



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 4 8 7 / 2 0 2 2

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 14 de diciembre de 2022.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con el *Decreto-ley 13/2022, de 1 de diciembre, por el que se regula, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, la concesión directa de ayudas extraordinarias destinadas a paliar la difícil situación económica que atraviesa el sector ganadero de Canarias tras la agresión contra Ucrania por parte de Rusia (EXP. 490/2022 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 5 de diciembre de 2022 (con registro de entrada en este Consejo Consultivo de misma fecha), 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 13/2022, de 1 de diciembre, por el que se regula, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, la concesión directa de ayudas extraordinarias destinadas a paliar la difícil situación económica que atraviesa el sector ganadero de Canarias tras la agresión contra Ucrania por parte de Rusia.

El art. 160.2 RPC establece que remitido por el Gobierno, con los antecedentes necesarios, un Decreto-ley publicado, corresponde a la Mesa admitirlo a trámite, ordenar su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento de Canarias, solicitar por parte de la Presidencia del Parlamento dictamen del Consejo Consultivo al amparo de lo dispuesto en el art. 58.1 letra b) del Estatuto de Autonomía de Canarias, reformado por la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre (en adelante, EAC), con señalamiento del plazo para su emisión, dentro de los diez días hábiles siguientes.

---

\* Ponente: Sr. Fajardo Spínola.

En el escrito del Presidente del Parlamento de Canarias por el que recaba este Dictamen preceptivo se fija el día 15 de diciembre de 2022 para su emisión por parte de este Consejo Consultivo. Se significa no obstante que, excluidos los días festivos existentes durante el período otorgado para la emisión del dictamen, dicho plazo se contrae a seis días, lo que afecta el ejercicio de la función consultiva, que puede resentirse al privarse a este Consejo del necesario tiempo para reflexionar sobre el contenido de la norma proyectada.

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

3. La norma objeto del parecer de este Consejo fue promulgada como Decreto-ley 13/2022, de 1 de diciembre, publicado en el Boletín Oficial de Canarias núm. 239, el lunes 5 de diciembre de 2022.

## II

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

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

Los Decretos-leyes deberán convalidarse por el Parlamento de Canarias en el plazo de treinta días naturales contados a partir de la fecha de su publicación.

Los Decretos-leyes no pueden afectar a las Leyes de Presupuestos de la Comunidad Autónoma, a las de las instituciones autonómicas, a las que requieran mayoría cualificada, ni a las que contengan la regulación esencial de los derechos establecidos en el EAC.

El Tribunal Constitucional (TC) se ha pronunciado en varias de sus Sentencias acerca de la posibilidad de dictar por parte de las Comunidades Autónomas Decretos-leyes; en el FJ 3º de la STC n.º 105/2018, de 4 octubre se resume la jurisprudencia al respecto:

*«Este Tribunal ha considerado igualmente que, aunque la Constitución no lo prevea, nada impide que el legislador estatutario pueda atribuir al Gobierno de las Comunidades Autónomas la potestad de dictar normas provisionales con rango de ley que adopten la forma*

de Decreto-ley, siempre que los límites formales y materiales a los que se encuentren sometidos sean, como mínimo, los mismos que la Constitución impone al decreto-ley estatal (SSTC 93/2015, de 14 de mayo, FFJJ 3 a 6; 104/2015 de 28 de mayo, FJ 4; y 38/2016, de 3 de marzo, FJ 2, entre otras). Ello implica que, para resolver la impugnación planteada frente al Decreto-ley catalán 5/2017, debemos tomar en consideración la doctrina constitucional relativa al artículo 86.1 CE, pues el artículo 64.1 EAC se refiere también a la “necesidad extraordinaria y urgente” como presupuesto habilitante para que el Gobierno pueda dictar “disposiciones legislativas provisionales bajo las forma de Decreto-ley”.

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

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

### III

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Análisis de los siguientes aspectos:

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

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

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

3. Como antecedente que acompaña a la solicitud de dictamen se encuentra el Informe de la Iniciativa Normativa, emitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Pesca del Gobierno de Canarias, de 1 de diciembre de 2022, que incorpora, bajo la denominación «*Efectos Económicos y Sociales*», la memoria económica.

