



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 5 / 2 0 2 2

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 21 de enero de 2022.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Ley de la Renta de Ciudadanía de Canarias (EXP. 611/2021 PL)**.

F U N D A M E N T O S

I

Sobre la solicitud y preceptividad de la consulta.

1. Mediante escrito de 10 de diciembre de 2021 (con registro de entrada en este Consejo Consultivo el día 13 de ese mismo mes y año), el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias, al amparo del art. 11.1.A.b) en relación con los arts. 12.1 y 20.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (en adelante, LCCC), solicita la evacuación preceptiva de dictamen en relación con el Proyecto de Ley de la Renta de Ciudadanía de Canarias (en adelante, PL).

2. A la solicitud de dictamen se acompaña el preceptivo certificado del acuerdo gubernativo de solicitud del mismo respecto al PL, que el Gobierno tomó en consideración en su sesión celebrada el día 9 de diciembre de 2021 (art. 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado mediante Decreto 801/2005, de 26 de julio).

3. La solicitud de dictamen ha sido cursada por el procedimiento ordinario (art. 20.1 LCCC).

4. La presente solicitud de dictamen se efectúa al amparo de lo previsto en el art. 11.1.A.b) de la LCCC, en cuya virtud resulta preceptivo el pronunciamiento jurídico del Consejo Consultivo cuando se trata de *«proyectos de ley, antes de su*

* Ponente: Sr. Fajardo Spínola.

* Voto Particular: Sra. Marrero Sánchez.

aprobación definitiva por el Consejo de Gobierno, exceptuados los de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma».

A su vez, corresponde al Pleno de este Organismo consultivo emitir el oportuno dictamen (arts. 15.1 y 16 de la LCC).

II

Procedimiento de elaboración de la norma.

1. La competencia del Gobierno de Canarias para plantear iniciativas legislativas encuentra su fundamento jurídico en el art. 44.1 del Estatuto de Autonomía («*La iniciativa legislativa corresponde al Gobierno de Canarias y a los diputados, en los términos que establezca el Reglamento del Parlamento*») y en el art. 21, letra a) de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, en adelante LGA («*La participación del Gobierno en la función legislativa se concreta en las siguientes competencias: a) La iniciativa legislativa, mediante la aprobación de los Proyectos de Ley, para su remisión al Parlamento, y el acuerdo, en su caso, de retirarlos*»).

En el procedimiento de elaboración del PL que se dictamina se ha dado cumplimiento, en términos generales, a las exigencias legales y reglamentarias de aplicación previstas en los arts. 43 y siguientes de la antecitada LGA, así como en el Decreto 15/2016, de 11 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura (en adelante, Decreto 15/2016).

En este sentido, la solicitud de dictamen viene acompañada del correspondiente expediente (art. 50.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio), del que forma parte el preceptivo certificado del «*(...) acuerdo del órgano competente para solicitar la realización de la función consultiva*» (art. 50.1 id.), de 9 de diciembre de 2021, de toma en consideración por el Gobierno de Canarias del Proyecto de Ley y de solicitud del dictamen al Consejo Consultivo por el procedimiento ordinario.

2. En el expediente remitido a este Consejo, además del texto del PL y de la certificación del Acuerdo gubernativo de toma en consideración antes citado, consta la emisión y realización de los siguientes informes y trámites:

2.1. Certificación del Acuerdo adoptado por el Gobierno de Canarias, en sesión celebrada el día 26 de noviembre de 2020, en el que este manifiesta su sentido

favorable sobre la oportunidad de la iniciativa, sus objetivos y los principios generales que la inspiran y acuerda que continúe su tramitación (Norma Segunda, apartado 4º, del Decreto 15/2016). A dicha certificación se acompañan los siguientes anexos:

2.1.1. Informe de la Consejera de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud al Gobierno sobre la oportunidad, objetivos y principios generales del Anteproyecto de Ley de Renta de ciudadanía de Canarias, de 26 de noviembre de 2020 -figura como anexo I-.

2.1.2. Lista de Evaluación del Anteproyecto de Ley de la Renta de Ciudadanía de Canarias, que justifica la oportunidad de la iniciativa y la conveniencia de su contenido, así como su impacto económico y social, elaborada por la Consejera de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud, con fecha 6 de noviembre de 2020 (art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, en relación con las normas segunda y duodécima y ss., del Decreto 15/2016) -consta como anexo II-.

En dicha Lista Evaluación se incluye se incluye la Memoria Económica (art. 44 y Disposición final primera de la Ley 1/1983, de 14 de abril, y norma decimoquinta del Decreto 15/2016), así como los siguientes informes:

A) Informe sobre el impacto por razón de género [art. 6.2 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres, en relación con la norma segunda, apartado segundo, letra c) del Decreto 15/2016].

B) Informe del impacto sobre el tejido 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 en relación con la norma segunda, apartado segundo, letra d) del Decreto 15/2016].

C) Análisis de impactos normativos requeridos por normas sectoriales que deban realizarse en el momento de preparación y distribución del anteproyecto de ley: Informe sobre el impacto de la normativa en la familia y en la infancia y adolescencia (Disposición Adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, y art. 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, respectivamente).

2.1.3. Anteproyecto de Ley de Renta de Ciudadanía de Canarias, de fecha 25 de noviembre de 2020. Se acompaña como anexo III.

2.2. Adenda de modificación de la Lista de Evaluación del Anteproyecto de ley de la Renta de Ciudadanía de Canarias para la inclusión de la evaluación de otros impactos sectoriales, rubricada por la Consejera de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud, con fecha 29 de julio de 2021.

En virtud de dicha adenda se incorporan los siguientes informes:

a) Informe sobre evaluación del impacto normativo sobre identidad y expresión de género y de diversidad sexual para garantizar la integración del principio de igualdad y no discriminación por razón de identidad y expresión de género o de características sexuales (art. 13 de la Ley 2/2021, de 7 de junio, de igualdad social y no discriminación por razón de identidad de género, en relación con el art. 6.2 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de igualdad entre mujeres y hombres).

b) Informe de impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad (exigido, cuando dicho impacto sea relevante, por la Disposición Adicional quinta de la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad).

c) Informe de impacto por razón de cambio climático [art. 26.3, letra h) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, de aplicación supletoria en virtud 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, en relación con el artículo 44 de esta última].

2.3. Segunda Adenda de modificación de la Lista de Evaluación del Anteproyecto de Ley de la Renta de Ciudadanía de Canarias para la inclusión de la evaluación de otros impactos sectoriales, *«(...) a los efectos de ampliar la información relativa a la memoria de impacto económico requerida por la Dirección General de Planificación y Presupuesto»*, confeccionada por la Consejera de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud, con fecha 12 de agosto de 2021.

2.4. Consta en el expediente remitido que el Anteproyecto de Ley fue sometido a exposición pública en el Portal de Transparencia del Gobierno de Canarias, en cumplimiento del art. 22, epígrafe B), letra b) de la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública.

Asimismo, el Anteproyecto de Ley se sometió a un periodo de información pública mediante la inserción de anuncio de 6 de noviembre de 2020, en el Boletín Oficial de Canarias (B.O.C., n.º 234, de 16 de noviembre), por un plazo de quince días hábiles que finalizó el 9 de diciembre siguiente [art. 22, epígrafe B), letras b) y c), de la Ley 12/2014, de 26 de noviembre, de transparencia y de acceso a la información pública; art. 133.2, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; y art. 14.6 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado].

Por otro lado, consta la apertura de un periodo de audiencia a las organizaciones y entidades representativas del sector afectados por la futura norma (entre ellas, las entidades del denominado «*tercer sector de acción social*»), por un plazo de quince días hábiles, en cumplimiento de lo dispuesto en los arts. 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno; art. 8 de la Ley 5/2010, de 21 de junio, Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana en relación con el art. 5.2 y 4, letra b) de la misma Ley; art. 14.6 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado; y norma tercera, apartado 1.º, letras c) y f) del Decreto 15/2016.

Finalmente, se ha dado audiencia a la Federación Canaria de Municipios (arts. 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en concordancia con la Disposición Adicional Tercera de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de municipios de Canarias).

2.5. Mediante informe de 24 de marzo de 2021 emitido por la Dirección General de Derechos Sociales e Inmigración, se procede a analizar las alegaciones, observaciones y/o sugerencias formuladas por las personas, entidades y organizaciones que concurrieron a los trámites de información pública y audiencia relativos al Anteproyecto de Ley de Renta de Ciudadanía de Canarias.

2.6. Acuerdo de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud, de 1 de diciembre de 2020, por el que se procede a dar traslado a los diversos Departamentos de la Administración autonómica del Anteproyecto de Ley de Renta de Ciudadanía de Canarias a fin de que estos formulen las observaciones y/o sugerencias que estimen pertinentes [Norma segunda, apartados 2º, 5º y 6º en relación con el apartado 1º, letra e) de la norma tercera del Decreto 15/2016].

Consta en el expediente remitido el pronunciamiento de los siguientes Departamentos:

a) Informe de 16 de noviembre de 2020 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes.

b) Informes de 13 y 16 de noviembre de 2020, emitidos por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad y la Secretaría General del Servicio Canario de Salud, respectivamente.

c) Informes de 17 y 18 de noviembre de 2020 de la Secretaría General técnica de la Consejería de Hacienda, Presupuestos y Asuntos Europeos.

e) Informe de 17 de noviembre de 2020 de la Intervención General de la Comunidad Autónoma.

f) Informe de 18 de noviembre de 2020 de la Secretaría General técnica de la Consejería de Turismo, Industria y Comercio.

2.7. Informe de 7 de abril de 2021, de la Dirección General de Derechos Sociales e Inmigración, en el que se analizan las observaciones formuladas por los diversos departamentos de la Administración autonómica durante el trámite de consultas del Anteproyecto de Ley.

2.8. Informe de 17 de mayo de 2021, emitido por el Director General de Derechos Sociales e Inmigración sobre la repercusión económica del Anteproyecto de Ley de Renta de Ciudadanía de Canarias sobre los municipios, y en especial, el impacto sobre los recursos financieros de las Administraciones Públicas afectadas y el cumplimiento de los principios de estabilidad financiera y eficiencia del servicio o la actividad, así como los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de los municipios canarios.

