



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 3 9 4 / 2 0 2 2

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 18 de octubre de 2022.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con el *Decreto-ley 10/2022, de 29 de septiembre, por el que se actualiza el importe del complemento por menor a cargo de la Prestación Canaria de Inserción, así como se autoriza la cesión de datos de las personas beneficiarias de dicha prestación para su participación en programas piloto de inclusión social subvencionados por el Real Decreto 378/2022, de 17 de mayo (EXP. 393/2022 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 4 de octubre de 2022, con registro de entrada en este Consejo Consultivo en el mismo día, y de conformidad con lo establecido en el art. 160.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias (RPC), solicita preceptivo dictamen sobre el Decreto ley 10/2022, de 29 septiembre, por el que se actualiza el importe del complemento por menor a cargo de la Prestación Canaria de Inserción, así como se autoriza la cesión de datos de las personas beneficiarias de dicha prestación para su participación en programas piloto de inclusión social subvencionados por el Real Decreto 378/2022, de 17 de mayo.

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

---

\* Ponente: Sr. Matos Mascareño.

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

En el escrito del Presidente del Parlamento de Canarias por el que recaba este Dictamen preceptivo se fija, como plazo para su emisión por parte de este Consejo Consultivo, hasta el 19 de octubre de 2022.

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

3. La norma objeto del parecer de este Consejo fue promulgada por el Presidente del Gobierno como el Decreto-ley 10/2022, de 29 de septiembre, por el que se actualiza el importe del complemento por menor a cargo de la Prestación Canaria de Inserción, así como se autoriza la cesión de datos de las personas beneficiarias de dicha prestación para su participación en programas piloto de inclusión social subvencionados por el Real Decreto 378/2022, de 17 de mayo, y publicado en el Boletín Oficial de Canarias núm. 194, el viernes 30 de septiembre de 2022.

## II

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

1. Como es sabido, los decretos-leyes se introdujeron *ex novo* en nuestro Ordenamiento Jurídico por el nuevo Estatuto de Autonomía, cuyo art. 46 dispone que el Gobierno, en caso de extraordinaria y urgente necesidad, podrá dictar normas de carácter provisional con rango de ley, que recibirán tal nombre.

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

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

El Tribunal Constitucional (TC) se ha pronunciado en varias de sus Sentencias acerca de la posibilidad de dictar por parte de las Comunidades Autónomas decretos

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

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

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

2. De lo anterior se desprende, por tanto, que varios son los ámbitos a los que este Consejo se ha de ceñir para -una vez expuesto su objeto, justificación y estructura de un decreto-ley sometido a dictamen- verificar su adecuación constitucional y estatutaria, esto es, en primer lugar, sobre la competencia de la Comunidad Autónoma para regular la materia objeto del decreto-ley; a continuación, su procedimiento de elaboración; seguidamente, su presupuesto habilitante, es decir, la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad que permite dictar esta especial fuente normativa; y, por último, su contenido.

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 de los decretos-leyes.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

f) Impacto por razón de género, que analizará y valorará los resultados que se puedan seguir de la aprobación de la norma desde la perspectiva de la eliminación de desigualdades y de su contribución a la consecución de los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, a partir de los indicadores de situación de partida, de previsión de resultados y de previsión de impacto.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Impacto económico y presupuestario.

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

- Impacto por razón de género.

- Sometimiento a la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno.
- Análisis de los siguientes aspectos:
  - La calidad técnica y el rango de la propuesta normativa.
  - La congruencia de la iniciativa con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, con otras que se estén elaborando en los distintos Ministerios o que vayan a hacerlo de acuerdo con el Plan Anual Normativo, así como con las que se estén tramitando en las Cortes Generales.
  - El contenido preceptivo de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo y, en particular, la inclusión de una sistemática de evaluación posterior de la aplicación de la norma cuando fuere preceptivo.
  - El cumplimiento o congruencia de la iniciativa con los proyectos de reducción de cargas administrativas o buena regulación que se hayan aprobado en disposiciones o acuerdos de carácter general para la Administración canaria.

