



Consejo Consultivo de Canarias

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

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 13 de junio de 2022.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con el *Decreto-ley 6/2022, de 20 de mayo, de modificación del Decreto ley 14/2021, de 28 de octubre, por el que se regula el marco general para la tramitación de los procedimientos de concesión de ayudas con carácter de emergencia, destinadas a paliar las necesidades derivadas de la situación de emergencia producida por las erupciones volcánicas en la isla de La Palma (EXP. 226/2022 DL)**.

F U N D A M E N T O S

I

Solicitud y preceptividad del Dictamen.

1. El Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias, mediante escrito de 27 de mayo de 2022, con registro de entrada en este Consejo Consultivo el mismo día, y de conformidad con lo establecido en el art. 160.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias (en adelante, RPC), solicita preceptivo Dictamen sobre el Decreto-ley 6/2022, de 20 de mayo, de modificación del Decreto-ley 14/2021, de 28 de octubre, por el que se regula el marco general para la tramitación de los procedimientos de concesión de ayudas con carácter de emergencia, destinadas a paliar las necesidades derivadas de la situación de emergencia producida por las erupciones volcánicas en la Isla de La Palma.

El art. 160.2 RPC dispone que, remitido por el Gobierno, con los antecedentes necesarios, un decreto-ley publicado, corresponde a la Mesa admitirlo a trámite, ordenar su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento de Canarias, solicitar por parte de la Presidencia del Parlamento dictamen del Consejo Consultivo, al amparo de lo dispuesto en el artículo 58.1 letra b) del Estatuto de Autonomía de Canarias

* Ponente: Sr. Matos Mascareño.

(EAC), con señalamiento del plazo para su emisión, dentro de los diez días hábiles siguientes.

En el escrito por el que se recaba el presente Dictamen, se fija el día 13 de junio como plazo para su emisión por parte de este Consejo Consultivo.

2. La preceptividad del Dictamen deriva, como se dijo, de lo dispuesto en el artículo 58.1 EAC, en el que se relacionan los asuntos sobre los que ha de dictaminar este Consejo Consultivo, cuyo apartado b) se refiere a los decretos-leyes sometidos a convalidación del Parlamento.

3. La norma objeto del parecer de este Consejo fue aprobada como Decreto-ley 6/2022, de 20 de mayo, y publicada en el Boletín Oficial de Canarias núm. 101, el martes 24 de mayo de 2022.

II

Sobre los decretos-leyes autonómicos.

1. Como venimos exponiendo desde que en nuestro Ordenamiento Jurídico se prevé esta específica fuente normativa, el art. 46 EAC, tras la reforma operada por la L.O. 1/2018, dispone que el Gobierno, en caso de extraordinaria y urgente necesidad, podrá dictar normas de carácter provisional con rango de ley, que recibirán el nombre de decretos-leyes.

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

Por expreso mandato estatutario, no pueden afectar a las leyes de presupuestos de la Comunidad, a las de las instituciones autonómicas, a las que requieran mayoría cualificada, ni a las que contengan la regulación esencial de los derechos establecidos en el EAC.

Sobre tales normas el TC ha manifestado:

«Este Tribunal ha considerado igualmente que, aunque la Constitución no lo prevea, nada impide que el legislador estatutario pueda atribuir al Gobierno de las Comunidades Autónomas la potestad de dictar normas provisionales con rango de ley que adopten la forma de decreto-ley, siempre que los límites formales y materiales a los que se encuentren sometidos sean, como mínimo, los mismos que la Constitución impone al decreto-ley estatal (SSTC 93/2015, de 14 de mayo, FFJJ 3 a 6; 104/2015 de 28 de mayo, FJ 4, y 38/2016, de 3 de

marzo, FJ 2, entre otras). Ello implica que, para resolver la impugnación planteada frente al Decreto-Ley catalán 5/2017, debamos tomar en consideración la doctrina constitucional relativa al artículo 86.1 CE, pues el artículo 64.1 EAC se refiere también a la “necesidad extraordinaria y urgente” como presupuesto habilitante para que el Gobierno pueda dictar “disposiciones legislativas provisionales bajo la forma de Decreto-ley”.

En el examen de esta cuestión hemos de partir, asimismo, de la doctrina de la STC 93/2015, de 14 de mayo, recogida en las SSTC 230/2015, de 5 de noviembre y 211/2016, de 15 de diciembre. Allí señalamos que “un Estatuto de Autonomía no puede atribuir al Consejo de Gobierno autonómico poderes de legislación de urgencia que no estén sujetos, en lo que corresponda, a los límites consignados en el artículo 86.1 CE como garantía del principio democrático. En todo caso el Tribunal Constitucional podrá, aplicando directamente el parámetro constitucional ínsito en dicho principio, controlar la constitucionalidad de la legislación de urgencia que pueda adoptar el citado Consejo de Gobierno” (STC 93/2015, FJ 5). STC nº 105/2018, de 4 octubre (FJ 3)».

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

III

Sobre la tramitación del Decreto-ley.

1. Como hemos razonado en los dictámenes en los que hemos analizado estas específicas normas, la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía supuso un gran vacío legal en torno a los decretos-leyes como nueva fuente del Ordenamiento Jurídico canario -especialmente significativa en cuanto al procedimiento de tramitación del decreto-ley-, laguna que, no obstante, se va colmando poco a poco, siendo posible -mientras tanto- completar acudiendo a la cláusula de supletoriedad del art. 149.3 CE y a la analogía prevista en el art. 4.1 del Código Civil.

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

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

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

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

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

b) Contenido y análisis jurídico, con referencia al Derecho nacional y de la Unión Europea, que incluirá el listado pormenorizado de las normas que quedarán derogadas como consecuencia de la entrada en vigor de la norma.