En ese informe se incluye también la evaluación de impacto de género (art. 6 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres); el informe sobre impacto empresarial (art. 17 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Fomento y Consolidación del Emprendimiento, el Trabajo Autónomo y las Pymes en la Comunidad Autónoma de Canarias); el informe sobre el impacto en la infancia y en la adolescencia (art. 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor); y por último, el informe sobre el impacto en la familia (Disposición Adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de las Familias Numerosas).

Asimismo, figura en el expediente remitido a este Consejo Consultivo el Acuerdo gubernativo por el que el Gobierno aprobó en su sesión de 1 de diciembre de 2022 el Decreto-ley que se dictamina.

Además, también obra el Decreto del Presidente núm. 68/2022, de 2 de diciembre, por el que se promulga y ordena la publicación del Decreto-ley 13/2022, de 1 de diciembre, por el que se regula, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, la concesión directa de ayudas extraordinarias destinadas a paliar la difícil situación económica que atraviesa el sector ganadero de Canarias tras la agresión contra Ucrania por parte de Rusia.

Por último, en la Exposición de Motivos se señala que «No se ha realizado el trámite de participación pública al amparo de lo que establece el artículo 26.11 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, de aplicación supletoria por mor de lo dispuesto en la disposición final primera de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, que excluye la aplicación de las normas para la tramitación de anteproyectos de ley y normas reglamentarias, a los decretos-leyes, a excepción de la elaboración de la memoria prevista en el apartado 3 del citado artículo, con carácter abreviado».

## IV

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

1. En lo que se refiere al objeto del presente DL, en su Exposición de Motivos, con carácter introductorio se hace referencia a *«En este contexto, la Comisión Europea adoptó el 23 de marzo de 2022 un Marco Temporal de crisis para permitir a los Estados Miembros aprovechar la flexibilidad prevista en las normas sobre ayudas estatales con el fin de respaldar la economía en el contexto de la invasión de Rusia a Ucrania. Este Marco Temporal (DO, C 131, de 24.3.2022) complementa el conjunto de instrumentos de ayuda estatal con muchas otras posibilidades para los Estados miembros y posibilita el apoyo a las empresas y explotaciones del sector productor agrario. Este Marco Temporal ha sido modificado mediante Comunicaciones de la Comisión de 20 de julio de 2022 (C (2022) 5342 final) y de 28.10.2022 (C (2022) 7945 final).*

*Al amparo de dicho Marco Temporal de la UE, se ha adoptado el Marco Temporal Nacional relativo a las medidas de ayuda para apoyar la economía tras la invasión de Ucrania por parte de Rusia, aprobado por Decisión de la Comisión 10.6.2022 (SA.102771 (2022/N). Dicho Marco ha sido actualizado al objeto de adaptarse a las modificaciones del Marco Europeo y aprobado mediante Decisión de la Comisión de 18 de agosto de 2022. SA.103941.*

*Conforme a lo dispuesto al referido Marco Nacional Temporal, las autoridades competentes podrán conceder ayudas por importes limitados en forma de subvención directa, a empresas o personas autónomas afectadas por la crisis, de los sectores ganaderos. Dichas ayudas deberán concederse con carácter general, sin perjuicio de los plazos que se puedan establecer para categorías específicas de ayudas antes del 31 de diciembre de 2022, salvo que se modifique el citado Marco para adaptarlo al Marco Temporal de la UE en cuyo caso, podrán concederse ayudas hasta el 31 de diciembre de 2023».*

2. El Decreto-ley se estructura en una parte expositiva, y en otra dispositiva conteniendo 20 artículos, que se organizan en tres capítulos; el Capítulo I, que se rubrica como «*Disposiciones Generales*» y comprende los arts. 1 al 7; el Capítulo II rubricado como «*Procedimiento de Concesión*» y abarca del art. 8 al art. 15; y, por último, el Capítulo III que lleva por título «*Reintegro y Sanciones e Infracciones Administrativas*» que comprende los arts. 16 al 20.