2.9. Certificado del acuerdo adoptado por el Consejo Municipal de Canarias en sesión celebrada el día 28 de mayo de 2021, por el que se informa favorablemente *«por asentimiento unánime de la representación autonómica y municipal»* el Anteproyecto de Ley de Renta de Ciudadanía de Canarias (Disposición Adicional quinta de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias, en relación con el art. 2 del Decreto 160/2016, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Municipal de Canarias).

2.10. Informe complementario de 31 de agosto de 2021, emitido por el Director General de Derechos Sociales, *«(...) en el proceso de tramitación del anteproyecto de ley de renta ciudadana, de cara a la propuesta de nueva redacción del art 60 en base a la necesidad de actualizar los mecanismos de colaboración con entidades del tercer sector que se establecen en la ley»*.

2.11. Informe de 18 de junio de 2021 de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud [art. 2.2.f) del Decreto 153/1985 de 17 de mayo, por el que se crean las oficinas presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias].

Asimismo, consta la emisión de informe complementario de la citada Oficina Presupuestaria con fecha 1 de septiembre de 2021.

2.12. Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto, de 26 de octubre de 2021 [art. 24.2.a) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Hacienda, aprobado por Decreto 86/2016 de 11 de julio, en relación con la norma Tercera, apartado 1.º, letra b) del Decreto 15/2016].

2.13. Informe preceptivo sobre la *«aplicación de los principios de simplificación y racionalización administrativa a los procedimientos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias»* [art. 96, letra d) del Decreto 14/2021, de 18 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento orgánico de la Consejería de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad, en consonancia con los arts. 7 y 8 del Decreto 48/2009, de 28 de abril, por el que se establecen en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias medidas ante la crisis económica y de simplificación administrativa]; emitido por la Dirección General de Modernización y Calidad de los Servicios, de la Consejería de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad del Gobierno de Canarias el día 18 de junio de 2021.

2.14. Informe de 12 de mayo de 2021 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud, *«(...) en su calidad de responsable funcional de la unidad de igualdad, por el que se formula informe de comprobación en relación al informe de impacto de género del Anteproyecto de Ley de Renta de Ciudadanía de Canarias»* (Directriz sexta de las Directrices para la elaboración y contenido básico del informe de impacto de género en los proyectos de ley, disposiciones reglamentarias y planes que apruebe el Gobierno, aprobadas por Acuerdo del Gobierno de Canarias de 26 de junio de 2017 -B.O.C., n.º 128, de 5 de julio de 2017-, en relación con el art. 68.2 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, canaria de igualdad entre mujeres y hombres).

2.15. Certificado del acuerdo adoptado por el Consejo General de Servicios Sociales en sesión celebrada el día 10 de septiembre de 2021, por el que se informa favorablemente el Anteproyecto de Ley de Renta de Ciudadanía de Canarias *«(...) con*

las enmiendas incorporadas al texto del anteproyecto que consta en el anexo adjunto».

2.16. Certificado del Acuerdo del Gobierno de Canarias, adoptado con fecha 6 de mayo de 2021, por el que se solicita la evacuación del dictamen preceptivo del Consejo Económico y Social sobre el precitado Anteproyecto de Ley.

2.17. Dictamen n.º 5/2021, de 30 de julio de 2021, del Consejo Económico y Social de Canarias [arts. 4.2, letra a) y 5.3 de la Ley 1/1992, de 27 de abril, del Consejo Económico y Social de Canarias, en relación con la norma tercera, apartado primero, letra d) del Decreto 15/2016].

2.18. Informe de 3 de noviembre de 2021, de la Dirección General de Derechos Sociales e Inmigración relativo a las observaciones formuladas por el Consejo Económico y Social.

2.19. Informe de 30 de agosto de 2021, de la Secretaría General Técnica «(...) sobre el Anteproyecto de Ley de Renta de Ciudadanía de Canarias en relación con las observaciones, sugerencias y recomendaciones formuladas en la primera adenda de modificación de la lista de evaluación, el informe de la Dirección General de Modernización y Calidad de los Servicios y en el informe de comprobación de género de la Unidad de igualdad del departamento».

2.20. Informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias, de 26 de noviembre de 2021 [art. 20, apartado f) del Decreto 19/1992, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias].

2.21. Informe de 1 de diciembre de 2021 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud valorando las observaciones formuladas por la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias en relación con el Anteproyecto de Ley.

2.22. Certificación de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno, de 7 de diciembre de 2021 (art. 2 del Decreto 37/2012, de 3 de mayo, por el que se regula la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno).

Valorada la precedente documentación adjunta, y la tramitación de este PL a lo largo de su preparación, se estima completa y suficiente.

III

Marco competencial y rango de la norma proyectada.

1. La competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualquier clase de disposición -legal o reglamentaria- proyectada; pues, en caso contrario, resultarían planteables sobre ella los correspondientes reproches de inconstitucionalidad y de ilegalidad. En este sentido, resulta necesario examinar si la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta o no competencia para dictar el PL que se somete a la consideración de este Consejo Consultivo.

1.1. La competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias para adoptar la presente iniciativa legislativa se fundamenta en la que con carácter exclusivo le atribuye el art. 142 del EAC en materia de servicios sociales:

«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.

b) El control de los sistemas privados de protección social complementaria».

En particular, y en el marco de la competencia genérica en materia de servicios sociales, este PL la aplica a la regulación de la renta de ciudadanía, derecho específicamente reconocido por art. 24 EAC:

«Artículo 24. Derecho a una renta de ciudadanía.

1. Las personas que se encuentren en situación de exclusión social tienen derecho a acceder a una renta de ciudadanía en los términos que establezcan las leyes.

2. Los poderes públicos canarios velarán por erradicar los efectos de la pobreza y la exclusión social en las personas que viven en Canarias a través del desarrollo de los servicios públicos».

1.2. Respecto al mencionado título competencial («*Servicios sociales*», ex art. 142 del EAC), se ha pronunciado este Organismo Consultivo en su Dictamen 151/2021, de 6 de abril, señalando cuanto se expone a continuación (Fundamento IV):

“Esta competencia exclusiva de nuestra Comunidad Autónoma en materia de servicios sociales ya se reconocía en el primigenio Estatuto de Autonomía de Canarias (en su art. 30.13), y sobre ella se ha pronunciado este Consejo Consultivo en múltiples ocasiones.

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

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

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

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

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

Así lo hemos venido haciendo en el DCC 100/2020, en relación con el Decreto-ley 4/2020, de 2 de abril, de medidas extraordinarias de carácter económico, financieras, fiscal y administrativas para afrontar la crisis provocada por el COVID-19; el DCC 103/2020, en relación con el Decreto-ley 6/2020, de 17 de abril, de medidas urgentes de carácter social dirigidas a las personas en situación de vulnerabilidad como consecuencia de la crisis

sanitaria ocasionada por el COVID-19; en el DCC 146/2020, en relación con el Decreto-ley 9/2020, de 7 de mayo, de modificación del Decreto-ley 6/2020, de 17 de abril, de medidas urgentes de carácter social dirigidas a las personas en situación de vulnerabilidad como consecuencia de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19; en el DCC 244/2020, en relación con el Decreto-ley 10/2020, de 11 de junio, de modificación del Decreto-ley 4/2020, de 2 de abril, de medidas extraordinarias de carácter económico, financieras, fiscal y administrativas para afrontar la crisis provocada por el COVID-19; y en los ya aludidos Dictámenes 394/2020 y 532/2020, el primero en relación, precisamente, con el Decreto-ley 16/2020, de modificación de la Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la Prestación Canaria de Inserción para su adaptación al Ingreso Mínimo Vital, mientras que el segundo con el Decreto-ley 20/2020, de 26 de noviembre, por el que se establecen medidas urgentes para paliar los efectos sociales derivados de la COVID19 mediante el abono de una prestación extraordinaria a las personas titulares de las pensiones no contributivas, del fondo de asistencia social, del subsidio de garantía de ingresos mínimos y de la prestación canaria de inserción, residentes en la Comunidad Autónoma de Canarias.

En ellos venimos diciendo:

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

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

La citada STC 239/2002 reconoce que los “salarios mínimos de inserción” que han sido objeto de regulación por las Comunidades Autónomas al amparo de sus competencias en materia de asistencia y servicios sociales se pueden percibir como ayudas de asistencia

social, no incluidas en el Sistema de Seguridad Social, por personas que efectivamente reciban pensiones propias de este Sistema.

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

1.3. Por otro lado, el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse recientemente (Sentencia n.º 158/2021, de 16 de septiembre, relativa al recurso de inconstitucionalidad n.º 1140-2021, interpuesto por el Gobierno de Cataluña) en relación con diversos preceptos del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece la prestación Ingreso Mínimo Vital, deslindando el ámbito competencial estatal que da cobertura a esta institución de la competencia de las Comunidades Autónomas sobre renta de ciudadanía, según desarrolla el FJ 3. i):

“Finalmente, se hace necesario descartar el parangón que la recurrente efectúa entre el «ingreso mínimo vital» (prestación no contributiva de la Seguridad Social) con la «renta garantizada de ciudadanía» (ayuda de asistencia social autonómica), pretendiendo dar con ello a sus competencias sobre «asistencia social» ex arts. 148.1.20 CE y 166 EAC un significado omnicomprendivo que engloba tanto a las prestaciones sociales que le son propias en virtud de los citados preceptos, como las que con tal carácter asistencial forman parte del sistema de la Seguridad Social conforme al art. 149.1.17 CE. No hay que olvidar que una interpretación del art. 41 CE en el marco del bloque de constitucionalidad permite inferir, junto a la «asistencia social» externa, proporcionada a nivel autonómico, una asistencia social «interna» al sistema de Seguridad Social (STC 239/2002, FJ 5) configurada por prestaciones de naturaleza «no contributiva» -entre las que se encuentra el IMV- a través de las que el Estado cumple el mandato que le encomienda el citado precepto constitucional de garantizar «asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad». En definitiva, el que la Generalitat de Cataluña haya asumido estatutariamente como competencia exclusiva las de asistencia social (art. 166 EAC) y, en el ejercicio de sus funciones, garantice unas rentas mínimas en su ámbito territorial, no puede afectar al ejercicio de las del Estado (ex art. 149.1 CE) cuando estas concurren con las autonómicas sobre el mismo espacio físico o sobre el mismo objeto jurídico (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 104). En otras palabras, aunque la Generalitat de Cataluña enuncie como competencias exclusivas las atinentes a la asistencia social, esta circunstancia no enerva las diferentes competencias del Estado que puedan estar implicadas (entre ellas, las previstas en el art. 149.1.17 CE), «que constituyen límites infranqueables a los enunciados estatutarios» (STC 31/2010, FJ 102)”.