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

d) Impacto económico y presupuestario, que evaluará las consecuencias de su aplicación sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la norma, incluido el efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad y su encaje con la legislación vigente en cada momento sobre estas materias. Este análisis incluirá la realización del test Pyme de acuerdo con la práctica de la Comisión Europea.

e) Asimismo, se identificarán las cargas administrativas que conlleva la propuesta, se cuantificará el coste de su cumplimiento para la Administración y para los obligados a soportarlas con especial referencia al impacto sobre las pequeñas y medianas empresas.

f) Impacto por razón de género, que analizará y valorará los resultados que se puedan seguir de la aprobación de la norma desde la perspectiva de la eliminación de

desigualdades y de su contribución a la consecución de los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, a partir de los indicadores de situación de partida, de previsión de resultados y de previsión de impacto.

g) Un resumen de las principales aportaciones recibidas en el trámite de consulta pública regulado en el apartado 2.

La Memoria del Análisis de Impacto Normativo incluirá cualquier otro extremo que pudiera ser relevante a criterio del órgano proponente.

8. Cumplidos los trámites anteriores, la propuesta se someterá a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios y se elevará al Consejo de Ministros para su aprobación.

9. El Ministerio de la Presidencia, con el objeto de asegurar la coordinación y la calidad de la actividad normativa del Gobierno analizará los siguientes aspectos:

a) La calidad técnica y el rango de la propuesta normativa.

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

c) La necesidad de incluir la derogación expresa de otras normas, así como de refundir en la nueva otras existentes en el mismo ámbito.

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

e) El cumplimiento de los principios y reglas establecidos en este Título.

f) El cumplimiento o congruencia de la iniciativa con los proyectos de reducción de cargas administrativas o buena regulación que se hayan aprobado en disposiciones o acuerdos de carácter general para la Administración General del Estado.

g) La posible extralimitación de la iniciativa normativa respecto del contenido de la norma comunitaria que se trasponga al derecho interno.

10. Se conservarán en el correspondiente expediente administrativo, en formato electrónico, la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, los informes y dictámenes recabados para su tramitación, así como todos los estudios y consultas emitidas y demás actuaciones practicadas.

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

2. Traslada esa tramitación al presente caso, el DL debería estar precedido al menos de:

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

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

- Impacto económico y presupuestario.

- Identificación de las cargas administrativas que conlleva la propuesta, se cuantificará el coste de su cumplimiento para la Administración y para los obligados a soportarlas con especial referencia al impacto sobre las pequeñas y medianas empresas.

- Impacto por razón de género.

- Sometimiento a la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno.

- Análisis de los siguientes aspectos:

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

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

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

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

3. Entre los antecedentes que acompañan a la solicitud de dictamen, se incluye la siguiente documentación:

En primer lugar, se integra en el expediente remitido a este Consejo Consultivo el informe de iniciativa del proyecto de este decreto-ley suscrito por las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de Hacienda, Presupuestos y Asuntos Europeos, de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad y de Agricultura, Ganadería y Pesca.

En dicho informe se incluyen los siguientes contenidos:

I. Identificación de la situación jurídica y de hecho. Justificación y contenido de la iniciativa.

II. Alternativas a una actuación legislativa.

III. Aspectos técnico-jurídicos. Concurrencia del presupuesto habilitante para aprobar un Decreto-ley.

IV. Evaluación del impacto económico, que contiene:

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

2. Evaluación del impacto financiero en los ingresos y gastos de la administración autonómica, sus organismos autónomos y demás entes públicos pertenecientes a la misma.

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

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

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

6. Análisis del impacto sobre planes y programas generales y sectoriales.

7. Análisis del impacto sobre los recursos humanos.

8. Análisis sobre la necesidad de adoptar medidas sobre la estructura organizativa actual.

9. Análisis de otros aspectos con implicación en la estructura o régimen presupuestario.

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

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

12. Los otros costes sociales previsibles de la iniciativa.

V. Informe de impacto de género (art. 6 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres).

VI. Informe de impacto empresarial (art. 17 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Fomento y Consolidación del Emprendimiento, el Trabajo Autónomo y las Pymes en la Comunidad Autónoma de Canarias).

VII. Informe de impacto en la infancia y en la adolescencia (art. 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil).

VIII. Informe de impacto de la normativa en la familia (Disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas).

IX. Informe del impacto por razón de cambio climático (letra h) del artículo 26.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno).

También consta en el expediente remitido a este Consejo 'Nota a la propuesta que traslada la Consejera de Agricultura, Ganadería y Pesca al Consejero de Hacienda, Presupuestos y Asuntos Europeos, para la modificación del Decreto-ley 14/2021, de 28 de octubre, por el que se regula el marco general para la tramitación de los procedimientos de concesión de ayudas con carácter de emergencia, destinadas a paliar las necesidades derivadas de la situación de emergencia producida por las erupciones volcánicas en la Isla de La Palma', suscrito por la Viceconsejera de los Servicios Jurídicos; informe ('nota') que se emite con carácter facultativo.

Finalmente, también consta Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno, emitido en sesión celebrada el día 17 de mayo de 2022; copia del certificado -de 24 de mayo de 2022- del Acuerdo de Gobierno, de 20 de mayo de 2022, que incorpora como anexo el Decreto-ley que nos ocupa; así como el Decreto

n.º 39/2022, de 20 de mayo de 2022, del Presidente, por el que se promulga y ordena la publicación del Decreto-ley.

Por último, y en relación con la tramitación del DL, es preciso señalar que en la Exposición de Motivos se recoge expresamente que *«(n)o se ha realizado el trámite de participación pública al amparo de lo que establece el artículo 26.11 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, de aplicación supletoria por mor de lo dispuesto en la disposición final primera de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, que excluye la aplicación de las normas para la tramitación de anteproyectos de ley y normas reglamentarias, a los decretos leyes, a excepción de la elaboración de la memoria prevista en el apartado 3 del citado artículo, con carácter abreviado»*.