Además, consta de una disposición adicional única, que se rubrica «*Plan Estratégico de Subvenciones*» y de una disposición final única que establece la entrada en vigor de la norma para el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias.

Por último, consta un único Anexo, que contiene la Tabla de Equivalencia UGM.

En la Exposición de Motivos se describe la estructura del presente Decreto-ley en los siguientes términos:

*«Con ese propósito en el presente Decreto-ley, se regula en primer lugar, en el Capítulo I, los artículos 1 al 7 las disposiciones comunes sobre el objeto, régimen jurídico, especificando que se trata de subvenciones directas establecidas legalmente de acuerdo con lo previsto en el artículo 22.2.b) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, régimen de compatibilidad, requisitos de las personas beneficiarias, importe máximo subvencionable y cuantía de la subvención, obligaciones y la posibilidad de utilizar a entidades colaboradoras en la gestión o distribución de los fondos.*

*Respecto a los importes subvencionables se ha previsto conceder un importe complementario del 16% a las explotaciones ubicadas en las islas de El Hierro, La Gomera, Fuerteventura Lanzarote y La Palma, porque estas soportan una doble insularidad, ya que las mercancías, piensos y otros insumos suelen tener su entrada en las islas capitalinas y de ahí se transportan a las no capitalinas. Según los estudios realizados el porcentaje que soportan se eleva a una media, tomando como referencia varios años, de un 16%.*

*También se incrementa en un 5% la ayuda a conceder a determinadas explotaciones, concretamente aquellas en que la persona titular es una mujer o una persona joven, en el primer caso con el objeto de seguir avanzado en las políticas de igualdad, como quiera que*



*actualmente existen aún un mayor número de explotaciones titularidad de los hombres, y respecto a las personas jóvenes porque la situación de crisis actual afecta mucho más a aquellas que están iniciando su actividad empresarial.*

*En segundo lugar, en el Capítulo II, que contempla del artículo 8 al 15, se regula el procedimiento de concesión de las subvenciones, que es el de concesión directa por aplicación de lo dispuesto en la letra b) del apartado 2 del artículo 22 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, dado que las subvenciones se otorgan con el objeto de paliar la difícil situación económica que atraviesan determinadas personas del sector ganadero debida a la crisis económica provocada por la guerra entre Rusia y Ucrania. Dicho procedimiento se iniciará por el departamento de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias competente en materia de ganadería, toda vez que los documentos y los datos necesarios en virtud de los cuales deberá pronunciarse la resolución de concesión obran en poder de la Administración actuante, o han sido obtenidos directamente de Registros de otras Administraciones de carácter público de libre acceso. Asimismo, se regula en este Capítulo, la instrucción del procedimiento, la concesión de la subvención, la forma de notificación, las condiciones impuestas a las personas beneficiarias, la modificación de la resolución de concesión, la justificación y control y abono de las subvenciones. En relación con el plazo para dictar la resolución de concesión este se fija, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 21.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en el Decreto-ley, como quiera que de modificarse el Marco Nacional Temporal para adaptarlo al Marco Temporal de la UE, las ayudas podrán concederse hasta el 31 de diciembre de 2023.*

*Por otra parte y dado que las ayudas están destinadas al ámbito empresarial, sector primario, al que se le presupone el acceso a los medios electrónicos precisos, la aportación de documentación deberá realizarse exclusivamente por medios electrónicos al amparo del artículo 14.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos.*

*Asimismo y a la vista de la naturaleza de las subvenciones, cual es ayudar al sector ganadero a superar la difícil situación económica que atraviesa como consecuencia de la crisis provocada por la guerra entre Rusia y Ucrania, debido fundamentalmente al incremento de precio de los piensos, y favorecer el mantenimiento de estos sectores productivos esenciales para nuestra Comunidad Autónoma por la situación de lejanía respecto al resto del territorio de la Unión Europea, con el objeto de evitar en la medida de lo posible la dependencia exterior y garantizar el abastecimiento de nuestros mercados, se establece en este decreto-ley que la acreditación por las personas y entidades beneficiarias del cumplimiento de las obligaciones tributarias y con la seguridad social exigida en la letra*

e) del artículo 13.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, se llevará a cabo mediante declaración responsable en los términos de lo dispuesto en el artículo 24.5 del Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio y con el contenido previsto en el artículo 69 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, lo que permite extender los efectos de dicha declaración hasta el momento del pago de la subvención.