Doctrina constitucional que tiene su reflejo en el tenor literal del art. 2.2 de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el Ingreso Mínimo Vital:

«En desarrollo del artículo 41 de la Constitución Española, y sin perjuicio de las ayudas que puedan establecer las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias, el ingreso mínimo vital forma parte de la acción protectora del sistema de la Seguridad Social como prestación económica en su modalidad no contributiva».

1.4. Además, el PL aborda la regulación de diversas materias cuya cobertura competencial se halla en otros tantos preceptos estatutarios. Así, las previsiones normativas que se contienen en el PL sobre el procedimiento administrativo destinado a la tramitación de esta renta de ciudadanía de Canarias y respecto al ejercicio de la potestad sancionadora, encuentran encaje competencial en lo dispuesto en el art. 106 del EAC. Asimismo, el reparto competencial efectuado en los arts. 57 y 58 del PL -entre la Comunidad Autónoma de Canarias y los municipios canarios- se fundamenta en lo dispuesto en los arts. 64, 75 y 105 del EAC.

Sobre tales títulos competenciales este Consejo Consultivo ya ha tenido ocasión de manifestarse (Dictamen 370/2021, de 12 de julio, y 34/2015, de 29 de enero, entre otros) y a cuya atenta lectura procede remitirnos en este momento.

1.5. A la vista de lo expuesto anteriormente, se ha de concluir que la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta la habilitación jurídica suficiente para establecer la regulación normativa que se contiene en el PL sometido a la consideración de este Consejo Consultivo de Canarias.

2. Por lo que atañe al rango del instrumento normativo utilizado, se ha de indicar que el PL tramitado cumple con la exigible reserva de ley en la materia, tal y como se extrae del contenido de los arts. 24.1 y 29.3 del EAC. Y es que, de acuerdo con el primero de los preceptos citados, *«las personas que se encuentren en situación de exclusión social tienen derecho a acceder a una renta de ciudadanía en los términos que establezcan las leyes».*

Asimismo, la norma proyectada trata de dar cumplimiento al mandato recogido en la Disposición adicional sexta (*«Desarrollo del artículo 24 del Estatuto de Autonomía de Canarias»*) de la Ley 16/2019, de 2 de mayo, de Servicios Sociales de Canarias (en adelante LSS), que estableció:

«En desarrollo de lo dispuesto por el artículo 24 del Estatuto de Autonomía de Canarias, el Gobierno presentará en el Parlamento de Canarias, dentro del plazo máximo de los dieciocho meses siguientes a la entrada en vigor de la presente ley, un proyecto de ley por el

que se regule una prestación económica que tenga por objeto garantizar un mínimo de ingresos a aquellas personas o unidades de convivencia que se encuentren en situación de exclusión o en riesgo de estarlo».

Finalmente, se ha de advertir que, en la medida en que el actual PL habrá de sustituir a la vigente Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la Prestación Canaria de Inserción -Disposición derogatoria única del PL-, esa derogación sólo puede producirse mediante una norma del mismo rango (art. 9.3 CE).

3. En definitiva, el proyecto de ley examinado se dicta en ejercicio de las competencias que legalmente corresponden a la Comunidad Autónoma de Canarias, mediante iniciativa legislativa del Gobierno de Canarias, instrumento normativo cuyo rango es adecuado.

IV

Objeto, justificación, estructura y contenido del PL.

1. Según establece el artículo 1 PL, éste tiene por objeto «(...) regular el derecho a la renta de ciudadanía, como prestación económica de percepción periódica, del sistema público de servicios sociales de la Comunidad Autónoma de Canarias y en su marco:

a) Reconocer el derecho a las prestaciones económicas que asegure la cobertura de las necesidades básicas a la unidad de convivencia que carezca de recursos económicos suficientes para atender dichas necesidades.

b) Regular el derecho a los programas y servicios de inclusión social y/o inserción laboral, con el fin de prevenir y atender a las personas en situación de exclusión o vulnerabilidad social».

En efecto, según se indica en la Lista de Evaluación incorporada al expediente de elaboración de la norma legal, el PL *«tiene por objeto establecer un sistema de protección social en el marco del sistema público de servicios sociales de la Comunidad Autónoma de Canarias dirigido a atender situaciones de exclusión social y vulnerabilidad económica y a sufragar los gastos básicos de personas, familias u otras unidades de convivencia que se encuentren en situación de pobreza y exclusión social en Canarias. Esto se llevará a cabo a través de la regulación, por un lado, de prestaciones económicas destinadas a cubrir necesidades básicas a la unidad de convivencia que carezca de los recursos económicos suficientes para la cobertura de las mismas, y por otro, de los programas y servicios de inclusión social y/o inserción laboral, con el fin de prevenir y atender a las personas en situación de exclusión o vulnerabilidad social».*

De esta manera, *«se aborda la problemática de la exclusión social y el riesgo de pobreza de la población en Canarias garantizando este doble derecho subjetivo. El derecho a unas prestaciones económicas básicas se garantiza, previo cumplimiento de los requisitos, mediante el acceso a la renta de ciudadanía en sus tres modalidades (la renta de ciudadanía para la inclusión y protección social; la renta de ciudadanía para la inclusión social de jóvenes; y la renta de ciudadanía complementaria de ingresos de trabajo) y el acceso a distintos complementos (de vivienda, de educación y a las pensiones no contributivas). Por su parte, el derecho a los programas y servicios de inclusión social y/o inserción laboral se garantiza a todas las personas con residencia en Canarias que se encuentran en situación de vulnerabilidad social o exclusión social, perciban o no una renta de ciudadanía».*

2. El PL encuentra su justificación en *«la insuficiente cobertura de la PCI... (que) se puso en evidencia durante el estado de alarma por la pandemia COVID-19, mostrándose insuficiente para proteger a las personas más afectadas por esta crisis siendo muchas las personas y colectivos desprotegidos... Además, la oportunidad de la presente propuesta de anteproyecto de ley no sólo encuentra justificación en este problema concreto de la realidad de la Comunidad Autónoma de Canarias, sino también en una causa normativa, ya que existe un mandato legal establecido por el vigente Estatuto de Autonomía de Canarias, aprobado por Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre. Así, se reconoce en su artículo 24, el derecho a una renta de ciudadanía en los siguientes términos: "1. Las personas que se encuentren en situación de exclusión social tienen derecho a acceder a una renta de ciudadanía en los términos que establezcan las leyes"».* (Lista de Evaluación del Anteproyecto de Ley de la Renta de Ciudadanía de Canarias: apartado I).

3. En lo que se refiere a la estructura y contenido del PL se distribuye en una Exposición de Motivos (precedida de un índice -norma decimonovena, apartado 5.º del Decreto 15/2016-); una parte dispositiva, que comprende 60 artículos distribuidos a lo largo de un Título Preliminar y cuatro Títulos; y una parte final, que incluye tres Disposiciones adicionales, cuatro Disposiciones transitorias, una Disposición derogatoria única y dos Disposiciones finales.

En primer lugar, cabe señalar que la Exposición de Motivos, en síntesis: a) Enumera la normativa -internacional, europea, estatal y autonómica- aplicable a la materia objeto del PL, así como enunciar los títulos jurídicos que habilitan a la Comunidad Autónoma de Canarias para el dictado de la norma proyectada (apartados I); b) Describe la realidad social y económica a la que se prevé aplicar la futura norma (apartado II); c) Expone los antecedentes que han dado origen al presente PL, justifica la necesidad de la norma, define el objetivo pretendido y garantiza su cobertura presupuestaria (apartados III y IV); d) Describe el contenido del PL

(apartado V); y e) Afirma el cumplimiento de las prescripciones, mandatos y principios contenidos en la Ley 1/2010, de 26 de febrero, canaria de igualdad entre mujeres y hombres, y la Ley 2/2021, de 7 de junio, de igualdad social y no discriminación por razón de identidad de género, expresión de género y características sexuales (apartado VI).

En segundo lugar, la parte dispositiva del PL se compone de 60 artículos, repartidos en un Título Preliminar y cuatro Títulos, de acuerdo con la siguiente distribución:

1.- Título Preliminar (*«Disposiciones Generales»*). Según se indica en el propio PL *«el título preliminar contiene las previsiones generales de la norma, como su objeto, los principios básicos, el modelo de atención, las personas titulares y beneficiarias, la unidad de convivencia, vivienda o alojamiento, así como la definición de las situaciones de exclusión social protegidas, junto con el reconocimiento del derecho a la inclusión social, que se configura como el derecho a recibir los apoyos y el acompañamiento personalizado orientado a la inclusión plena y efectiva en la sociedad»*.

2.- Título I (*«Derecho a las prestaciones económicas»*), que se estructura en dos capítulos:

2.1.- Capítulo I: *«La renta de Ciudadanía»*. A su vez, este Capítulo se subdivide en siete secciones, de acuerdo con la siguiente distribución interna:

2.1.1.- Sección primera (*«Concepto, naturaleza y características»*). Integrando los artículos 9 a 11.

2.1.2.- Sección segunda (*«Requisitos de acceso, modalidades, incompatibilidades y determinación de recursos»*). Están incluidos en esta sección los artículos 12 a 19.

2.1.3.- Sección tercera (*«Importe, estímulos al empleo y pago»*). La presente sección está integrada por los artículos 20 a 22.

2.1.4.- Sección cuarta (*«Procedimiento de acceso a la renta de ciudadanía»*). Los artículos que conforman esta sección son los 23 a 29.

2.1.5.- Sección quinta (*«Revisión, duración, modificación, suspensión y extinción»*). Se incluyen en esta sección los artículos 30 a 38.