IV

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

1. El Decreto-ley 6/2022 tiene como objeto, como indica su título, la modificación del Decreto-ley 14/2021, de 25 de octubre, por el que se regula el marco general para la tramitación de los procedimientos de concesión de ayudas con carácter de emergencia, destinadas a paliar las necesidades derivadas de la situación de emergencia producida por las erupciones volcánicas en la isla de La Palma, con la finalidad de permitir, para los demás cultivos afectados por el volcán, que el procedimiento de concesión de las ayudas se inicie en la misma forma prevista para el cultivo del plátano.

Así lo recoge expresamente su Exposición de Motivos:

«Así pues el presente Decreto ley tiene por objeto establecer, para el resto de cultivos, una iniciación del procedimiento igual a la prevista para el cultivo del plátano, a instancia de parte mediante la presentación de solicitudes a través de las Organizaciones de Productores de Frutas y Hortalizas y otras Entidades Asociativas Agrarias, que permitirá recabar la información de las explotaciones, necesaria para valorar la pérdida de renta en base a lo establecido en el artículo 30 del Reglamento (UE) N° 702/2014 de la Comisión, de 25 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayuda en los sectores agrícola y forestal y en zonas rurales compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea».

El Decreto-ley 14/2021, de 25 de octubre, vinculaba la percepción de dichas ayudas por las personas y entidades beneficiarias a la previa inscripción en el Registro que se establece en su artículo 8.

Este art. 8 fue modificado en virtud de la Disposición final tercera, apartado Uno, del Decreto-ley 15/2021, de 18 de noviembre, por el que se aprueba el abono de una prestación extraordinaria a las personas titulares de las Pensiones No Contributivas, del Fondo de Asistencia Social, del Subsidio de Garantía de Ingresos Mínimos y de la Prestación Canaria de Inserción, residentes en la Comunidad Autónoma de Canarias, para paliar los efectos sociales derivados de la COVID-19, así como un suplemento extraordinario a las personas titulares de la Prestación Canaria de Inserción residentes en los municipios de Los Llanos de Aridane, El Paso y Tazacorte para paliar los efectos sociales derivados de la crisis volcánica y otras medidas en los ámbitos social, agrario y de uso del suelo.

Esta modificación consistió en exceptuar del requisito de inscripción en el Registro de Personas Afectadas para poder ser beneficiarias de las ayudas por pérdida de renta en el sector del plátano a las personas titulares de explotaciones agrarias destinadas a dicho cultivo, así como previó que en el supuesto de las ayudas por pérdida de renta el procedimiento se iniciara a instancia de «*parte*» (*sic*, expresión propia del ámbito jurisdiccional), mediante solicitud presentada por las Organizaciones de Productores de Plátanos y el pago de la ayuda se llevara a cabo por estas organizaciones si así se dispone en la resolución de concesión. Por lo tanto, esta excepción se contempló -exclusivamente- para el sector del plátano.

2. Sin embargo, y así se justifica en la Exposición de Motivos la necesidad de aprobación de este DL, se ha constatado que los daños ocasionados por la erupción del volcán, tanto directos como indirectos, por la acumulación de cenizas y la dificultad de realizar las labores culturales afectan, no sólo a las explotaciones agrarias dedicadas al plátano, sino también al resto de los cultivos agrícolas en toda la isla de la Palma, en los que concurren las mismas circunstancias.

Y continúa: «*Por ello, teniendo en cuenta que existen registros y bases de datos de gestión de ayudas en los que obran los datos reales de dichas explotaciones, es por lo que se hace necesario extender las medidas que se implantaron para el sector del plátano para el resto de cultivos agrícolas, al objeto de aliviar las cargas administrativas existentes*».

Además, se reconoce expresamente que las organizaciones de productores cuentan con una dilatada experiencia de colaboración con la Consejería de Agricultura, Ganadería y Pesca ya que la Ayuda a los Productores de frutas y

hortalizas, englobada en el Programa de opciones específicas por la lejanía y la insularidad (POSEI), se tramita mediante solicitud presentada por ellas. Por ello, seguir este modelo de tramitación permitirá agilizar la gestión de las ayudas al sector agrícola afectado por la erupción, dado el elevado número de damnificados.

3. En cuanto a la estructura, además de la Exposición de Motivos, que justifica la iniciativa normativa, el presente Decreto-ley contiene un artículo único, que se divide en cinco apartados, que modifica los artículos 14, 15, 18, 21 y la disposición adicional decimoquinta del Decreto-ley 14/2021, de 28 de octubre, extendiendo las medidas específicas que en ellos se recogen -de aplicación exclusivas a los productores de plátanos- a todas las personas titulares de explotaciones agrícolas asociadas a Organizaciones de Productores de Frutas y Hortalizas y otras Entidades Asociativas Agrarias.

Por su parte, la Disposición adicional única determina que las solicitudes para acogerse a estas ayudas en el sector agrícola se ajustarán a lo previsto en el artículo 8.2 de la Orden de 23 de noviembre de 2021, de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Pesca, por la que se regula la concesión directa de ayudas al sector agrario y pesquero, destinadas a paliar las necesidades derivadas de la situación de emergencia producida por las erupciones volcánicas en la isla de La Palma, salvo en lo que se refiere al plazo de presentación de solicitudes, que comprenderá desde la entrada en vigor del decreto-ley hasta los seis meses siguientes a la finalización de la situación de emergencia.

Por último, incluye una disposición final única que fija la entrada en vigor de la norma para el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias.

V

Competencia de la Comunidad Autónoma.

En la Exposición de Motivos del DL se recoge expresamente que *«la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta competencia para establecer la regulación normativa que se contempla en este decreto ley, en base a los títulos competenciales que le reconoce su Estatuto de Autonomía en los artículos 104 (organización de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias), 106 (procedimiento administrativo común) 130 (agricultura) y 149.1 (protección civil), en relación con el artículo 102 (actividad de fomento en materia de su competencia)»*.