También se acreditará mediante declaración responsable las demás condiciones impuestas a los beneficiarios por exigencia del Marco Nacional Temporal. A estos efectos se determina que las citadas declaraciones se ajustarán a los modelos que serán accesibles en la sede electrónica de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Respecto a la notificación que deba practicarse a las personas interesadas a los efectos que subsanen o aporten determinada documentación exigida para la obtención de las subvenciones o para conocimiento del acto administrativo finalizador del procedimiento estas se llevarán a cabo, atendiendo al principio de simplificación, mediante su publicación en el servicio de Tablón de Anuncios Electrónicos de la Comunidad Autónoma de Canarias, como quiera que se trata de actos integrantes de un procedimiento selectivo por el que se concede subvenciones a las personas o entidades pertenecientes a las explotaciones ganaderas previstas en este decreto-ley que cumplan además los requisitos que se establecen en el mismo.

En tercer lugar, en el Capítulo III, que contempla del artículo 16 al 20, se regula el reintegro y las sanciones e infracciones administrativas.

Finalmente, el Decreto-ley contiene una disposición adicional que regula la flexibilización del contenido y tramitación de los planes estratégicos de subvenciones para las subvenciones tramitadas con cargo a este decreto-ley, que se reducirá a una memoria con el contenido establecido en el artículo 7 del Decreto 36/2009, de 31 de marzo, y una disposición final sobre su entrada en vigor».

3. En lo que se refiere a la justificación de esta norma de urgencia, en su Exposición de Motivos se señala al respecto que:

«La agresión contra Ucrania por parte de Rusia, las sanciones impuestas por la UE o sus socios internacionales y las contramedidas adoptadas, por ejemplo, por Rusia, han generado importantes incertidumbres económicas, han perturbado los flujos comerciales y las cadenas de suministro y han dado lugar a aumentos de precios excepcionalmente importantes e inesperados, especialmente en el gas natural y la electricidad, pero también en muchos otros insumos, materias primas y productos básicos, especialmente en el sector agroalimentario. Estos efectos, considerados en su conjunto, han provocado una grave perturbación de la economía en todos los Estados miembros. Las interrupciones de la cadena de suministro y el aumento de la incertidumbre tienen efectos directos o indirectos que afectan a una amplia

*gama de sectores. Además, el aumento de los precios de la energía afecta prácticamente a todas las actividades económicas en todos los Estados miembros. Todo ello ha provocado que una amplia gama de sectores económicos de todos los Estados miembros está experimentando una grave perturbación económica.*

*Concretamente, la crisis está teniendo graves consecuencias en la oferta de cereales a escala mundial y está provocando una nueva subida de precios, que se suma a las fuertes subidas que están experimentando los precios de la energía y los fertilizantes, y que están afectando a los productores agrarios de la Unión.*

*En caso del sector ganadero el conflicto bélico de Ucrania no ha hecho sino agravar la situación que ya atravesaba este sector a lo largo de los últimos meses, caracterizada por un incremento sostenido de los precios derivados del aumento de los precios de las materias primas para la alimentación animal y de los precios de la energía y de los combustibles. Esta situación se ve agravada en nuestra Comunidad Autónoma por su dependencia de insumos externos, y por el sobrecoste en transporte derivados de su lejanía e insularidad.*

*Se estima que el impacto combinado de estos aumentos de los costes de la energía y del combustible y de las materias primas para la alimentación de los animales son especialmente graves en la ganadería. De hecho, el incremento de los precios de los piensos desde el inicio de la guerra, el pasado 24 de febrero, superan en un 39,37% en la práctica totalidad de los sectores ganaderos, lo que se suma a los incrementos de los precios acumulados respecto al año pasado, que pueden incluso superar el 51,7% si comparamos los precios de 2020.*

*Los productores del sector ganadero cuentan, además con serias dificultades para trasladar este incremento de los costes a lo largo de la cadena, por lo que sus márgenes se están viendo seriamente comprometidos, lo que hace peligrar el mantenimiento de un sector tan esencial en nuestras islas, por la situación de lejanía respecto al resto del territorio de la Unión Europea, porque contribuye a disminuir la dependencia externa, garantizar el abastecimiento de nuestros mercados y reactivar y mantener las zonas rurales de Canarias (sic)».*

Con tales explicaciones y precisiones de su Exposición de Motivos el presente Decreto-ley queda suficientemente justificado.