3. Entre los antecedentes que acompañan a la solicitud del dictamen se encuentra el Informe de impacto normativo del proyecto del Decreto-ley, elaborado por la Consejería de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud del Gobierno de Canarias, de 23 de septiembre de 2022, que incluye los siguientes aspectos:

- Justificación de la iniciativa, que a su vez incluye:
  - I. Identificación de la situación jurídica y de hecho. Justificación y contenido de las medidas.
  - II. Alternativas a una actuación legislativa.
  - III. Concurrencia del presupuesto habilitante para aprobar un decreto ley.
- Análisis de la iniciativa, que contiene:
  - I. Presupuestos formales o de procedimiento para aprobar un decreto-ley.
  - II. Contenido sustantivo del Proyecto de Decreto-ley.
- Memoria económica, que abarca los siguientes aspectos:
  - 1) Impacto económico externo: Evaluación del impacto económico de la disposición en el entorno socio-económico al que afectará.

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

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

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

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

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

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

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

9) El análisis de otros aspectos con implicación en la estructura o en el 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.

- Explicación y evaluación de los aspectos relacionados con el proceso de participación ciudadana que, en su caso, se hubiera seguido, justificando las causas por las que no se ha realizado este trámite.

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

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

- Informe de impacto sobre la infancia y adolescencia (art. 22 quinquies, de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, añadió por la Ley 26/2015, de 28 de julio, que modifica el sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, así como la norma segunda, apartado 2.e), del Decreto 15/2016, de 11 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura).

- Informe de impacto sobre la familia (disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, en la redacción dada por la disposición final quinta, apartado tres, de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia).

- Análisis de impacto normativo en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

- Informe de impacto sobre el cambio climático.

En la documentación remitida también consta informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno, de 27 de septiembre de 2022; así como certificado del Acuerdo de Gobierno, de 29 de septiembre de 2022, que incorpora como anexo el Decreto-ley que se dictamina.

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

## IV

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

1. Como su propio título indica, y desarrolla su Preámbulo, el presente decreto ley tiene un doble objeto: por un lado, la actualización de la cuantía del complemento por menor a cargo de la Prestación Canaria de Inserción y, por otro, la cesión extraordinaria de datos para la participación en itinerarios de inclusión social de las personas beneficiarias de dicha prestación para su participación en programas

piloto de inclusión social subvencionados por el Real Decreto 378/2022, de 17 de mayo.

2. Tal y como también se señala en el Preámbulo del Decreto-ley que nos ocupa, su justificación viene dada, en lo que respecta a la cuantía del complemento por menor a cargo de la PCI, en la necesidad de actualizar dicha cuantía, fijada hasta este momento en 50 euros.

En efecto, el Gobierno de Canarias había aprobado el Decreto-ley 3/2021, de 18 de marzo, por el que, entre otras medidas, se operó una modificación del artículo 9.1 de la Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la PCI, fijando -como complemento fijo mensual- la cantidad de 50 euros por cada persona menor de edad integrante de la unidad de convivencia del solicitante.

Se dice en el Preámbulo:

*“No obstante, la evolución de la economía, que sigue marcada por la crisis social y económica ahora agravada con la guerra de Ucrania, así como el aumento de los precios de los productos básicos, que ya se sitúa en agosto en el 9.5% interanual en Canarias, recomiendan reforzar la protección social en aquellos hogares más vulnerables, en los que hay menores, con una actualización del complemento por menor a cargo de los 50 euros mensuales actuales a 80 euros a partir del mes de octubre inmediato.*