Sobre ello, este Consejo Consultivo ya tuvo ocasión de pronunciarse al dictaminar el Decreto-ley 14/2021, que ahora se modifica. Así, en nuestro dictamen DCC 550/2021, de 16 de noviembre, decíamos:

«1. El presente DL encuentra encaje en diversos títulos competenciales.

En primer lugar, las medidas de apoyo, organizativas y procedimentales que se incluyen en este DL encuentran su fundamento en las siguientes previsiones estatutarias:

a) Artículo 102 («Fomento»): «1. En las materias de su competencia, corresponde a la Comunidad Autónoma el ejercicio de la actividad de fomento, a cuyos efectos podrá otorgar subvenciones con cargo a fondos propios, regulando o, en su caso, desarrollando los objetivos y requisitos de otorgamiento y gestionando su tramitación y concesión».

b) Artículo 104 («Organización de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias»): «Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva para establecer la organización y el régimen de funcionamiento de su Administración, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.18 de la Constitución. Esta competencia incluye, en todo caso, la facultad para crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas y las entidades que la configuran o que dependen de ella».

c) Artículo 106 («Régimen jurídico, procedimiento, contratación, expropiación y responsabilidad de las administraciones públicas canarias»): «1. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia en materia de régimen jurídico y procedimiento de las administraciones públicas canarias, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.18.^a de la Constitución. Esta competencia incluye, en todo caso:

a) El establecimiento de los medios necesarios para ejercer las funciones administrativas, incluyendo la regulación del régimen de los bienes de dominio público y los patrimoniales de su titularidad.

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

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

(...)

2. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias con respeto a lo dispuesto en el artículo 149.1.18.^a de la Constitución el ejercicio de sus competencias en materia de:

a) Procedimiento administrativo común. (...) ».

d) Artículo 149.1 («Protección civil»): «1. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia en materia de protección civil, de acuerdo con la legislación estatal,

que incluye, en todo caso, la regulación, planificación y ejecución de medidas relativas a las emergencias y la seguridad civil, así como la dirección y coordinación de los servicios de protección civil, que comprende los servicios de prevención y extinción de incendios, respetando las competencias del Estado en materia de seguridad pública».

Pues bien, a la hora de analizar la competencia principal que el legislador de urgencia ejercita (arts. 104, 106 y 149.1 en relación con el art. 102 del Estatuto de Autonomía), se ha de partir de lo señalado en el Dictamen 125/2021, de 17 de marzo, de este Organismo Consultivo (Fundamento V):

«3. El DL que se analiza se propone canalizar las ayudas económicas a través de subvenciones, razón por la cual regula el régimen jurídico de éstas. Se ejercita, así, una competencia normativa de la Comunidad Autónoma, a la que se refiere el art. 102.1 EAC:

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

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

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

Respecto a lo establecido en el citado art. 102 del Estatuto de Autonomía de Canarias, también ha tenido ocasión de manifestarse este Consejo Consultivo de Canarias en su Dictamen 370/2021, de 12 de julio (Fundamento sexto):

«4. Toda vez que el Decreto-ley 9/2021 utiliza la fórmula de las subvenciones para aplicar las medidas que regula, procede también analizar este título competencial, situado por el Estatuto de Autonomía en el ámbito de la competencia sobre fomento (art. 102). No es éste un título autónomo, sino que debe ponerse en conexión con una de las materias sobre las que la Comunidad Autónoma tiene reconocida competencia. Así lo establece este precepto estatutario:

“1. En las materias de su competencia, corresponde a la Comunidad Autónoma el ejercicio de la actividad de fomento, a cuyos efectos podrá otorgar subvenciones con

cargo a fondos propios, regulando o, en su caso, desarrollando los objetivos y requisitos de otorgamiento y gestionando su tramitación y concesión”.

Así, las subvenciones no constituyen un título competencial en sí mismo, sino que son un instrumento al servicio de una competencia sustantiva. Y la Comunidad Autónoma puede en el desarrollo de sus propias competencias sustantivas establecer normas propias de subvenciones de aplicación en las materias sobre las que tiene competencia y siempre que no contradigan la legislación básica estatal en la materia.

Al respecto, cabe señalar, tal y como dijéramos en nuestro Dictamen 118/2009, de 18 de marzo que: “La Comunidad Autónoma canaria ostenta competencia para regular el régimen general de las ayudas y subvenciones, que se encuadra dentro de su autonomía financiera y su potestad de gasto, inherentes ambas al efectivo ejercicio de las competencias materiales estatutariamente asumidas. Como tiene competencias para adaptar el procedimiento administrativo a las normas del procedimiento administrativo común.

Como ha precisado el Tribunal Constitucional (TC) la subvención no es un título que delimite competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sino que uno y otras sólo pueden disponer con cargo a sus presupuestos subvenciones y ayudas -y por consiguiente, definir los objetivos de la medida, regular las condiciones y bases de las convocatorias, gestionar su otorgamiento, pago y control de cumplimiento por los beneficiarios- cuando tengan competencia para ello por razón de la materia y en la medida y dentro de los límites de las respectivas competencias, según la Constitución y los Estatutos de Autonomía. De esta forma, la facultad genérica de gasto del Estado y de cada Comunidad Autónoma no atrae hacia sí el ejercicio de cualquier competencia. Por el contrario, las medidas de fomento o subvención son técnicas instrumentales para el ejercicio de las mismas. Desde esta perspectiva, la CAC se encuentra legitimada para proceder a la regulación del régimen de concesión de subvenciones (...)”.

La legislación básica del Estado en materia de subvenciones está constituida por Ley 38/2003 de 17 de noviembre General de Subvenciones y por parte del Reglamento de desarrollo de dicha Ley aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio.