## V

### Competencia de la Comunidad Autónoma.

1. En cuanto a la cuestión competencial, en la Exposición de Motivos se manifiesta, acerca de ella, lo siguiente:

*«El Estatuto de Autonomía de Canarias impone a los poderes públicos canarios garantizar las medidas necesarias para, entre otros objetivos, hacer efectivo el desarrollo*

*económico (artículo 11.1), exigiendo a las administraciones públicas canarias la promoción de dicho desarrollo (artículo 165.2). Por otra parte, la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta competencias en materia de promoción de la actividad económica. Concretamente, el artículo 114.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias reconoce que la Comunidad Autónoma de Canarias tiene competencia exclusiva en materia de planificación y promoción de la actividad económica en Canarias, lo que habilita para establecer y regular líneas de ayudas económicas públicas para las personas trabajadoras autónomas como para las pequeñas y medianas empresas de nuestra comunidad autónoma, ejercitando con ello una competencia normativa dentro de la actividad de fomento de la Comunidad Autónoma, a que se refiere el artículo 102.1 del mencionado Estatuto de Autonomía.*

*A su vez, el artículo 130 del Estatuto de Autonomía de Canarias establece que le corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva en materia de agricultura y ganadería, con respeto a lo establecido por el Estado en el ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 149.1.13ª, 16ª y 23ª de la Constitución, así como la de desarrollo legislativo y de ejecución sobre la planificación de la agricultura y la ganadería».*

Así pues, la competencia en que se funda el objeto de este decreto-ley se recoge en los arts. 130, 165.2 y 114.1 del Estatuto de Autonomía.

2. Pues bien, este Consejo Consultivo en su Dictamen 125/2021, de 17 de marzo, que tuvo por objeto el Decreto-ley 2/2021, de 1 de marzo, por el que se regula la concesión directa de subvenciones dirigidas al mantenimiento de la actividad de personas trabajadoras autónomas y pequeñas y medianas empresas, de los sectores más afectados por la crisis derivada de la COVID-19, el cual tiene en común con el presente DL, que su objeto principal lo constituye la regulación de una subvención otorgada en régimen de concesión directa, señaló que *«El legislador de urgencia ejerce en este caso sus funciones normativas al amparo del título competencial sobre promoción de la actividad económica, el cual con carácter exclusivo le reconoce el art. 114 EAC. Es la competencia principal en este DL, pero no la única. Según tal precepto estatutario:*

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

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

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

*a) El desarrollo de los planes estatales.*

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

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

En cuanto a las ayudas al sector ganadero este Consejo se ha pronunciado al respecto en su Dictamen 544/2021, de 15 de noviembre al que nos remitimos para evitar reiteraciones.

3. Además, en el aludido Dictamen 125/2021 se manifestó que:

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

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

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

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

4. También con un carácter subsidiario o derivado respecto de la competencia principal que el legislador de urgencia ejercita, los preceptos del DL incluyen normas específicas de procedimiento, así como técnicas de control, inspección y sanción, todo ello amparado por lo dispuesto en el art. 106.1 EAC:

*«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:*

*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», todo lo cual es aplicable al presente DL.*

4. Por último, como se ha afirmado a la hora de analizar el objeto de este decreto-ley 13/2022, las subvenciones objeto del mismo se encuadran dentro del ámbito del Marco Temporal de crisis para permitir a los Estados Miembros aprovechar la flexibilidad prevista en las normas sobre ayudas estatales con el fin de respaldar la economía en el contexto de la invasión de Rusia a Ucrania, adoptado por la Comisión Europea el 23 de marzo de 2022 y, a su vez, al amparo del mismo se ha adoptado el Marco Temporal Nacional relativo a las medidas de ayuda para apoyar la economía tras la invasión de Ucrania por parte de Rusia, aprobado por Decisión de la Comisión de 10 de junio de 2022 [SA.102771(2022/N)].