*Esta subida se suma al refuerzo de otras las prestaciones económicas llevadas a cabo por la Administración del Estado, que se ha recogido en subidas temporales, mientras dure la situación de inflación del 15%, efectuadas en el Ingreso Mínimo Vital (IMV) y en las Pensiones no contributivas, correspondiendo a nuestra Comunidad Autónoma, igualmente, realizar los refuerzos propios de las prestaciones autonómicas destinadas a las personas con pocos ingresos, en especial en aquellas familias con menores a cargo. Esto supone, con datos a mes de septiembre de 2022, ampliar las cuantías a 4.504 familias beneficiarias de la PCI que tienen menores a cargo, así como a las familias que, durante este año, y hasta la entrada en vigor de la Ley que regulará la Renta Canaria de Ciudadanía, pudieran darse de alta en el sistema.”*

Por lo que respecta a la cesión de datos, *«el Gobierno estatal ha aprobado el Real Decreto 378/2022, de 17 de mayo, por el que se regula la concesión directa de subvenciones del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones en el ámbito de la inclusión social, por un importe de 102.036.066 euros, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.*

*En este Real Decreto 378/2022, de 17 de mayo, se regula la concesión directa de subvenciones del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones en el ámbito de la inclusión social, y se conceden subvenciones a las diversas Comunidades Autónomas y a*

entidades del tercer sector en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, para el desarrollo de proyectos piloto y experimentales de itinerarios de inclusión social.

El artículo 5 de dicho Real Decreto establece como personas beneficiarias de estos itinerarios piloto de inclusión social a las personas beneficiarias del IMV,—además, en el mismo artículo, añade que: “Cuando el número de personas beneficiarias del IMV en el territorio de la comunidad, de la ciudad autónoma o de la entidad local no sea suficiente para el desarrollo de la intervención, o cuando por motivos de la evaluación sea necesario incluir otros colectivos, podrán ser beneficiarias de los itinerarios otras personas en situación o riesgo de exclusión social sean o no beneficiarias del IMV o de las rentas mínimas autonómicas”.

En dicho Real Decreto, en el artículo 4.1, letra h), entre otras entidades beneficiarias de la subvención, se incluye a la “Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social de Canarias”.

En el caso, por tanto, de nuestra Comunidad Autónoma, dicho programa se realizará a través de la entidad integrante del Tercer Sector de Acción Social denominada “Red Europea de Lucha Contra la Pobreza y la Exclusión Social de Canarias” (EAPN-Canarias), organización del Tercer Sector de Acción Social que fue constituida en 2003, y tiene como misión la prevención y la lucha contra la pobreza y la exclusión social, así como la promoción de la participación de las personas que se encuentran en dichas situaciones, en el ejercicio de sus derechos y deberes. Actualmente la red está formada por 32 entidades sociales de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Los objetivos de EAPN-Canarias son establecer mecanismos de relación y coordinación entre las diferentes entidades asociadas que trabajan con personas en riesgo de exclusión social, articulando unitariamente la representación, y de ahí la interlocución ante las diferentes Administraciones, de tal forma que puedan defender los intereses generales de los colectivos desfavorecidos de una forma coordinada, facilitando la actuación de las entidades asociadas.

Con este decreto ley, por tanto, se establece la autorización de la cesión extraordinaria de datos de las unidades de convivencia de la PCI para la participación en los itinerarios piloto de inclusión social regulados en el citado Real Decreto 378/2022, de 17 de mayo, por el que se regula la concesión directa de subvenciones del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, entre las cuales, se encuentra la concedida a la entidad “Red Europea de Lucha Contra la Pobreza y la Exclusión Social de Canarias”.

En efecto, el artículo 5 del citado Real Decreto 378/2022, de 17 de mayo, recoge que como personas beneficiarias de estas subvenciones a las que perciban el IMV, así como, añade, “podrán ser beneficiarias de los itinerarios otras personas en situación o riesgo de

*exclusión social sean o no beneficiarias del IMV o de las rentas mínimas autonómicas". En el caso de Canarias podrán ser beneficiarias por tanto las familias de las islas que reciban el IMV, la renta mínima autonómica, esto es, la PCI, y en general, las personas que se hallaren en situación de exclusión social.*