La STC 13/1992 acota, en su consecuencia, el alcance mutuo de las competencias estatal y autonómico sobre esta materia, en estos términos:

“Atendiendo a los términos del caso, de la doctrina expuesta en los anteriores fundamentos jurídicos se desprende, lógicamente, un esquema de delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en lo que hace al ejercicio de la potestad subvencional de gasto público que puede resumirse en cuatro supuestos generales, en los que pueden subsumirse las distintas impugnaciones concretas que se examinan en los presentes recursos de inconstitucionalidad, pero que no excluyen cualesquiera otros que en el futuro pudieran derivarse de la Constitución y los Estatutos de Autonomía.

a) Un primer supuesto se produce cuando la Comunidad Autónoma ostenta una competencia exclusiva sobre una determinada materia y el Estado no invoca título competencial alguno, genérico o específico, sobre la misma. El Estado puede, desde luego, decidir asignar parte de sus fondos presupuestarios a esas materias o sectores. Pero, de una parte, la determinación del destino de las partidas presupuestarias correspondientes no puede hacerse sino de manera genérica o global, por sectores o subsectores enteros de actividad. Por otra parte, esos fondos han de integrarse como un recurso que nutre la Hacienda autonómica, consignándose en los Presupuestos Generales del Estado como Transferencias Corrientes o de Capital a las Comunidades Autónomas, de manera que la asignación de los fondos quede territorializada, a ser posible, en los mismos Presupuestos Generales del Estado.

b) El segundo supuesto se da cuando el Estado ostenta un título competencial genérico de intervención que se superpone a la competencia de las Comunidades Autónomas sobre una materia, aún si ésta se califica de exclusiva (v.gr., la ordenación general de la economía), o bien tiene competencia sobre las bases o la coordinación general de un sector o materia, correspondiendo a las Comunidades Autónomas las competencias de desarrollo normativo y de ejecución. En estos supuestos el Estado puede consignar subvenciones de fomento en sus Presupuestos Generales, especificando su destino y regulando sus condiciones esenciales de otorgamiento hasta donde lo permita su competencia genérica, básica o de coordinación, pero siempre que deje un margen a las Comunidades Autónomas para concretar con mayor detalle la afectación o destino, o, al menos, para desarrollar y complementar la regulación de las condiciones de otorgamiento de las ayudas y su tramitación. Además, la gestión de estos fondos corresponde a las Comunidades Autónomas de manera, por regla general, que no pueden consignarse en favor de un órgano de la Administración del Estado u organismo intermediario de ésta. Se trata de partidas que deben territorializarse en los propios Presupuestos Generales del Estado si ello es posible o en un momento inmediatamente posterior, mediante normas que fijen criterios objetivos de reparto o mediante convenios de colaboración ajustados a los principios constitucionales y al orden de distribución de competencias.

c) Un tercer supuesto es aquél en que el Estado tiene atribuida la competencia sobre la legislación relativa a una materia, mientras que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia de ejecución. En este caso la única diferencia con el supuesto anterior es que el Estado puede extenderse en la regulación de detalle respecto del destino, condiciones y tramitación de las subvenciones, dejando a salvo la potestad autonómica de autoorganización de los servicios.

d) El cuarto y último supuesto es aquél en que no obstante tener las Comunidades Autónomas competencias exclusivas sobre la materia en que recaen las subvenciones, éstas pueden ser gestionadas, excepcionalmente, por un órgano de la Administración del Estado u

organismo de ésta dependiente, con la consiguiente consignación centralizada de las partidas presupuestarias en los Presupuestos Generales del Estado. Pero ello solo es posible cuando el Estado ostente algún título competencial, genérico o específico, sobre la materia y en las circunstancias ya señaladas en nuestra doctrina anterior, a saber: que resulte imprescindible para asegurar la plena efectividad de las medidas dentro de la ordenación básica del sector y para garantizar las mismas posibilidades de obtención y disfrute por parte de sus potenciales destinatarios en todo el territorio nacional, evitando al propio tiempo que se sobrepase la cuantía global de los fondos estatales destinados al sector. Su procedencia en cada caso habrá de aparecer razonablemente justificada o deducirse sin esfuerzo de la naturaleza y contenido de la medida de fomento de que se trate”».

Por todo lo expuesto, la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta los títulos competenciales y, por tanto, la habilitación jurídica suficiente para establecer la regulación normativa que se contiene en el presente DL.

VI

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

1. La aprobación de decretos-leyes está sujeto a la existencia de un presupuesto habilitante, que es una extraordinaria y urgente necesidad.

Sobre esta cuestión, este Consejo Consultivo ha tenido la oportunidad de pronunciarse en diversas ocasiones. Las primeras, reiterada y reproducida posteriormente al dictaminar los distintos decretos-leyes sometidos a nuestro dictamen, en nuestros dictámenes 90, 91 y 95/2019, en los que señalábamos:

«En esta primera apreciación cumple formular en torno a ella las consideraciones que a continuación se exponen.

El Tribunal Constitucional, en su STC 152/2017 de 21 diciembre (FJ 3), que recoge gran parte de su doctrina respecto a los decretos-leyes, ha mantenido que “los términos «extraordinaria y urgente necesidad» no constituyen «en modo alguno “una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el lógico margen de apreciación política del Gobierno se mueva libremente sin restricción alguna, sino, por el contrario, la constatación de un límite jurídico a la actuación mediante decretos-leyes”, razón por la cual, este Tribunal puede, “en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada” como de “extraordinaria y urgente necesidad” y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad por inexistencia del presupuesto habilitante (SSTC 100/2012, de 8 de mayo (RTC 2012, 100), FJ 8; 237/2012, de 13 de diciembre (RTC 2012, 237), FJ 4, y 39/2013, de 14 de febrero (RTC 2013, 39), FJ 5, entre otras)” (STC 12/2015, de 5 de febrero (RTC 2015, 12), FJ 3).