2.1.6.- Sección sexta (*«Derechos y obligaciones de las personas beneficiarias»*). La presente sección está integrada por los artículos 39 y 40.

2.1.7.- Sección séptima («Ejercicio conjunto de los derechos a la prestación económica y a la inclusión social y/o inserción laboral»). En ella se incluyen los artículos 41 y 42.

- Artículo 41.- Disposiciones generales.

- Artículo 42.- Personas en situación de urgencia o emergencia social.

2.2.- Capítulo II: «Complementos de vivienda, de educación y a las pensiones no contributivas». Comprende los artículos 43 y 44.

3.- Título II, relativo al «Derecho a los programas y servicios de inclusión social y/o inserción laboral». Según se indica en la Exposición de Motivos del PL este Título «(...) está dedicado íntegramente al segundo de los derechos regulados por esta ley, es decir, al proceso de inclusión social». Integra los artículos 45 a 47.

4.- Título III: «Infracciones y sanciones». El título III del PL se encarga de regular el régimen sancionador. Se extiende desde el artículo 48 al 56.

5.- Título IV («Competencias y financiación de la Renta de Ciudadanía»). Este Título se subdivide en dos Capítulos con la siguiente estructura interna:

5.1.- Capítulo I, dedicado a las «competencias administrativas». Artículos 57 y 58.

5.2.- Capítulo II, relativo a la «financiación de la Renta de Ciudadanía». Artículos 59 y 60.

En tercer lugar, la parte final del PL presenta la siguiente distribución:

a) Disposiciones adicionales. El texto de la PL incluye tres disposiciones adicionales relativas a las siguientes cuestiones: «Actualización del valor del importe» -Disposición adicional primera-, «Intercambio de información y protección de datos» -Disposición adicional segunda- y «Uso de aplicaciones para la gestión» -Disposición adicional tercera-.

b) Disposiciones transitorias. El PL incorpora cuatro disposiciones transitorias relativas al «Régimen transitorio de las personas perceptoras de la prestación canaria de inserción a la entrada en vigor de la presente Ley» -primera-; al «Régimen transitorio de solicitudes de la prestación canaria de inserción pendientes de resolución a la entrada en vigor de la presente Ley» -segunda-; al «Régimen transitorio para el percibo de la Prestación Canaria de Inserción hasta la entrada en vigor de la nueva Ley» -tercera-; y al «Régimen transitorio para la percepción escalonada de la renta de ciudadanía» -cuarta-.

c) Disposición derogatoria única. La norma proyectada establece la derogación de *«(...) la Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la Prestación Canaria de Inserción y sus modificaciones legislativas; así como, el Decreto 136/2007, de 24 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la Prestación Canaria de Inserción y sus modificaciones reglamentarias»*.

d) Disposiciones finales. El PL incorpora dos Disposiciones finales. La primera de ellas -*«Habilitación normativa»*- faculta al Gobierno de Canarias para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para desarrollar y aplicar la Ley. Por su parte, la Disposición final segunda -*«Entrada en vigor»*- prevé, con carácter general, la entrada en vigor de la norma a los tres meses de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias (*«No obstante, el desarrollo de la modalidad de renta de ciudadanía para la inclusión social de jóvenes, modalidad de renta complementaria de ingresos del trabajo y las relativas a los complementos de vivienda, de educación y a las pensiones no contributivas, serán de aplicación tras la entrada en vigor de las disposiciones reglamentarias que se aprueben en desarrollo de la presente Ley y que establezcan y regulen de manera singularizada estas modalidades o complementos previstos»*).

V

Observaciones al Proyecto de Ley.

Una vez examinado el contenido del PL, resulta oportuno formular las siguientes observaciones al mismo:

1. Observaciones de carácter general.

1.1. Este PL pretende dar cumplimiento al mandato formulado por la Disposición adicional sexta de la LSS, regulando en desarrollo del art. 24 EAC *«una prestación económica que tenga por objeto garantizar un mínimo de ingresos a aquellas personas o unidades de convivencia que se encuentren en situación de exclusión o en riesgo de estarlo»*.

La regulación jurídica de tal prestación económica, denominada por el EAC *«renta de ciudadanía»*, constituye el objeto del PL que se dictamina, dando así cumplimiento al estricto mandato de la LSS que acaba de mencionarse. Tal renta de ciudadanía constituye, por lo demás, una más de las prestaciones integradas en el sistema público de servicios sociales de Canarias, concretamente aquella encuadrable en el art. 21.2.a) LSS. Pero también regula el PL la prestación a través de programas o servicios dirigidos a la inclusión social (también incluidos en otros apartados del citado art. 21.2 LSS), que no constituyen estrictamente la prestación económica periódica denominada renta de ciudadanía.

Pues bien, la LSS regula con carácter general diversos aspectos de todas las prestaciones incluidas en el sistema público de servicios sociales, y por tanto también de aquellas que son objeto del presente PL. Tal regulación general de la LSS, por tanto, es también aplicable a la renta de ciudadanía, y a los programas y servicios dirigidos a la inclusión también incluidos en el proyecto normativo que se dictamina.

A la anterior regulación general de la LSS el PL añade otra específica de las concretas prestaciones que contempla (renta de ciudadanía, y programas y servicios de inclusión). Hasta aquí se aprecia una explicable y justificable complementariedad entre la LSS y el PL objeto de análisis, complementariedad expresamente prevista por varios artículos de la LSS (entre otros el 9.2, que prevé «requisitos adicionales» en las disposiciones que como ésta en proyecto vendrán a complementar la regulación jurídica general de los servicios sociales).

No obstante, y a ello van dirigidas estas observaciones generales, del análisis del PL que se dictamina se aprecia en ocasiones la regulación de aspectos que ya fueron incluidos como generales en la LSS, y que ahora constituirían una repetición literal en el PL, o, lo que podría ser más grave aún, que se reiteran en el PL sin una total correspondencia en su contenido y literalidad con lo establecido en la LSS. Es decir, se observa que el PL en ocasiones no se limita a regular los «requisitos adicionales» que menciona el art. 9.2 LSS [por ejemplo, de edad (14 PL) o económicos (13 PL)], sino que además incluye otros ya mencionados y desarrollados por la vigente norma general, la LSS.

Así, el art. 3 PL reproduce literalmente la definición de exclusión social del art. 5.4 de la LSS. Tal reiteración parece innecesaria, pues definida tal situación de hecho con carácter general en la LSS, para todo el ámbito de los servicios sociales, incluidas las específicas prestaciones reguladas en el PL, huelga su mención en éste; pero, sobre todo, por la inseguridad jurídica derivada de eventuales cambios normativos de la LSS o de la Ley que resulte de este PL, al poder surgir futuras contradicciones entre ambas normas. En idéntico sentido el art. 4 i) PL reproduce el texto del 7 f) LSS.

Igualmente afecta a la seguridad jurídica la utilización por la LSS y por el PL de términos distintos para designar una misma situación de hecho; así, el art. 5.6 LSS denomina «urgencia social» aquella situación de necesidad, de carácter excepcional o que surja de forma extraordinaria y puntual, de las personas y que requiera de una actuación inmediata de los servicios sociales, sin la cual podría producirse un deterioro o agravamiento de la situación de necesidad acaecida, y el art. 3.2 del PL

llama «vulnerabilidad social» a la situación de riesgo y de dificultad, que imposibilita, de manera inmediata o en el futuro, a las personas o grupos afectados, para la satisfacción de su subsistencia y la garantía de calidad de vida. También el art. 5.5 LSS apela al término vulnerabilidad para referirse a una situación a ser atendida por los servicios sociales. Tales artículos parecen definir la misma situación de hecho, pero con términos distintos, o con diferencias de matiz.

También resulta innecesario y eventualmente contrario al principio de seguridad jurídica la pretensión de definir el derecho a la prestación como un derecho subjetivo, suficientemente concretado con carácter general por el art. 3 LSS.

Asimismo, definidos los objetivos y principios rectores de todo el sistema público de servicios sociales en los arts. 6 y 7 LSS, también por tanto para las específicas prestaciones reguladas en este PL, resulta inconveniente la reiteración de algunos de ellos en el art. 4 de éste.

Tampoco requiere ser reiterada por el PL (art. 7) la definición de unidad de convivencia ya fijada con anterioridad y con carácter general por el art. 5.11 LSS.

Finalmente, especialmente preocupante resulta la aplicación de tales reiteraciones, duplicidades o solapamientos en la definición de tipos sancionadores por la tan citada LSS y por el PL. Así, en el art. 49.c) PL se considera falta leve no comunicar cualquier variación personal o familiar, económica o patrimonial que pudiera dar lugar a modificaciones, suspensiones o extinciones de la prestación, mientras que el art. 106 b) LSS se considera en cambio falta grave no comunicar a la Administración los cambios o las alteraciones de las circunstancias o de los requisitos que determinaron la concesión de la prestación. En otros supuestos el tratamiento por una y otra norma no supone como en el caso anterior contradicción entre ambas, sino innecesaria y jurídicamente insegura reiteración, como ocurre con el art. 51 PL, que califica de infracción muy grave el falseamiento de los datos o cualquier otra maquinación fraudulenta para obtener, conservar o aumentar el importe de las prestaciones, mientras el art. 107 b) LSS considera infracción muy grave falsear datos a la Administración, si la falsedad ha sido determinante para acceder a la prestación. Más rechazable resulta aún la coincidencia del PL en calificar al tiempo de leve [49 a)] y de grave [50 a)] no destinar la prestación económica a cubrir las necesidades básicas de la vida, de conformidad con el objeto, alcance y naturaleza de la renta de ciudadanía mientras el 107 e) LSS califica esa conducta de muy grave.

La preservación del principio *non bis in idem*, así como la necesidad de asegurar la mayor claridad y precisión en la fijación del contenido y alcance de tales tipos

exige limitar el tratamiento de esta materia por el PL sólo a los supuestos donde se complementa o especifica el sistema sancionador que con carácter general regula la LSS. No queda por ello excluida la posibilidad de tipos autónomos por el PL, pero siempre que se excluya cualquier solapamiento o duplicidad con los de la LSS. Una vez definidos los tipos, ha de ser el legislador quien opte por ubicarlos en el marco general de la LSS o en el de la Ley que se proyecta. Pero lo que ha de objetarse por las razones indicadas es el doble tratamiento en una y otra norma, los solapamientos y las reiteraciones. En tal sentido, el PL que se dictamina ha de ser objeto de un cuidadoso análisis para excluir tales prácticas.