*De cara al desarrollo de estos proyectos, el artículo 23 de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital, permite la cesión de datos a otras Administraciones o entidades del Tercer Sector, pero no así en el caso de la Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la Prestación Canaria de Inserción que no contempla dicha cesión, para lo cual resultaría necesario un consentimiento expreso de las personas beneficiarias de la prestación.*

*La necesidad de recabar el consentimiento expreso de las personas beneficiarias de la PCI dificulta, por los tiempos de ejecución del programa subvencionado, la participación en el mismo de las unidades de convivencia beneficiarias de la Prestación Canaria de Inserción en Canarias, por lo que en aras de atender al interés público y social de dichos programas se considera necesario establecer una autorización de cesión de datos de carácter extraordinario y vinculado exclusivamente al programa que se va a ejecutar en función de la entidad ejecutora de los proyectos subvencionados por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, a los efectos de que la citada entidad pueda recabar dichos datos sin necesidad del consentimiento de las personas integrantes de las unidades de convivencia de PCI, a fin de que puedan participar en los referidos programas piloto, al objeto de que dichas familias beneficiarias de PCI estén en igualdad de condiciones y se puedan beneficiar de la misma manera que las beneficiarias del Ingreso Mínimo Vital.*

*Es por ello que este decreto ley establece en su artículo 2 una autorización para la cesión de datos de las personas beneficiarias de la PCI a la entidad Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social de Canarias, a los efectos de que la citada entidad pueda ofrecer a dichas familias la posibilidad de participar en estos itinerarios piloto subvencionados por el Estado.*

*Esta cesión de datos a una entidad ajena a la Administración se efectúa sin necesidad del consentimiento de las personas beneficiarias de la PCI, en el marco del artículo 6.1, letra e) del Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE, en relación con el artículo 8 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, por considerarse que en este supuesto, el tratamiento es necesario para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento.*

*Siendo el responsable del tratamiento de los datos de las personas beneficiarias de la PCI, la Dirección General de Derechos Sociales e Inmigración, en virtud del artículo 16.2, epígrafe A), n.º 12, en relación con las funciones descritas en el epígrafe B) de ese mismo artículo del Reglamento Orgánico de la Consejería de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud, aprobado por el Decreto 43/2020, de 16 de abril, se hace necesario, pues, el posibilitar la cesión de datos a un tercero, a fin de poder cumplir con los objetivos que conlleva la realización de los proyectos piloto innovadores para el desarrollo de itinerarios de inclusión social y su evaluación, con la finalidad de contribuir a la promoción de la igualdad, la inclusión social y la lucha contra la pobreza en sus distintas formas, a cargo de la citada entidad del Tercer Sector de Acción Social beneficiaria de la subvención».*

3. En cuanto a su estructura, el presente Decreto ley consta de una parte expositiva, que denomina Preámbulo, dos artículos, el primero que modifica el art. 9.1 de la vigente Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la Prestación Canaria de Inserción (en adelante, la PCI); y el segundo, que permite la cesión de datos a la entidad “Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social de Canarias” para la ejecución de los programas subvencionados por el Real Decreto 378/2022, de 17 de mayo, a fin de posibilitar la cesión a dicha entidad de los datos de carácter personal de las personas que actualmente sean titulares y beneficiarias de la Prestación Canaria de Inserción, para facilitar su acceso a los programas subvencionados por el Estado a través del citado Real Decreto, por lo que no se requerirá el consentimiento previo de las personas interesadas.

Y también contiene una disposición derogatoria y una disposición final, relativa a la entrada en vigor.