En esa misma sentencia de 5 de febrero de 2015 se afirma como, de acuerdo con la jurisprudencia consolidada de este Tribunal, «la apreciación de la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad constituye un juicio político que corresponde efectuar al Gobierno (titular constitucional de la potestad legislativa de urgencia) y al Congreso (titular de la potestad de convalidar, derogar o tramitar el texto como proyecto de ley). El Tribunal controla que ese juicio político no desborde los límites de lo manifiestamente razonable, pero el control jurídico de este requisito no debe suplantar a los órganos constitucionales que intervienen en la aprobación y convalidación de los Reales Decretos-Leyes» (SSTC 332/2005, de 15 de diciembre (RTC 2005, 332), FJ 5, y 1/2012, de 13 de enero (RTC 2012, 1), FJ 6), por lo que la fiscalización de este Órgano constitucional es “un control externo, en el sentido de que debe verificar, pero no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno” (STC 182/1997, de 28 de octubre (RTC 1997, 182), FJ 3)». Ese control externo se concreta en la comprobación de que el Gobierno ha definido, de manera “explícita y razonada”, una situación de extraordinaria y urgente necesidad (TC 137/2011, de 14 de diciembre (RTC 2011, 137), FJ 4), que precise de una respuesta normativa con rango de ley, y, además, que exista una conexión de sentido entre la situación definida y las medidas adoptadas para hacerle frente (por todas, SSTC 29/1982 (RTC 1982, 29), FJ 3, y 70/2016, de 14 de abril (RTC 2016, 70), FJ 4), de manera que estas “guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar” (STC 182/1997 (RTC 1997, 182), FJ 3).

Con respecto al primero de estos aspectos —la definición de la situación de urgencia—, de acuerdo con la STC 12/2015 (RTC 2015, 12), debemos reiterar que «nuestra doctrina ha precisado que no es necesario que tal definición expresa de la extraordinaria y urgente necesidad haya de contenerse siempre en el propio Real Decreto-ley, sino que tal presupuesto cabe deducirlo igualmente de una pluralidad de elementos. A este respecto, conviene recordar que el examen de la concurrencia del citado presupuesto habilitante de la “extraordinaria y urgente necesidad” siempre se ha de llevar a cabo mediante la valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional y que son, básicamente, los que quedan reflejados en la exposición de motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación, y en el propio expediente de elaboración de la misma (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 4; 182/1997, de 28 de octubre, FJ 4; 11/2002, de 17 de enero (RTC 2002, 11), FJ 4; y 137/2003, de 3 de julio (RTC 2003, 137), FJ 3)» (FJ 3).

Por lo que atañe al segundo —la conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación de urgente necesidad definida y las medidas adoptadas para hacerle frente—, este Tribunal ha hecho uso de un doble criterio “para valorar su existencia: el contenido, por un lado, y la estructura, por otro, de las disposiciones incluidas en el Real Decreto-ley controvertido. Así, ya en la STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3, excluimos a este respecto

aquellas disposiciones que, por su contenido y de manera evidente, no guarden relación alguna, directa ni indirecta, con la situación que se trata de afrontar ni, muy especialmente, aquéllas que, por su estructura misma, independientemente de su contenido, no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente (STC 39/2013, de 14 de febrero, FJ 9).” (STC 12/2015, FJ 3).

En definitiva, nuestra Constitución se ha decantado por una regulación de los decretos-leyes flexible y matizada que, en lo que ahora estrictamente interesa, se traduce en que “la necesidad justificadora de los Decretos-leyes no se puede entender como una necesidad absoluta que suponga un peligro grave para el sistema constitucional o para el orden público entendido como normal ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas y normal funcionamiento de los servicios públicos, sino que hay que entenderlo con mayor amplitud como necesidad relativa respecto de situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que, por razones difíciles de prever, requieren una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes” (STC 6/1983, de 4 de febrero (RTC 1983, 6), FJ 5; más recientemente, en términos sustancialmente idénticos SSTC 137/2011 (RTC 2011, 137), FJ 4, y 183/2016, de 13 de noviembre (RTC 2016, 183), FJ 2).”

Así mismo, y en relación con la valoración del requisito de “extraordinaria y urgente necesidad” respecto a los decretos-leyes autonómicos, el Alto Tribunal ha sostenido que, al efectuar “la valoración conjunta de factores que implica el control externo del presupuesto que habilita a acudir al Decreto-ley, un factor importante a tomar en cuenta es el menor tiempo que requiere tramitar un proyecto de ley en una Cámara autonómica (dado su carácter unicameral, así como su más reducido tamaño y menor actividad parlamentaria) en comparación con la que se lleva a cabo en las Cortes Generales, pues puede hacer posible que las situaciones de necesidad sean atendidas tempestivamente mediante la aprobación de leyes, decayendo así la necesidad de intervención extraordinaria del ejecutivo, con lo que dejaría de concurrir el presupuesto habilitante” (STC 157/2016, de 22 de septiembre (RTC 2016, 157), FJ 5, con cita de otras).”

En definitiva, la doctrina del Tribunal Constitucional en relación al presupuesto habilitante para la aprobación de Decretos-leyes, se puede resumir en lo siguiente:

- La exigida «extraordinaria y urgente necesidad», hay que entenderla como necesidad relativa respecto de situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que, por razones difíciles de prever, requieren una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes.

- La apreciación de la concurrencia de la «extraordinaria y urgente necesidad» constituye un juicio político que corresponde efectuar al Gobierno (titular constitucional de la potestad legislativa de urgencia) y al Congreso (titular de la potestad de convalidar,

derogar o tramitar el texto como proyecto de ley). En este caso al Parlamento de Canarias. El Tribunal Constitucional controla que ese juicio político no desborde los límites de lo manifiestamente razonable, pero el control jurídico de este requisito no debe suplantar a los órganos constitucionales que intervienen en la aprobación y convalidación de los decretos-leyes.