En el artículo primero del Marco Temporal Nacional se establece que *«1. Ámbito de aplicación.*

*1.1. Las medidas de ayuda contempladas en este Marco Nacional Temporal no son directamente aplicables, sino que las autoridades competentes que lo consideren oportuno podrán establecer, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, nuevas líneas de ayuda conforme a este Marco Nacional Temporal.*

*1.2. Se entiende por autoridades competentes, a los efectos de este Marco Nacional Temporal:*

*a) La Administración General del Estado.*

*b) La Administración de las Comunidades Autónomas.*

*c) Las entidades que integran la Administración local.*

*d) Los organismos y demás entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de las anteriores Administraciones.*

*1.3. Las medidas de apoyo contenidas en este Marco Nacional Temporal se podrán otorgar a empresas y autónomos cuyo domicilio social se encuentre en España o que operen dentro del territorio nacional a través de un establecimiento permanente radicado en dicho territorio y que se hayan visto afectadas por la crisis económica derivada de la invasión de Ucrania por parte de Rusia».*

Por tal motivo, al presente DL, le es aplicable lo expuesto por este Consejo Consultivo en el referido Dictamen, cuando se señaló que:

*«No se trata, en consecuencia, del desarrollo, trasposición o ejecución de una norma comunitaria (a que alude el art. 197 EAC); sino del ejercicio, como se ha señalado, de una competencia normativa exclusiva de la Comunidad Autónoma, dentro de los límites - ampliados y flexibilizados a través del citado Marco en atención a la pandemia- que aplica el Derecho de la Unión a las ayudas públicas de los Estados. El respeto a tales límites por la legislación de los Estados miembros (en este caso por un DL autonómico) viene impuesto por el carácter obligatorio de la Decisión que aprobó tal Marco Temporal de Ayudas, según establece el art. 288 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea».*

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

## VI

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

1. La aprobación de Decretos-leyes está sujeta a la existencia de un presupuesto habilitante, que es su extraordinaria y urgente necesidad. Pero anterior incluso a este requisito fundamental resulta la exigencia de que la regulación de la materia objeto de la norma de urgencia requiera el rango legal, como así es el caso, o requiera una suficiente valoración y justificación cuando se pretende su elevación de rango por haber sido regulada por norma reglamentaria o no haya sido tratada anteriormente.

La Exposición de Motivos del DL aborda la cuestión, recordando que según el artículo 22.2. b) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, para establecer la posibilidad de subvenciones directas se requiere una norma de rango legal. En consecuencia, dada tal condición para las subvenciones aquí reguladas, resulta plenamente adecuado y justificado haber acudido al DL por razón de su rango.

Aclarado lo anterior, y en relación con el presupuesto habilitante, el Tribunal Constitucional, en su STC 152/2017 de 21 diciembre (FJ 3), ha mantenido que *«los términos «extraordinaria y urgente necesidad» no constituyen «en modo alguno «una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el lógico margen de apreciación política del Gobierno se mueva libremente sin restricción alguna, sino, por el contrario, la constatación de un límite jurídico a la actuación mediante*

decretos - leyes”, razón por la cual, este Tribunal puede, “en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada como de `extraordinaria y urgente necesidad` y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad por inexistencia del presupuesto habilitante (SSTC 100/2012, de 8 de mayo, FJ 8; 237/2012, de 13 de diciembre, FJ 4, y 39/2013, de 14 de febrero, FJ 5, entre otras)”» (STC 12/2015, de 5 de febrero, FJ 3).