## V

### Competencia de la Comunidad Autónoma y rango de la norma

En el Preámbulo del DL se recoge expresamente que:

*“Por otra parte, dada la finalidad de este decreto ley y el ámbito material de competencias donde se inserta, en lo que respecta al artículo 1, la presente disposición forma parte del bloque normativo sobre servicios sociales derivado de las competencias exclusivas en esa materia reconocidas en el Estatuto de Autonomía de Canarias. En efecto, el artículo 142.1, letra a), de dicho Estatuto, aprobado por la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, establece en su artículo 142, referido a los “Servicios sociales”, que “1. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva en materia de servicios sociales, que incluye, en todo caso: a) La regulación y la ordenación de los servicios sociales, las prestaciones técnicas y económicas con finalidad asistencial o complementaria*

*de otros sistemas de previsión pública, así como de los planes y los programas específicos dirigidos a personas y colectivos en situación de pobreza o de necesidad social. (...) ". Por lo que respecta al artículo 2 de este decreto ley, dicho precepto se enmarca dentro de las competencias reconocidas a la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de protección de datos a que se refiere el artículo 113 del citado Estatuto de Autonomía."*

1. En relación a la competencia de la Comunidad Autónoma sobre la PCI, este Consejo Consultivo ya se ha pronunciado con anterioridad; la última ocasión en nuestro Dictamen DCC 581/2021, de 9 de diciembre, en relación con el Decreto-ley 15/2021, de 18 de noviembre, por el que se aprueba el abono de una prestación extraordinaria a las personas titulares de las Pensiones No Contributivas, del Fondo de Asistencia Social, del Subsidio de Garantía de Ingresos Mínimos y de la Prestación Canaria de Inserción, residentes en la Comunidad Autónoma de Canarias, para paliar los efectos sociales derivados de la COVID-19, así como un suplemento extraordinario a las personas titulares de la Prestación Canaria de Inserción residentes en los municipios de Los Llanos de Aridane, El Paso y Tazacorte para paliar los efectos sociales derivados de la crisis volcánica y otras medidas en los ámbitos social, agrario y de uso del suelo. Decíamos en el citado dictamen:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*Decreto-ley 4/2020, de 2 de abril, de medidas extraordinarias de carácter económico, financieras, fiscal y administrativas para afrontar la crisis provocada por el COVID-19.*

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

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

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

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

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

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

*legislativas en materia de servicios sociales y realizar sus desarrollos normativos para la ordenación de los servicios sociales».*

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

2. Tal y como se señala en el Preámbulo del DL, la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de protección de datos de carácter personal, se recoge el art. 113 EAC, que establece que *“(c)orresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia sobre protección de datos de carácter personal en aquellas materias en las que ostenta un título competencial, respetando la reserva de ley orgánica y el artículo 149.1.1.ª de la Constitución.”*

Ya este Consejo ha reconocido la competencia autonómica con base en este artículo en nuestro Dictamen DCC 469/2020, de 17 de noviembre, en relación con el Decreto-ley 17/2020, de 29 de octubre, de medidas extraordinarias en materia turística para afrontar los efectos de la crisis sanitaria y económica producida por la pandemia ocasionada por la COVID-19, en el que decíamos:

*“5. Finalmente, aunque tampoco se cite en su parte introductoria, el presente DL se dicta al amparo de las competencias de la Comunidad Autónoma sobre protección de datos de carácter personal en aquellas materias en las que ostenta un título competencial (en este caso, fundamentalmente, sanidad interior y turismo), previstas en el art. 113 EAC, por cuanto el artículo único, apartado 10 del DL regula el tratamiento de la información de carácter personal a que se refiere el mismo, estableciendo el responsable del tratamiento de los citados datos y las medidas de seguridad exigidas legalmente para este tipo de datos especialmente protegidos”.*

A nivel europeo y estatal nos encontramos, respectivamente, con el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE y con la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD).

La LOPD, de carácter básico, deja margen a las CCAA competentes en la materia (disposición final segunda).

3. Por lo que respecta al rango de la norma, es obvio que, en relación al art. 1, que modifica un precepto legal, este ha de ser el rango de la norma dirigido a tal fin, rango que tienen los Decretos leyes.