- El citado Tribunal Constitucional puede, en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada como de "extraordinaria y urgente necesidad".

- Y, por último, que ese control externo por parte del Tribunal Constitucional se concreta en la comprobación de que el Gobierno ha definido, de manera «explícita y razonada», una situación de extraordinaria y urgente necesidad que precise de una respuesta normativa con rango de ley, y, además, que exista una conexión de sentido entre la situación definida y las medidas adoptadas para hacerle frente».

2. Una vez expuesta la doctrina constitucional relativa a los Decretos-leyes, procede efectuar su aplicación al presente supuesto analizado. En este sentido, se ha de indicar lo siguiente:

En primer lugar, existe una definición de la situación de urgencia de manera explícita y razonada que precisa de una respuesta normativa con rango de ley, primero de los aspectos del control de constitucionalidad. En este sentido, recoge expresamente su Exposición de Motivos:

«En este sentido, la situación de urgencia que motiva la utilización de esta herramienta viene más que justificada en la misma declaración realizada por el Consejo de Ministros, en su reunión del 28 de septiembre, que reconoce a la isla de La Palma como zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil (ZAEPC) derivada de la erupción del volcán. Declaración que se produce por encontrarse la situación de emergencia producida dentro de las recogidas en la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil. Asimismo, las medidas contempladas en este decreto ley están encaminadas a establecer un procedimiento más ágil, eficaz y eficiente en la gestión de las subvenciones a conceder a las personas afectadas por los daños producidos por las erupciones del volcán de la isla de La Palma, en este caso, del sector agrario, con el fin de atender sus necesidades, restablecer lo antes posible la normalidad y recuperar la actividad económica del sector en la isla.

La extraordinaria y urgente necesidad que fundamenta la modificación del Decreto ley 14/2021, de 28 de octubre, viene dada por la necesidad de modificar la tramitación de las ayudas en el sector agrario, disminuyendo el periodo de concesión de las mismas, evitando subsanar la gran mayoría de las inscripciones en el Registro de Personas Afectadas, ya que

presentando las solicitudes a través de las Organizaciones de Productores de Frutas y Hortalizas, estarían todas las personas afectadas perfectamente identificadas, con las referencias catastrales de su explotación, superficies y cultivos.

Así mismo, la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 3 de noviembre de 2021, por la que se concede una subvención directa a la Comunidad Autónoma de Canarias con el fin de que instrumente las ayudas previstas en el Título VII del Real Decreto-ley 20/2021, de 5 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes de apoyo para la reparación de los daños ocasionados por las erupciones volcánica y para la reconstrucción económica y social de la isla de La Palma, en materia agraria y pesquera, condiciona a la justificación de los importes concedidos la posible concesión de nuevas subvenciones para la instrumentación de nuevas ayudas. Ello justifica la urgencia en la ejecución del gasto de las ayudas habilitadas, al objeto no solamente de hacer llegar dichas ayudas cuanto antes a los damnificados, sino también para poder recibir financiación adicional necesaria para socorrer la dramática situación y sus consecuencias.

Por tanto, existe plena conexión de sentido entre la situación descrita en la exposición de motivos y las medidas que se recogen en este decreto ley».

Lo anterior constituye, para el Gobierno, que el DL sea el instrumento constitucional y estatutariamente previsto a estos efectos, siempre que el fin que justifica la legislación de urgencia sea, tal y como reiteradamente ha exigido nuestro Tribunal Constitucional (Sentencias 6/1983, de 4 de febrero, F.5; 11/2002, de 17 de enero, F.4, 137/2003, de 3 de julio, F.3 y 189/2005, de 7 de julio, F.3), subvenir a una situación concreta que por razones difíciles de prever requiere una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el establecido por la vía normal o por el procedimiento abreviado o de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes.

En la medida en que el Decreto-ley 14/2021, que se modifica puntualmente por el que nos ocupa, utiliza argumentos coincidentes, se entiende motivada la concurrencia de la situación de urgente y extraordinaria necesidad, como presupuesto habilitante para el dictado de dicha norma.

Respecto a la exigencia de que la respuesta normativa frente a esa situación de urgente y extraordinaria necesidad se lleve a cabo mediante norma con rango de ley, procede reiterar lo ya expresado por este Organismo Consultivo en su Dictamen 370/2021, de 12 de julio: las medidas que establece el DL -concesión de subvenciones directas- precisan de una respuesta normativa con rango de ley, pues así lo exige la legislación básica en materia de subvenciones [art. 22.2, letra b) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones en relación con el art.

21.1, letra c) del Decreto 36/2009, de 31 de marzo, por el que se establece el régimen general de subvenciones de la Comunidad Autónoma de Canarias].

Finalmente, y en cuanto al segundo de los aspectos a analizar, esto es, la conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación de urgente necesidad definida y las medidas adoptadas para hacerle frente, se ha de señalar que, por el contenido y por la estructura de las disposiciones incluidas en el Decreto-ley que nos ocupa (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3; 1/2012, de 13 de enero, FJ 11; 39/2013, de 14 de febrero, FJ 9; y 61/2018, de 7 de junio, FJ 4), se entiende que existe la necesaria relación de adecuación «entre la situación de urgencia definida y la medida concreta adoptada para subvenir a ella» (STC 61/2018, de 7 de junio de 2019, FJ 4º).

En este sentido, el contenido del DL da respuesta a través de las modificaciones realizadas a la situación que se trata de afrontar (situación de emergencia derivada de la erupción volcánica acaecida en la isla de La Palma; declaración de esta como zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil ex art. 23 y ss., de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil; así como deficiencias detectadas que entorpecen el procedimiento).