En fin, esta observación general pretende destacar la innecesaria y jurídicamente insegura reiteración por el PL de términos y conceptos jurídicos que con carácter general, para todo el sistema público de los servicios sociales de Canarias, ya están regulados en la LSS. En consecuencia, el PL debe limitarse a perfilar normativamente sólo aquello que resulte específico de la renta ciudadana y de las prestaciones complementarias de ella, los llamados por el art. 9.2 LSS «*requisitos adicionales*», y otras categorías que sólo sean de aplicación a tales específicas prestaciones.

1.2. Como segunda observación de carácter general procede señalar que se advierten en el texto algunas regulaciones que carecen de suficiente claridad pudiendo por ello generar confusión, por lo que es necesario dotarlas de una mayor concreción o, en ocasiones, requieren de la necesaria justificación a fin de no introducir discriminaciones que pudieran afectar al principio de igualdad.

Particularmente relevante en cuanto a esta última observación es el tratamiento del requisito de la edad requerida para acceder a estas prestaciones, así como el de los variados supuestos de excepción que se lleva a cabo en diversos artículos del PL (singularmente, arts. 14, 15 y 16), de los que no se ofrece justificación objetiva y razonable que permita valorar su adecuación a las exigencias del art. 14 CE, lo que debiera especificarse en la Exposición de Motivos de la norma.

2. Observaciones a la Exposición de Motivos.

2.1. La Exposición de Motivos ofrece diversidad de razones y justificaciones para la aprobación de este PL. Sin embargo, se echa en falta la aportación de explicaciones suficientes y razonadas en relación con el requisito de la edad requerida para acceder a estas prestaciones, así como el de los variados supuestos de excepción, en los términos ya señalados en las observaciones de carácter general.

Tratándose del establecimiento de límites para el acceso al derecho a la prestación, y en aras del aseguramiento del principio constitucional de igualdad, el legislador debe explicar y razonar suficientemente su libre opción en cada caso.

2.2. La cita textual del art. 3, párrafo segundo, del Tratado de la Unión Europea, contenida en el párrafo noveno del apartado I de la Exposición de Motivos no se corresponde con la literalidad del referido precepto normativo. Por lo que procede efectuar las correcciones oportunas a fin de acomodarlo a su tenor literal.

2.3. El párrafo final del apartado IV de la Exposición de Motivos se refiere a la adecuación del PL a los principios de buena regulación que se contienen en el art. 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En cuanto a dichos principios de buena regulación, resulta oportuno reiterar -en línea con lo manifestado por este Consejo Consultivo desde su Dictamen 40/2019, de 4 de febrero- que no es precisa su alusión en el texto del PL, por lo menos como exigencia de la legislación básica estatal; pues tales principios contenidos en el art. 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de acuerdo con lo señalado por el Tribunal Constitucional en su Sentencia n.º 55/2018, de 24 de mayo (FJ, 7º), únicamente resultan aplicables en cuanto tales como mandatos directos impuestos por la normativa estatal al ejercicio de la potestad reglamentaria por parte de los gobiernos autonómicos, no a la iniciativa legislativa autonómica (v., Dictamen 469/2020, de 17 de noviembre).

2.4. La afirmación contenida en el párrafo primero del apartado V de la Exposición de Motivos [*«la presente Ley se estructura en (...) diversas disposiciones (...) derogatorias (...)»*] no se corresponde con el contenido del PL -y lo establecido en el propio índice de la norma-, al figurar una única Disposición derogatoria.

3. Observaciones al articulado y a la parte final.

Artículos 3.4, 12.g) y 42.1.

En todos estos preceptos, la cita de la Ley 16/2019, de 2 de mayo, de Servicios Sociales de Canarias, debiera ir acompañada de la expresión *«o norma que la sustituya»*, a fin de evitar los problemas de obsolescencia que podría conllevar un posible cambio normativo sobrevenido.

Artículo 6.

La delimitación de la persona «*beneficiaria*» de la renta de ciudadanía mediante el recurso a una definición tautológica en nada contribuye a la mejor interpretación y/o aplicación de la norma (apartado primero, párrafo inicial).

Artículo 12.1.3º en relación con el 11.2.

De acuerdo con el art. 11.2, la concesión de la prestación queda condicionada a que la persona beneficiaria y, en su caso, su unidad de convivencia, tenga derecho a percibir el Ingreso Mínimo Vital o alguna de las prestaciones o pensiones mencionadas en el apartado anterior y que acredite con carácter previo, o bien haberlas solicitado, o bien haberlas obtenido. Sin embargo, el art. 12.1.3º exige que previamente se haya solicitado el Ingreso Mínimo Vital a la Administración de la Seguridad Social, pero se omite la referencia a la solicitud de las restantes prestaciones o pensiones indicadas en el art. 11.2. Con ello se deja abierta la cuestión de si, en aquellos casos en los que se ha solicitado u obtenido otro tipo de prestación o pensión distinta al IMV, es requisito necesario que también previamente se haya solicitado este último a la Seguridad Social. De ser ello así, debiera especificarse en la norma, a fin de aportar claridad a la regulación.

Artículo 14.

Para poder ser beneficiario de la renta de ciudadanía el PL exige reunir simultáneamente unos requisitos generales (art. 12), unos requisitos económicos (carecer de recursos económicos suficientes, en alguno de los supuestos del art. 13) y también requisitos referentes a la edad (tener más de 23 años y menos de 64, salvo para alguna de las excepciones señaladas: art. 14). De la lectura de estos tres preceptos se deduce que se pretende la concurrencia conjunta de todos esos requisitos, pues en cada caso no se plantean como alternativos, siendo exigibles todos y cada uno de ellos.

No obstante, este art. 14 parece no atender a la anterior consideración al señalar que sólo habrá que cumplir, además de los que ese artículo enumera a continuación, «(...) alguno de los requisitos señalados en los artículos anteriores (...)». Tal inciso resulta equívoco, a la par que contrario al principio de seguridad jurídica (art. 9.3 de la CE), por cuanto pudiera sugerir *prima facie* la idea de cumplimiento parcial y/o incumplimiento voluntario de los requisitos previstos en los preceptos anteriores. Tal previsión normativa no casa con el establecimiento de unos

«*requisitos generales*» para todas aquellas personas que pretendan acceder a la renta de ciudadanía -art. 12 del PL-, y del también general de carencia de recursos económicos suficientes (art. 13 PL).

Es por ello por lo que procede sustituir la referencia al cumplimiento de «*alguno de los requisitos señalados en los artículos anteriores*», por el «*cumplimiento de los requisitos señalados en los artículos anteriores*».

Idéntico comentario resulta extrapolable a los arts. 15, 16.1 y demás concordantes del PL.

Artículo 15.

Que el derecho a las prestaciones de servicios sociales, y a la renta de ciudadanía en particular, constituye un derecho subjetivo ya viene establecido en preceptos a los que con anterioridad nos hemos referido. Pero ello no puede llevar a considerar, como con falta de rigor conceptual propone el art. 15.2 PL, que «*la renta de ciudadanía... es una prestación de derecho subjetivo*».

Artículo 24.

La redacción del apartado primero del presente artículo no resulta comprensible: «*Una vez la solicitud con el expediente completo tenga entrada en el aplicativo habilitado al efecto, la del Gobierno de Canarias (¿?) comprobará los datos aportados por las personas solicitantes y el cumplimiento de los requisitos de la persona solicitante y de los miembros de sus unidades de convivencia (...)*», por lo que habrá de completarse el texto.

Artículo 27.

El contenido de este precepto introduce un amplio margen de incertidumbre jurídica, por cuanto la tramitación prioritaria de las solicitudes se hace depender de los «*criterios de valoración de los servicios competentes*», lo que contradice la necesaria seguridad jurídica exigible en estos casos, así como los principios en los que se inspira el propio PL -art. 4-.

Además, el inciso segundo del párrafo primero [«*(...) se seguirá el procedimiento de la tramitación simplificada en los términos dispuestos en la legislación reguladora del procedimiento administrativo común, consistente en la reducción a la mitad de los plazos establecidos (...)*»] de este artículo parece confundir la tramitación simplificada del procedimiento administrativo común (art. 96 de la LPACAP) con la tramitación de urgencia del procedimiento (art. 33 de la LPACAP).

Sin embargo, como se apunta en la propia Exposición de Motivos de la LPACAP, la tramitación simplificada del procedimiento se entiende «*(...) sin perjuicio de la*

posibilidad de acordar la tramitación de urgencia del procedimiento en los mismos términos que ya contemplaba la Ley 30/1992, de 26 de noviembre».

Procede por ello que se mejore la redacción del artículo analizado, tratando de no entremezclar y/o unificar en una sola institución ambas figuras jurídicas -dada su naturaleza diversa, aunque complementaria-.

Finalmente, y en relación con el apartado d) de este artículo, que propone la reducción a la mitad de la duración de los plazos establecidos, cuando el solicitante sea persona trans o intersexual, *«de acuerdo con los criterios fijados en el artículo 7 de la Ley 2/2021, de 7 de junio»*, procede señalar que tal artículo no establece criterios de prioridad en la tramitación del expediente administrativo, y que la situación de exclusión o discriminación que comparten las personas mencionadas en las letras a), b) y c) de este artículo no queda acreditado que se dé siempre y en todo caso por el simple hecho de ostentar el solicitante de la prestación la condición de persona trans o intersexual.

Artículo 32.

En el apartado 2, la expresión *«a instancia de parte»* debe sustituirse por la de *«a solicitud de persona interesada»*, a fin de adecuar esta terminología a la legislación reguladora del procedimiento administrativo común.

Esta misma observación se reitera en relación con el art. 35.2, en el que procede la sustitución de la expresión *«a instancia de persona interesada»* por la de *«a solicitud de persona interesada»*.

Artículo 36.

En primer lugar, y respecto a la regulación contenida en el apartado segundo de este precepto, ha de precisarse que, en todo caso, la decisión finalmente adoptada por el Ayuntamiento ha de ser convenientemente motivada a través de los oportunos informes sociales y jurídicos.