En cuanto al art. 2, que cede datos de carácter personal, ya en el aludido Dictamen 469/2020, de 17 de noviembre, nos manifestábamos como sigue:

*“Por un lado, ha de repararse en que el propio texto del artículo único del DL contiene una medida que afecta en particular a la protección de datos de carácter personal. Así, el apartado 10 del artículo único impone a los establecimientos turísticos el deber de conservar a disposición del Servicio Canario de la Salud la información contenida en las hojas de registro a que hace referencia la Orden/INT/1922/2003, de 3 de julio, junto con la documentación acreditativa del cumplimiento por el cliente de las condiciones de acceso al establecimiento a que hacen referencia los apartados anteriores, regulando además el tratamiento de esta información de carácter personal por remisión a la normativa aplicable en la materia. De conformidad con lo previsto en el art. 8 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales, esta obligación ha de venir determinada por una norma con rango legal, estableciendo además su art. 9.2 que, en el caso concreto del tratamiento de datos a los que se refiere los apartados h) e i) del Reglamento UE de Protección de datos (datos médicos, de salud y de salud pública), debe estar amparado en una norma con rango de ley. La obligación que se impone así a los establecimientos turísticos de alojamiento y el posterior tratamiento de tales datos deben estar amparados en una Ley o, como en ese caso, en el DL que nos ocupa”.*

## VI

### **Sobre el presupuesto habilitante para la utilización del 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 y 91/2019, ambos de 13 de marzo, y 95/2019, de 19 de marzo, 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.

El Preámbulo entiende que la motivación explícita y razonada de la necesidad se halla en la coyuntura de crisis económica actual y de la extraordinaria situación de necesidad social debido a las consecuencias derivadas de la guerra de Ucrania, mientras que la urgencia lo está en que la dilación en el tiempo de la adopción de la medida de que se trate mediante una tramitación por el cauce normativo ordinario podría generar algún perjuicio.

Por su parte, el Informe de Impacto normativo motiva que se hace preciso, a fin de dar respuesta adecuada a la problemática social planteada por la crisis económica y social derivada de la guerra de Ucrania, el contar con una previsión legal relativa a la regulación y la ordenación de los servicios sociales, y en particular, sobre prestaciones económicas con finalidad asistencial o complementaria de otros sistemas de previsión pública dirigidos a personas y colectivos en situación de

pobreza o de necesidad social. Por ello es urgente contar con el instrumento normativo adecuado, dado que resulta necesario actualizar una prestación social puntual de carácter finalista y extraordinaria para los menores a cargo, aumentando la prestación de 50 € a 80€ mensuales, dentro de la PCI, lo que exige una reacción rápida y eficaz para no provocar más debilidad a los más vulnerables. Al tiempo, se hace necesario facilitar la realización de los proyectos piloto innovadores para el desarrollo de itinerarios de inclusión social y su evaluación, con la finalidad de contribuir a la promoción de la igualdad, la inclusión social y la lucha contra la pobreza en sus distintas formas, financiados por el Real Decreto 378/2022, de 17 de mayo, a fin de facilitar la ejecución de las medidas subvencionadas a la entidad Red Europea de Lucha Contra la Pobreza y la Exclusión Social de Canarias.

Prosigue dicho informe afirmando que “la aprobación de este decreto-ley se hace, pues, necesaria y urgente como consecuencia del impacto económico y social que la crisis económica y la subida de precios de los productos básicos están ejerciendo sobre las personas en situación de vulnerabilidad y el riesgo de cronificación y aumento de la pobreza en el futuro si no se adoptan medidas con carácter inmediato, aumentando el importe de la prestación por menor a cargo en las familias beneficiarias de la PCI. Por todo ello queda acreditada la concurrencia de motivos que justifican la extraordinaria y urgente necesidad de las medidas adoptadas en el Proyecto de Decreto-ley”.