Efectivamente, en cuanto a su adecuación al parámetro de constitucionalidad aplicando el canon de razonabilidad, proporcionalidad y adecuación, se aprecia una justificación objetiva, ya que las modificaciones del DL 14/2021 van dirigidas a agilizar la tramitación de los procedimientos de concesión de ayudas destinadas a paliar las necesidades derivadas de la situación de emergencia producida por las erupciones volcánicas en la Isla de La Palma, tanto para que lleguen lo antes posible a sus destinatarios, como para poder implementar, una vez justificadas las dadas, nuevas líneas de subvención, siendo, por tanto, la utilización del Decreto-Ley no solo una medida proporcionada a la excepcionalidad, sino necesaria, que justifica su aprobación.

Cumple las tres condiciones siguientes: a) son medidas adecuadas para alcanzar el fin constitucionalmente legítimo perseguido; esto es, agilizar la tramitación de los procedimientos; b) las medidas -eliminar el requisito de inscripción en el Registro de Personas Afectadas para poder ser beneficiarias de las ayudas- es, además de idónea, necesaria, en el sentido de que no se aprecia la existencia de otra medida para la consecución de tal fin con igual eficacia (juicio de necesidad); y, c) la medida idónea y necesaria es ponderada o equilibrada, pues su aplicación otorga más beneficios o

ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o intereses en conflicto (juicio de proporcionalidad en sentido estricto) pues permite la concesión de la ayudas de forma más rápida.

3. En cuanto a los límites materiales para la utilización de la figura del Decreto-ley, el art. 46 EAC excluye que el Decreto-ley regule determinadas materias: leyes de presupuestos de la Comunidad, las de las instituciones autonómicas, las que requieran mayoría cualificada, o las que contengan la regulación esencial de los derechos establecidos en el propio EAC.

A esa lista hay que añadir también las obligaciones que se impongan a los ciudadanos, de acuerdo con la jurisprudencia de TC. Así se ha manifestado al respecto el TC en su Sentencia 105/2018, de 4 octubre (FJ, 3.º):

«Este Tribunal ha considerado igualmente que, aunque la Constitución no lo prevea, nada impide que el legislador estatutario pueda atribuir al Gobierno de las Comunidades Autónomas la potestad de dictar normas provisionales con rango de ley que adopten la forma de decreto-ley, siempre que los límites formales y materiales a los que se encuentren sometidos sean, como mínimo, los mismos que la Constitución impone al decreto-ley estatal (SSTC 93/2015, de 14 de mayo, FFJJ 3 a 6; 104/2015 de 28 de mayo, FJ 4, y 38/2016, de 3 de marzo, FJ 2, entre otras). Ello implica que, para resolver la impugnación planteada frente al Decreto-Ley catalán 5/2017, debemos tomar en consideración la doctrina constitucional relativa al artículo 86.1 CE, pues el artículo 64.1 EAC se refiere también a la “necesidad extraordinaria y urgente” como presupuesto habilitante para que el Gobierno pueda dictar “disposiciones legislativas provisionales bajo la forma de decreto-ley”».

En el examen de esta cuestión hemos de tener en cuenta, asimismo, la doctrina de la STC 93/2015, de 14 de mayo, recogida en las SSTC 230/2015, de 5 de noviembre y 211/2016, de 15 de diciembre. En ella se señala que «un Estatuto de Autonomía no puede atribuir al Consejo de Gobierno autonómico poderes de legislación de urgencia que no estén sujetos, en lo que corresponda, a los límites consignados en el artículo 86.1 CE como garantía del principio democrático. En todo caso el Tribunal Constitucional podrá, aplicando directamente el parámetro constitucional ínsito en dicho principio, controlar la constitucionalidad de la legislación de urgencia que pueda adoptar el citado Consejo de Gobierno» (STC 93/2015, FJ 5). En consecuencia, al DL autonómico le son de aplicación las materias vedadas en el art. 86 CE (extensible, como se ha visto anteriormente, a los deberes de los ciudadanos regulados en el Título I CE).

Pues bien, en atención al objeto y contenido del presente Decreto-ley, y tal como manifestábamos en nuestro DCC 550/2021, en la medida en que el presente

caso supone una modificación puntual del que nos ocupaba en esa ocasión, no se sobrepasan dichos límites materiales: no afecta a la regulación general de las instituciones autonómicas, ni a normas que requieran una mayoría cualificada, ni constituyen desarrollo de los derechos establecidos en el propio EAC ni en la CE cuya regulación esencial pueda quedar afectada.

VII

Observaciones al contenido del Decreto-ley.

El DL se adecua, con carácter general, al ordenamiento jurídico que le es de aplicación.

Se formula, no obstante, una única observación -de técnica normativa- a la Disposición adicional única. En esta disposición, que prevé el régimen de aplicación al procedimiento para la concesión de ayudas en el sector agrario, se debe entender que la referencia hecha a la Orden de 23 de noviembre de 2021, de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Pesca, también lo debe ser a la norma que, en su caso, la sustituya.

CONCLUSIONES

1ª. La Comunidad Autónoma ostenta competencias para regular el objeto del Decreto-ley 6/2022, de 20 de mayo, de modificación del Decreto-ley 14/2021, de 28 de octubre, por el que se regula el marco general para la tramitación de los procedimientos de concesión de ayudas con carácter de emergencia, destinadas a paliar las necesidades derivadas de la situación de emergencia producida por las erupciones volcánicas en la isla de La Palma.

2ª. Concorre el presupuesto de extraordinaria y urgente necesidad que habilita la aprobación del Decreto-Ley, sin que se afecte a las materias vedadas estatutariamente para este tipo de norma.

3ª. En cuanto al contenido del Decreto-ley, se adecua a la Constitución y Estatuto de Autonomía de Canarias y demás normativa de aplicación.