En segundo lugar, y en relación con el apartado tercero del precepto analizado, se ha de conjugar el verbo *«poder»* en futuro simple: *«Se tramitará con carácter de urgencia y prioritariamente el acceso a la prestación, en un plazo que (,) en ningún caso (,) podrá ser superior a un mes (...).»*

Artículo 40.

La redacción de la letra g) de este artículo resulta reiterativa en lo referente al plazo habilitado para efectuar la comunicación a que se contrae dicho precepto: *«Las unidades de convivencia perceptoras de la renta de ciudadanía, cualquiera que sea la modalidad de prestación a la que accedan, asumirán las siguientes obligaciones: g) Comunicar cualquier cambio de domicilio habitual de la unidad de convivencia perceptora en el plazo de quince días hábiles desde que se produzca el hecho que, de acuerdo con la presente ley, pudiera dar lugar a modificaciones, suspensiones o extinciones de la prestación, (en el plazo máximo de 15 días hábiles desde que se produzca)».*

Artículo 47.

En el apartado 4 se utiliza el término *«proceso de diagnóstico social»*, cuando la intención del legislador parece ser la de derivar a regulación reglamentaria el *«procedimiento»* de diagnóstico social.

Artículo 50.

La conducta tipificada como infracción grave en el apartado a) de este artículo resulta idéntica a la descrita en la letra a) del art. 49 como infracción leve, lo que resulta contrario al principio de tipicidad de la potestad sancionadora (art. 27 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público).

Artículo 54.

Lo dispuesto en el apartado segundo respecto al *dies a quo* para el cómputo del plazo de prescripción de las sanciones ha de acomodarse a lo establecido, con carácter básico, en el art. 30.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Artículo 55.

En el apartado 1, el marco en el que ha de inscribirse el tratamiento reglamentario del procedimiento sancionador de este PL no debe limitarse al de los *«principios contenidos en la legislación de procedimiento administrativo común»*, sino en el más amplio marco general de la misma. Debe, en consecuencia, suprimirse la expresión *«de los principios contenidos en»*, añadiendo el adjetivo *«de»* después del sustantivo *«marco»*.

Artículo 57.

Según se dispone en la letra a) del apartado primero de este precepto, *«corresponden a la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias, a través*

de la Consejería competente en materia de derechos sociales, las siguientes competencias: a) *La elaboración y aprobación de las normas de desarrollo de la presente Ley*».

A la luz del tenor literal del artículo, resultaría conveniente aclarar en el texto del PL que, de conformidad con lo establecido en su disposición final primera, el ejercicio de la potestad reglamentaria de desarrollo le corresponde al Consejo de Gobierno de Canarias (de manera semejante a la regulación que, sobre esta materia, se contiene en el art. 48.1, letra a) y la disposición final primera de la Ley 16/2019, de 2 de mayo, de Servicios Sociales de Canarias).

4. Consideraciones de carácter formal.

Aunque, en términos generales, la redacción del PL resulta correcta y acorde con las reglas gramaticales, es aconsejable proceder a una última revisión del texto normativo encaminada a corregir las diversas deficiencias observadas en el mismo.

En este sentido, se advierten incorrecciones relativas a los siguientes aspectos:

a) Puntuación del texto [v.gr., el párrafo cuarto del apartado I de la Exposición de Motivos: *“(...) y (,) por tanto (,) al sostenimiento...”*; el párrafo noveno del apartado III: *“(...) que (,) a su vez (,) está determinado...”*; el párrafo primero del art. 1: *“(...) y, en su marco: (...)”*-; el apartado tercero del art. 32: *“el procedimiento iniciado de oficio (,) cuando derive de una comprobación por el propio ayuntamiento o por el órgano competente para resolver (,) se tendrá que comunicar a la persona titular (...)”*; el apartado segundo -*“(...) aunque (,) en ningún caso (,) por un periodo continuado (...)”*- y tercero -*“(...) deberá demostrar que (,) nuevamente (,) concurren los requisitos (...)”*- del art. 34; apartado tercero del art. 36: *“(...) en un plazo que(,) en ningún caso (,) (...)”*; apartado segundo del art. 42: *“las personas que (,) como consecuencia del ejercicio del derecho a la inclusión social y/o inserción laboral (,) estén residiendo en recursos de acogida temporal de servicios sociales o socio sanitarios (...)”*; entre otros].

b) Uso uniforme de las mayúsculas y minúsculas (v.gr., *«sistema público de servicios sociales»* -art. 1-, *«Sistema Público de Servicios Sociales»* -art. 2.3- y *«sistema Público de Servicios Sociales»* -art. 46.2-; o *«prestación canaria de inserción»* versus *«Prestación Canaria de Inserción»* -disposición transitoria primera-);

c) Utilización de la tilde en los pronombres demostrativos [v.gr., *«éstos»* -arts. 15.4, párrafo segundo, 21.3, 53.1 y 49, letra b)- y *«ésta»* -apartados III y IV de la

Exposición de Motivos, y art. 11.1, entre otros-] y en el pronombre relativo «cual» (v.gr., art. 21.1, párrafo segundo);

d) Uso del prefijo «socio-» [de modo semejante a la redacción de la Ley de Servicios Sociales de Canarias -véanse los arts. 6, letra k) y 7, letra h) y o), entre otros: «socioeducativas», «sociolaborales», y «socio-sanitarias»-, los adjetivos «socio-sanitario», «socioeconómico», etc., se ha de escribir sin guiones y sin separación].

e) La reproducción por la Exposición de Motivos (párrafo 14º del apartado I) del contenido del art. 10.1 de la CE habrá de ser delimitada mediante la utilización de paréntesis -tal y como acaece en el párrafo inmediatamente posterior-.

f) En el art. 15 procede modificar el tenor literal del párrafo segundo del apartado 3.º del presente artículo (*«Dichos planes serán elaborados por los servicios sociales de los ayuntamientos, consensuado con la persona interesada, y que incluya un compromiso de inclusión social a través de un itinerario de inserción»*), pudiendo quedar redactado en los siguientes términos: *«Dichos planes serán elaborados por los servicios sociales de los ayuntamientos, consensuados con la persona interesada e incorporarán un compromiso de inclusión social a través de un itinerario de inserción»*.

g) En el art. 18 se ha de eliminar la preposición «sin» de la redacción de la letra a), apartado 2,º del presente artículo: *«Cuando uno de los miembros de la unidad de convivencia tenga derecho legalmente a percibir una pensión compensatoria o alimenticia y no la reciba, (sin) bien por no haber hecho uso de su derecho para percibirla, o bien por renunciar voluntariamente a ella (...)*».

h) En el art. 20 se ha de introducir la palabra «se» en el texto del apartado primero: *«La cuantía base de la renta de ciudadanía será la que (se) determina como renta garantizada por la legislación reguladora del Ingreso Mínimo Vital, en función de la condición de la persona beneficiaria individual o de las características de la unidad de convivencia»*.

i) El texto de la letra c) del apartado primero del artículo 34 ha de mejorarse, con la siguiente o similar redacción: *«c) Ausencia del territorio de la Comunidad Autónoma de Canarias por un tiempo superior a 30 días (...)*».

j) En la Disposición final primera se ha de eliminar las comillas existentes al principio -“(«)Boletín Oficial de Canarias(»)”- y al final del texto de la citada disposición -“(...) o complementos previstos.(”)”-

CONCLUSIÓN

El Proyecto de Ley de la Renta de Ciudadanía de Canarias se adecua a los parámetros de constitucionalidad y de estatutoriedad que resultan de aplicación, así como al resto del ordenamiento jurídico. No obstante, se formulan diversas observaciones al mismo.

VOTO PARTICULAR QUE EMITE LA EXCMA. SRA. CONSEJERA DOÑA ESTELLA MARÍA MARRERO SÁNCHEZ SOBRE EL DICTAMEN 35/2022, DE 21 DE ENERO, DEL PLENO, RELATIVO AL PROYECTO DE LEY DE LA RENTA DE CIUDADANÍA DE CANARIAS (EXP. 611/2021 PL).

Al amparo de lo previsto en el art. 17.2 de la Ley del Consejo Consultivo de Canarias, y tal como anuncié en la deliberación de este dictamen, con el máximo respeto y dentro del plazo legal, emito este voto particular a fin de motivar las razones que han dado lugar a mi discrepancia del parecer mayoritario, las cuales, por otro lado, tienen un carácter delimitado y se centran, fundamentalmente, en el planteamiento desarrollado en torno a las observaciones generales que se formulan al Proyecto de Ley de la Renta de Ciudadanía de Canarias.

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, aún cuando coincidía en casi todo con él. 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 las observaciones de carácter general contenidas en el apartado 1.1 de su Fundamento V, lo que ha determinado el sentido final de mi voto.

1. En este sentido, se reprocha en el Dictamen la inseguridad jurídica que genera *«la regulación de aspectos que ya fueron incluidos como generales en la LSS, y que ahora constituirían una repetición literal en el PL, o, lo que podría ser más grave aún, que se reiteran en el PL sin una total correspondencia en su contenido y literalidad con lo establecido en la LSS»*, y añade *«En fin, esta observación general pretende destacar la innecesaria y jurídicamente insegura reiteración por el PL de términos y conceptos jurídicos que con carácter general, para todo el sistema público de los servicios sociales de Canarias, ya están regulados en la LSS. En consecuencia, el PL debe limitarse a perfilar normativamente sólo aquello que resulte específico de la renta ciudadana y de las*

prestaciones complementarias de ella, los llamados por el art. 9.2 LSS “requisitos adicionales”, y otras categorías que sólo sean de aplicación a tales específicas prestaciones».

Se discrepa de esta observación toda vez que, no se debe perder de vista que nos encontramos ante dos normas de idéntico rango legal, cada una de las cuales tiene su propio objeto y ámbito de actuación, y que, si bien, pueden resultar complementarias, sus relaciones se rigen por el principio de especialidad normativa que viene enunciado mediante el aforismo romano *lex specialis derogat legi generali*.