Continúa el Informe: Concurren de manera evidente en la presente situación las circunstancias necesarias que habilitan acudir a la medida legislativa aprobada por el Gobierno: la extraordinaria y urgente necesidad derivada de la situación de desprotección en la que han quedado determinados colectivos especialmente vulnerables a raíz de la crisis económica provocada por la guerra de Ucrania y la subida de precios, que aconsejan ampliar la cobertura económica de aquellos hogares más vulnerables con menores a cargo, así como agilizar su participación en itinerarios de inserción, de manera extraordinaria en el desarrollado en virtud del Real Decreto 378/2022, de 17 de mayo, por el que se regula la concesión directa de subvenciones del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones facilitando la cesión de datos a la entidad ejecutante para que pueda recabar el interés de participación de las familias beneficiarias en Canarias.

Por consiguiente, entiende este Consejo que concurren las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad que exige el artículo 46 del EAC como presupuesto habilitante para aprobar esta norma, al cumplir con los requisitos

jurisprudencial para entenderlo acreditado de forma «explícita y razonada». Asimismo, la modificación de una norma con rango de ley exige, obviamente, norma del mismo rango normativo, por lo que el recurso al decreto-ley queda plenamente justificado.

En cuanto a la conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación de urgente necesidad definida y las medidas adoptadas para hacerle frente, del contenido del Decreto-ley se desprende que, con carácter general, existe claramente esa conexión de sentido, o relación de adecuación, entre la situación que se trata de afrontar y las medidas contenidas en el DL (tanto en relación con la actualización del complemento fijo, como con la cesión de datos).

## VII

### **Sobre los límites para la utilización del Decreto-ley.**

En cuanto a los límites materiales del Decreto-ley 10/2022, se ha de comenzar por tener presente que los decretos-leyes autonómicos, además de los límites del art. 86 CE, están sometidos a los límites contenidos en los propios Estatutos de Autonomía.

El citado art. 86 CE establece que los decretos-leyes no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general.

Por su parte, el EAC, en su art. 46, «Decretos-leyes», dispone que no podrán afectar a los supuestos excluidos en el artículo anterior -esto es, a las leyes del presupuesto de la Comunidad Autónoma, ni a las leyes de instituciones autonómicas o que requieran mayoría cualificada del Parlamento- «ni a la regulación esencial de los derechos establecidos en este Estatuto».

En nuestros DDCC 151/2021, de 6 de abril, 394/2020, de 13 de octubre, y 103/2020, de 8 de mayo, recaídos sobre esta misma materia, ya manifestamos que entre los derechos reconocidos por el EAC se encuentran los derechos en el ámbito de los servicios sociales (que consagra el art. 29 EAC), así como el derecho a una renta de ciudadanía (art. 24 EAC).

En ellos concluíamos que su regulación por Decreto-Ley, pese a abordar cuestiones relativas al derecho fundamental, no suponía una regulación esencial de

la misma, pues haciendo una interpretación restrictiva del término «afectar», no toda cuestión relativa a los derechos fundamentales recogida en la CE o EAC vetaría el uso del DL, sino aquella que afecte a su contenido esencial. En este sentido la STC 60/1986, de 20 de mayo, en su Fundamento Jurídico 4 señala: *«Si por “afectar” hubiera de entenderse cualquier forma de incidencia en el ordenamiento de las instituciones antes dichas y, en concreto, en el de la Administración del Estado, el Decreto-ley impugnado sería inconstitucional. No lo es, sin embargo, si se parte de la interpretación que del término “afectar” ha hecho este Tribunal en la Sentencia núm. 111/1983, de 2 de diciembre, en la que, tras señalar que “la tesis partidaria de una expansión de la limitación contenida en el art. 86.1 de la Constitución se sustenta en una idea tan restrictiva del Decreto-ley que lleva en su seno el vaciamiento de la figura y la hace inservible para regular con mayor o menor incidencia cualquier aspecto concerniente a las materias incluidas en el Título I de la Constitución, sin más base interpretativa que el otorgamiento al verbo “afectar” de un contenido literal amplísimo” que “conduce a la inutilidad del Decreto-ley”, se declara que “la cláusula restrictiva del art. 86.1 de la Constitución Española [“no podrá afectar (...)”] debe ser entendida de modo tal que ni reduzca a la nada el Decreto-ley (...) ni permita que por Decreto-ley se regule el régimen Consejo Consultivo de Canarias general de los derechos, deberes y libertades del título I, ni dé pie para que por Decreto-ley se vaya en contra del contenido o elementos esenciales de alguno de tales derechos».*