En esta misma STC 12/2015, de 5 de febrero, se afirma que «la apreciación de la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad constituye un juicio político que corresponde efectuar al Gobierno (titular constitucional de la potestad legislativa de urgencia) y al Congreso (titular de la potestad de convalidar, derogar o tramitar el texto como proyecto de ley). El Tribunal controla que ese juicio político no desborde los límites de lo manifiestamente razonable, pero “el control jurídico de este requisito no debe suplantar a los órganos constitucionales que intervienen en la aprobación y convalidación de los Reales Decretos-leyes” (SSTC 332/2005, de 15 de diciembre, FJ 5, y 1/2012, de 13 de enero, FJ 6), por lo que la fiscalización de este Órgano constitucional es “un control externo, en el sentido de que debe verificar, pero no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno” (STC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 3)». Ese control externo se concreta en la comprobación de que el Gobierno ha definido, de manera «explícita y razonada», una situación de extraordinaria y urgente necesidad (STC 137/2011, de 14 de diciembre, FJ 4), que precise de una respuesta normativa con rango de ley, y, además, que exista una conexión de sentido entre la situación definida y las medidas adoptadas para hacerle frente (por todas, SSTC 29/1982, FJ 3, y 70/2016, de 14 de abril, FJ 4), de manera que estas «guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar» (STC 182/1997, FJ 3).

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



*Por lo que atañe al segundo –la conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación de urgente necesidad definida y las medidas adoptadas para hacerle frente–, este Tribunal ha hecho uso de un doble criterio «para valorar su existencia: el contenido, por un lado, y la estructura, por otro, de las disposiciones incluidas en el Real Decreto-ley controvertido. Así, ya en la STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3, excluimos a este respecto aquellas disposiciones “que, por su contenido y de manera evidente, no guarden relación alguna, directa ni indirecta, con la situación que se trata de afrontar ni, muy especialmente, aquéllas que, por su estructura misma, independientemente de su contenido, no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente” (STC 39/2013, de 14 de febrero, FJ 9)» (STC 12/2015, FJ 3).*

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

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

2. Trasladada esta doctrina al Decreto-ley 13/2022, y teniendo en cuenta lo expuesto acerca del objeto y justificación del mismo, consta al respecto en la Exposición de Motivos que *«El apartado 1 del artículo 46 del Estatuto de Autonomía de Canarias, aprobado por Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, dispone que, en caso de*

*extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar normas con rango de ley, que recibirán el nombre de Decretos-leyes.*

*En virtud de la consolidada jurisprudencia del Tribunal Constitucional (por todas Sentencia 14/2020, de 28 de enero, FJ 2) es exigible que el Gobierno haga una definición “explícita y razonada” de la situación concurrente, y segundo, que exista además una “conexión de sentido” entre la situación definida y las medidas que en el Decreto-ley se adopten. Por tanto, entre la situación de extraordinaria y urgente necesidad que habilite el empleo de la herramienta del decreto-ley y las medidas contenidas en él, debe existir una relación directa o de congruencia.*

*Concurren de manera evidente en la presente situación las circunstancias necesarias que legitiman el empleo de esta medida legislativa aprobada por el Gobierno: la extraordinaria y urgente necesidad derivada de la crisis económica provocada por la invasión de Ucrania por parte de Rusia.*

*La extraordinaria y urgente necesidad que fundamenta el establecimiento de las medidas de ayuda establecidas en el presente Decreto-ley viene constituida por la situación que atraviesan determinadas personas pertenecientes al sector ganadero, que son a las que se destinan dichas medidas; situación que es grave, debido a la prolongación de la guerra y que se manifiesta, como ya se ha indicado, en un incremento considerable de los costes de producción, por el incremento de los piensos, el gasoil, la electricidad y los fitosanitarios, y porque además tienen serias dificultades para trasladar dichos incrementos a lo largo de la cadena, por lo que sus márgenes se están viendo seriamente comprometidos.*

*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».*

Por lo tanto, en este caso resulta debidamente justificada la concurrencia del presupuesto habilitante, esto es, la extraordinaria y urgente necesidad de las medidas adoptadas en el Decreto-ley 13/2022 que se analiza, que además guardan relación directa con la situación que se quiere afrontar.