Así, la Ley 16/2019, de 2 de mayo, de Servicios Sociales de Canarias (LSS) en su art. 1.1 dispone que la Ley tiene por objeto *«Promover y garantizar en la Comunidad Autónoma de Canarias el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a un sistema público de servicios sociales de carácter universal y hacer efectivo el derecho subjetivo a los servicios y prestaciones del sistema de servicios sociales de responsabilidad pública en las condiciones y términos específicamente previstos para cada uno de ellos»*, esto es, la LSS para asegurar la efectividad del derecho subjetivo a los servicios y prestaciones del sistema de servicios sociales remite a las condiciones y términos que específicamente se prevean para cada uno de ellos, previsión que sin duda se puede efectuar mediante una norma con rango de ley distinta a la LSS.

En congruencia con este precepto, la Disposición Adicional Sexta de la LSS establece que *«En desarrollo de lo dispuesto por el artículo 24 del Estatuto de Autonomía de Canarias, el Gobierno presentará en el Parlamento de Canarias, dentro del plazo máximo de los dieciocho meses siguientes a la entrada en vigor de la presente ley, un proyecto de ley por el que se regule una prestación económica que tenga por objeto garantizar un mínimo de ingresos a aquellas personas o unidades de convivencia que se encuentren en situación de exclusión o en riesgo de estarlo»*, y es, precisamente, en ejecución de este mandato legal, el motivo en virtud del cual se ha elaborado el Proyecto de Ley sometido a dictamen de este Órgano consultivo. Proyecto de Ley que, además, es desarrollo, no de la LSS sino del art. 24.1 del EAC que reconoce el derecho de las personas que se encuentren en situación de exclusión social a acceder a una renta de ciudadanía en los términos que establezcan las leyes.

Pues bien, de lo expuesto se colige que el Proyecto de Ley que se dictamina es una norma especial, cuyo objeto es la regulación integral de una concreta y específica prestación (la renta de ciudadanía y el derecho a los programas y servicios de inclusión social y/o inserción laboral), en tanto que la LSS se configura como la norma aplicable al conjunto de actuaciones propias de los servicios sociales que se presten por las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma de Canarias y

por entidades vinculadas dependientes de estas, así como por entidades privadas que colaboren con ellas en el marco del sistema canario de servicios sociales (art. 2.1 LSS).

Sentado lo anterior, y como ya se ha advertido, la interrelación entre ambas normas se articula a través del principio de especialidad normativa, que ha sido calificado por nuestra jurisprudencia como principio general del Derecho, junto con el de jerarquía (*lex superior derogat legi inferiori*) y el de temporalidad o cronología de las normas (*lex posterior derogat legi priori*), y es considerado como un criterio tradicional de solución de las antinomias, entendiéndose por éstas las contradicciones normativas que se producen cuando, ante unas mismas condiciones fácticas, se imputan consecuencias jurídicas que no pueden observarse simultáneamente.

Asimismo, supone el tránsito de una regla más amplia, que afecta a todo un género, a una regla menos extensa, que afecta exclusivamente a una especie de dicho género, aplicándose con preferencia a la Ley general cuando su supuesto de hecho se ajusta más al hecho concreto, pues de otra forma quedaría ineficaz, ya que nunca sería aplicable y no puede suponerse que el legislador quiso una *lex sine effectu*. Y, por el contrario, la ley general se aplicará a todos los supuestos no encuadrables en la especial y será, por tanto, también eficaz en su ámbito, por lo que ninguna inseguridad jurídica se aprecia con la regulación proyectada en este concreto aspecto.

Lo anterior debe ser completado, siguiendo a nuestra jurisprudencia, con la matización adicional de que «la norma general seguirá incluso siendo aplicable al supuesto regulado por la norma especial, en todos aquellos aspectos no previstos por la norma especial». Así lo expresa, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, de 27 de octubre de 1979. Como también se precisa que «una ley general no se aplicará supletoriamente a supuestos propios de una ley especial, cuando se entiende que ésta regula de modo suficiente los aspectos en cuestión» (STC 80/2002, de 8 abril, y STS, Contencioso, de 28 de febrero de 2001).

Ahora bien, este principio no supone que, en el supuesto de contradicción entre una norma general y otra especial, la primera queda derogada, sino que, como señala Villar Palasí, persiste la vigencia simultánea de ambas normas, si bien la ley especial se aplicará con preferencia a la ley general en aquellos supuestos contemplados en aquella norma.

Como complemento a lo anterior, nuestro Código Civil, al establecer el criterio cronológico, en su art. 2 exige como regla general, en su párrafo 2, que la derogación de la norma anterior por la norma posterior sea expresa y tan sólo se admite la derogación tácita cuando la norma nueva sea incompatible con la anterior en la misma materia. Pues bien, aplicando a la especialidad la previsión del artículo 2.2 del Código Civil citado, da como resultado el principio general según el cual para que *«las disposiciones especiales puedan estimarse derogadas o abrogadas precisan bien de una expresa y nominativa derogación en una norma posterior de carácter general o la anulación por otra disposición posterior que tenga el mismo carácter especial»* (STS, Contencioso, de 18 de septiembre de 1984).

De todo ello se concluye, según el parecer de esta Consejera, que la seguridad jurídica queda salvaguardada con la regulación proyectada en los términos que resultan del articulado del Proyecto de Ley.

2. De otro lado, en la observación general 1.1 se formulan los siguientes reproches:

- *«Así, el art. 3 PL reproduce literalmente la definición de exclusión social del art. 5.4 de la LSS. Tal reiteración parece innecesaria, pues definida tal situación de hecho con carácter general en la LSS, para todo el ámbito de los servicios sociales, incluidas las específicas prestaciones reguladas en el PL, huelga su mención en éste; pero, sobre todo, por la inseguridad jurídica derivada de eventuales cambios normativos de la LSS o de la Ley que resulte de este PL, al poder surgir futuras contradicciones entre ambas normas. En idéntico sentido el art. 4 i) PL reproduce el texto del 7 f) LSS», añadiendo «Tampoco requiere ser reiterada por el PL (art. 7) la definición de unidad de convivencia ya fijada con anterioridad y con carácter general por el art. 5.11 LSS».*

Pues bien, en relación con el Proyecto de Ley estudiado, tales reiteraciones o repeticiones son necesarias y precisas para la mejor comprensión y entendimiento de la norma, evitando reenvíos a otros textos legales (LSS) y proporcionando una visión sistemática del régimen jurídico aplicable.

En este sentido, como hemos señalado en numerosos dictámenes (entre otros DCCC 553/2018, de 12 de diciembre) en relación con las *leges repetitae*, cuando la norma autonómica reitera legislación estatal, pero plenamente aplicable al presente supuesto, *«No obstante, el Tribunal Constitucional ha dejado a salvo la posibilidad de reiteración en la norma autonómica cuando ésta sirve a la finalidad de complementar la norma autonómica para dotarla de sentido o inteligibilidad. Señala así en su Sentencia 47/2004, de 29 de marzo, que esta proscripción de la reiteración o reproducción de normas por el legislador autonómico no debe extenderse a aquellos supuestos en que la reiteración*

simplemente consiste en incorporar a la normativa autonómica, ejercida ésta en su ámbito competencial, determinados preceptos del Ordenamiento procesal general con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo autonómico. Se trata en estos casos, en definitiva, de ofrecer un texto normativo en el que las normas legales de competencia autonómica queden integradas con otras de competencia estatal, proporcionando una visión sistemática sobre el régimen jurídico».

- «Igualmente afecta a la seguridad jurídica la utilización por la LSS y por el PL de términos distintos para designar una misma situación de hecho; así, el art. 5.6 LSS denomina “urgencia social” aquella situación de necesidad, de carácter excepcional o que surja de forma extraordinaria y puntual, de las personas y que requiera de una actuación inmediata de los servicios sociales, sin la cual podría producirse un deterioro o agravamiento de la situación de necesidad acaecida, y el art. 3.2 del PL llama “vulnerabilidad social” a la situación de riesgo y de dificultad, que imposibilita, de manera inmediata o en el futuro, a las personas o grupos afectados, para la satisfacción de su subsistencia y la garantía de calidad de vida. También el art. 5.5 LSS apela al término vulnerabilidad para referirse a una situación a ser atendida por los servicios sociales. Tales artículos parecen definir la misma situación de hecho, pero con términos distintos, o con diferencias de matiz».

Discrepo de esta observación toda vez que de su simple lectura se constata que se trata de tres conceptos distintos que definen situaciones y supuestos de hecho diferentes.

Así el término *«urgencia social»* se refiere a una situación de necesidad de carácter extraordinario, puntual o excepcional y que precisa de una actuación inmediata para evitar un deterioro o un agravamiento de dicha situación de necesidad.

En tanto que el término *«vulnerabilidad social»* va referido a una situación de riesgo y de dificultad que carece de las notas de excepcionalidad y necesidad de intervención inmediata que caracterizan a la urgencia social, constituyendo un concepto distinto e independiente de aquel.

Por último, la referencia que hace el art. 5.5 LSS al término *«vulnerabilidad»* lo es en el contexto de la definición de *«personas en situación de riesgo o de exclusión social»*, y viene referido a una *«situación de vulnerabilidad»*, entendida como situación de desamparo o carencia, que produce que una persona en un momento determinado se vea afectada o indefensa para enfrentar o reaccionar a algunas situaciones en ese momento determinado. Por lo tanto, distinto y distante, de las definiciones anteriores.

- *«También resulta innecesario y eventualmente contrario al principio de seguridad jurídica la pretensión de definir el derecho a la prestación como un derecho subjetivo, suficientemente concretado con carácter general por el art. 3 LSS».*

Amén de no razonarse los motivos por los cuales resulta innecesaria y eventualmente contraria al principio de seguridad jurídica la definición del derecho a la prestación como un derecho subjetivo, considero que, por el contrario, es acorde con el principio de seguridad jurídica la conceptualización de la prestación como derecho subjetivo en el art. 9 del Proyecto de Ley, y ello toda vez que, el art. 3 LSS lo que configura como derecho subjetivo es el acceso a las prestaciones del sistema público de servicios sociales, en tanto que el art. 9 del Proyecto de Ley lo que conceptúa como derecho subjetivo es la prestación misma, esto es, la renta de ciudadanía.