A la vista de lo razonado, y teniendo en cuenta que el Decreto-ley únicamente afecta, por un lado, al derecho a la PCI actualizando el complemento por menor a cargo, y, por otro, autoriza la cesión de datos en similares términos a como lo hace el art. 23 de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital, se debe concluir que no se produce una extralimitación de los límites materiales en el Decreto-ley objeto de Dictamen.

## VIII

### Observaciones sobre el contenido del Decreto-ley.

EL DL que se dictamina se adecua en general al parámetro constitucional y estatutario que le es de aplicación. No obstante, se le realizan las siguientes observaciones.

#### - A la parte expositiva.

1. Según la Directriz decimonovena del Decreto 15/2016, de 11 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura norma de aplicación analógica al procedimiento de

elaboración de los Decretos-leyes, la parte expositiva de la norma se denominará exposición de motivos, insertándose así en el texto correspondiente, debiendo todos los proyectos llevar exposición de motivos, salvo aquellos que por su naturaleza no la requieran.

En esta ocasión a la parte expositiva se le denomina Preámbulo, siendo más adecuada la expresión '*exposición de motivos*'.

2. Por último, la parte expositiva, en su apartado III, hace referencia al cumplimiento de los principios de buena regulación contenidos en art. 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, sobre lo que ya se ha pronunciado este Consejo Consultivo señalando que: *«A este respecto resulta oportuno traer a colación lo manifestado de forma reiterada por este Organismo consultivo, entre otros, en su reciente dictamen n.º 7/2021, de 14 de enero (Fundamento IV, apartado 3º): «En cuanto a los principios de buena regulación, no es precisa su alusión, ya que, como expusimos en nuestros DDCC 100/2020, de 27 de abril, y 104/2020, de 8 de mayo, 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 55/2018, de 24 de mayo (FJ 7º), no resultan aplicables en cuanto tales como mandatos directos impuestos por la normativa estatal al ejercicio de la iniciativa legislativa por parte de los gobiernos autonómicos y menos aún, por razones obvias, a los decretos leyes. No obstante, los principios generales del Derecho informan todo el ordenamiento jurídico, y por ello, obviamente deben ser tenidos en cuenta; y a tenor de la regulación proyectada, nada autoriza, en principio, a considerar que no lo hayan sido» (DCC 190/2021, de 19 de abril; 360/2022, de 6 de octubre).*

#### - Al artículo 2. 2.

Este artículo atribuye a la Dirección General de Derechos Sociales e Inmigración la responsabilidad de garantizar la confidencialidad de los datos suministrados por las personas afectadas.

Con la finalidad de evitar problemas de identificación del órgano que podría derivar de un posible cambio sobrevenido de la estructura de los departamentos, debería hacerse referencia al centro directivo competente en materia de servicios sociales.

## CONCLUSIONES

1. La Comunidad Autónoma ostenta competencias para regular el objeto del Decreto-ley 10/2022, de 29 de septiembre, por el que se actualiza el importe del complemento por menor a cargo de la Prestación Canaria de Inserción, así como se autoriza la cesión de datos de las personas beneficiarias de dicha prestación para su participación en programas piloto de inclusión social subvencionados por el Real Decreto 378/2022.
2. Se aprecia la existencia de extraordinaria y urgente necesidad que habilitó la aprobación del Decreto-ley.
3. El contenido del Decreto-ley no excede de los límites materiales propios de estas fuentes normativas establecidos constitucional y estatutariamente.
4. El Decreto-ley 10/2022 es conforme a su parámetro de aplicación.