- *«Asimismo, definidos los objetivos y principios rectores de todo el sistema público de servicios sociales en los arts. 6 y 7 LSS, también por tanto para las específicas prestaciones reguladas en este PL, resulta inconveniente la reiteración de algunos de ellos en el art. 4 de éste».*

Discrepo de esta observación por cuanto, la norma proyectada, en tanto que Ley plena, formal y especial, puede establecer libremente los principios rectores que mejor se adapten a la finalidad por ella pretendida, resultando además necesario que lo haga en aras de la seguridad jurídica, toda vez que los indicados principios han de inspirar la actuación de los poderes públicos.

3. Mención especial se ha de hacer respecto de las observaciones generales al régimen de infracciones y sanciones contenido en el texto sometido a dictamen.

Así, se señala:

«Finalmente, especialmente preocupante resulta la aplicación de tales reiteraciones, duplicidades o solapamientos en la definición de tipos sancionadores por la tan citada LSS y por el PL. Así, en el art. 49.c) PL se considera falta leve no comunicar cualquier variación personal o familiar, económica o patrimonial que pudiera dar lugar a modificaciones, suspensiones o extinciones de la prestación, mientras que el art. 106 b) LSS se considera en cambio falta grave no comunicar a la Administración los cambios o las alteraciones de las circunstancias o de los requisitos que determinaron la concesión de la prestación. En otros supuestos el tratamiento por una y otra norma no supone como en el caso anterior contradicción entre ambas, sino innecesaria y jurídicamente insegura reiteración, como ocurre con el art. 51 PL, que califica de infracción muy grave el falseamiento de los datos o cualquier otra maquinación fraudulenta para obtener, conservar o aumentar el importe de las prestaciones, mientras el art. 107 b) LSS considera infracción muy grave falsear datos a la

Administración, si la falsedad ha sido determinante para acceder a la prestación. Más rechazable resulta aún la coincidencia del PL en calificar al tiempo de leve [49 a)] y de grave [50 a)] no destinar la prestación económica a cubrir las necesidades básicas de la vida, de conformidad con el objeto, alcance y naturaleza de la renta de ciudadanía mientras el 107 e) LSS califica esa conducta de muy grave.

La preservación del principio non bis in idem, así como la necesidad de asegurar la mayor claridad y precisión en la fijación del contenido y alcance de tales tipos exige limitar el tratamiento de esta materia por el PL sólo a los supuestos donde se complementa o especifica el sistema sancionador que con carácter general regula la LSS. No queda por ello excluida la posibilidad de tipos autónomos por el PL, pero siempre que se excluya cualquier solapamiento o duplicidad con los de la LSS. Una vez definidos los tipos, ha de ser el legislador quien opte por ubicarlos en el marco general de la LSS o en el de la Ley que se proyecta. Pero lo que ha de objetarse por las razones indicadas es el doble tratamiento en una y otra norma, los solapamientos y las reiteraciones. En tal sentido, el PL que se dictamina ha de ser objeto de un cuidadoso análisis para excluir tales prácticas».

Pues bien, además de reiterar en este punto lo ya expuesto en este voto particular en relación con el principio de especialidad normativa, que es plenamente aplicable a esta materia y, entendiendo que la norma que se proyecta puede establecer un régimen sancionador específico para la concreta prestación que regula, aún cuando sancione idénticas infracciones con penas de distinta gravedad a las previstas en la LSS, ello no resulta reprochable, toda vez que, en cualquier caso, se trataría de un concurso aparente de normas, cuya solución se encuentra prevista en nuestro ordenamiento jurídico.

La Sala Tercera del Tribunal Supremo en su Sentencia de 15 de octubre de 2018, ya ha tenido ocasión de pronunciarse en relación con estos supuestos de concurso aparente de normas en materia sancionadora al señalar:

«Llegados a este punto conviene traer a colación las afirmaciones que en relación con el concurso aparente de normas o de leyes efectuamos en nuestra sentencia de 22 de septiembre. Señalamos, concretamente, en aquella ocasión -en el FD 5 A) del pronunciamiento-, lo siguiente:

“Ciertamente, la cuestión de la tipificación de la conducta de la entidad recurrente admitía, como señala la Sentencia de instancia, dos soluciones distintas; pero únicamente en abstracto. Porque, es indudable que estamos ante lo que se califica en el ámbito del Derecho penal como un concurso de Leyes, concurso aparente, o conflicto aparente de Leyes, que concurre en aquellos casos en los que un determinado supuesto de hecho es lógicamente subsumible en varios preceptos, uno de los cuales, sin embargo, desplaza a los restantes”.

“[E]l llamado conflicto o concurso de normas -ha dicho la Sala Segunda de este Tribunal-, se produce cuando sobre un mismo supuesto de hecho recaen dos o más preceptos normativos en cuyas respectivas hipótesis es subsumible enteramente el supuesto en conflicto” [Sentencia de 22 de mayo de 2009 (rec. cas. núm. 10084/2008), FD Centésimo Cuadragésimo Cuarto]. La posibilidad, desde una perspectiva puramente lógica, de subsumir una conducta en más de una norma, sin embargo, debe ser sólo aparente [Sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo de 15 de febrero de 2000 (rec. cas. núm. 1678/1999), FD Cuarto]. Desde un punto de vista jurídico, porque en última instancia sólo una de las normas resulta aplicable, en la medida en que el desvalor que representa el comportamiento ilícito es abarcado íntegramente por uno de los preceptos concurrentes cuya aplicación excluye la de los demás”. El “conflicto de normas -en efecto- debe resolverse con la aplicación de solo una de ellas, que excluya a las demás (razón por la que algunos hablan de aparente conflicto, ya que éste finalmente desaparece a favor de una sola norma)” (sentencia de 22 de mayo de 2009, cit., mismo FD).

Concurso de Leyes, en fin, cuyo fundamento general, según la mejor doctrina, radica, de un lado, en la idea de que el ordenamiento jurídico es un sistema exento de contradicción, y, de otro, en el principio ne bis in ídem (en este sentido, sentencia de 22 de mayo de 2009, cit., mismo FD), esto es, en el axioma de que no se puede castigar dos veces al mismo sujeto por el mismo hecho. Garantía de no ser sometido a bis in ídem, que, como es sabido, a pesar de su falta de mención expresa en el art. 25.1 de la Constitución española (CE), “integra el derecho fundamental al principio de legalidad en materia penal y sancionadora (art. 25.1 CE)” (STC 2/2003, de 16 de enero, FJ 3; en el mismo sentido, SSTC 221/1997, de 4 de diciembre, FJ 3; 177/1999, de 11 de octubre, FJ 3; 229/2003, de 18 de diciembre, FJ 3), “dada su conexión con las garantías de tipicidad y de legalidad de las infracciones” (STC 2/2003, de 16 de enero, FJ 3; en parecidos términos SSTC 154/1990, de 15 de octubre, FJ 3; 150/1991, de 4 de julio, FJ 9; 204/1996, de 16 de diciembre, FJ 2) reconocidas en dicho precepto constitucional, y resulta aplicable también en el ámbito del Derecho administrativo sancionador [STC 2/2003, de 16 de enero, FJ 3 a]).

Este conflicto de leyes debe resolverse mediante la aplicación del principio genérico de especialidad, que se desglosa en una serie de reglas que, como es sabido, en la actualidad se contienen en el art. 8 CP, y que responden a una misma idea, a saber: la de que en caso de conflicto, la norma que se ajusta más exactamente al supuesto de hecho expresa de modo más complejo la valoración que del mismo efectúa el ordenamiento jurídico y prevalece sobre la que lo contempla de manera más vaga y abstracta. Las citadas reglas o criterios para determinar la única norma aplicable son los siguientes: a) el criterio de especialidad (lex specialis derogat lex generalis), en virtud del cual “[e]l precepto especial se aplicará con preferencia al general”; b) el criterio de la subsidiariedad, por el que “[e]l precepto subsidiario se aplicará sólo en defecto del principal, ya se declare expresamente dicha subsidiariedad, ya sea ésta tácitamente deducible”; c) el criterio de la consunción (lex

consumens derogat lex consumpta), según el cual, “[e]l precepto penal más amplio o complejo absorberá a los que castiguen las infracciones consumidas en aquél”; d) y, por último, el llamado criterio de alternatividad (también conocido como subsidiariedad o consunción relativas o impropias), que comporta que, en defecto de los criterios anteriores, “el precepto penal más grave excluirá los que castiguen el hecho con pena menor”.

Conviene aclarar que la circunstancia de que tales reglas se contengan en un precepto del CP y que la LGT no efectúe una expresa remisión al mismo no implica, sin embargo, que no deban emplearse en el ámbito del procedimiento administrativo sancionador, dado que el referido art. 8 del CP no viene más que a recoger criterios de interpretación para determinar la Ley o precepto legal aplicable que ya venían siendo asumidos por la doctrina penalista y aplicados por la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Así lo ha puesto de manifiesto hace mucho la Sala Segunda de este Tribunal al señalar que “[e]l precepto penal [especial] ha de aplicarse con preferencia al general, como ya ha establecido paladinamente el número 1º del artículo 8º del Código Penal y venía ya antes recogiendo jurisprudencialmente cuando el artículo 68 del anterior Código Penal propugnaba un principio de alternatividad frente al cual tenía ya carácter preferente el de especialidad (sentencia de 25 de enero de 1990 y 20 de febrero de 1992)” [sentencia de 18 de marzo de 1997 (rec. cas. núm. 1004/1996), FD Primero]».

Pues bien, como se acaba de exponer, el denominado concurso de Leyes, concurso aparente, o conflicto aparente de Leyes resulta plenamente aplicable en el ámbito del procedimiento administrativo sancionador, de tal modo que en caso de conflicto de normas se ha de acudir en primer lugar a la ley especial (Ley de la Renta de Ciudadanía de Canarias), y en defecto de la aplicación del régimen sancionador especial procede aplicar el régimen sancionador general previsto en la LSS, siempre y cuando concurren los elementos objetivos y subjetivos del tipo de injusto, por lo que no considero reprochable la regulación proyectada en materia sancionadora en los términos formulados en la observación general.

Este es el sentido con el que formulo mi voto discrepante, en la sede del Consejo Consultivo, a 26 de enero de 2022.