3. En cuanto al segundo de los requisitos que ha de cumplir la norma de urgencia -la conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación de urgente necesidad definida y las medidas adoptadas para hacerle frente-, el contenido del Decreto-ley da respuesta a través de los preceptos que lo integran a la situación que se trata de afrontar (la emergencia originada por la guerra en Ucrania, y en particular sus consecuencias económicas).

Efectivamente, el DL cumple las tres condiciones siguientes: a) contiene una serie de medidas adecuadas para alcanzar el fin constitucionalmente legítimo perseguido; b) las medidas son, además de idóneas, necesarias, en el sentido de que

son condición para alcanzar tal fin (juicio de necesidad); y, c) las medidas idóneas y necesarias son ponderadas o equilibradas, pues su aplicación otorga beneficios o ventajas para el interés general sin que se aprecie la existencia de perjuicios sobre otros bienes o intereses en conflicto (juicio de proporcionalidad en sentido estricto).

En definitiva, el DL 13/2022, de 1 de diciembre se adecua al parámetro normativo de referencia, constituido por la CE y el EAC.

4. Por último, y en cuanto a los límites materiales para la utilización de la figura del Decreto-ley, el art. 46 EAC excluye que éste asuma determinadas funciones normativas, como son las atribuidas a las Leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma, las de las instituciones autonómicas, las que requieran mayoría cualificada, o las que contengan la regulación esencial de los derechos establecidos en el propio EAC.

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

Así se ha manifestado al respecto el TC en su Sentencia 105/2018, de 4 octubre (FJ 3) como se ha recordado más arriba:

*«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. 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).

Especial atención ha de dedicarse en este caso a lo previsto en el artículo 5.1 del DL, por si su contenido pudiera haber sobrepasado el límite impuesto por el artículo 46 EAC que acaba de citarse. Este precepto de la norma de urgencia que se dictamina establece:

“1. Se destinarán 7.709.055,12 euros a la financiación de las ayudas reguladas en este decreto-ley, con cargo a la aplicación presupuestaria 13.07.411B.470.02, localización territorial 9999, Línea de Actuación 134G1386 Ayuda excepcional compensación dificultades sectores agrarios por guerra de Ucrania, para cuya dotación se ampliará crédito con cargo a bajas de crédito de las sección 13 «Agricultura, Ganadería y Pesca» por importe de 3.698.324,12 euros, y sección 19 «Diversas Consejerías» por importe de 4.010.731 euros.”

Este Consejo ya se ha referido en varias ocasiones a este límite (entre otros anteriores que en él se citan, ver Dictamen 280/2022, de 7 de julio). En una línea explicitada por una consolidada jurisprudencia constitucional, resulta inadmisibles que un Decreto-ley se atribuya la función normativa de aprobar los presupuestos, pero sí resulta posible que introduzca meras modificaciones o ampliaciones al mismo cuando concurra la urgente necesidad a que alude el artículo 86 CE. Así se recoge en el Dictamen que acaba de mencionarse:

*«En lo que se refiere a tal cuestión, se ha de tener en cuenta lo manifestado por este Consejo Consultivo en diversos Dictámenes (por todos, DDCC 104/2020, de 8 de mayo y 550/2021, de 16 de noviembre), siendo lo siguiente:*

*“3. Y la cuestión se sitúa entonces, y ya finalmente, en determinar hasta qué punto les es dable a los Decretos-leyes autonómicos contemplar tales medidas, observando al mismo tiempo los límites que les son de aplicación en virtud de lo dispuesto, de manera particular, en los respectivos estatutos de autonomía de cada Comunidad Autónoma. Pues bien, se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en varias ocasiones acerca de la utilización de la técnica del Decreto-ley para proceder a la modificación del Presupuesto, debiendo distinguirse, según la finalidad concreta o del asunto concreto sobre el que verse. Así, no tendría cabida en la Constitución la instrumentalización del Decreto-ley para aprobar los Presupuestos Generales (lo que sería inconstitucional por vulneración de la reserva material y procedimental prevista por el art. 134 CE), prorrogar los Presupuestos inicialmente aprobados o alterar los Presupuestos prorrogados (supuestos que constituyen una vulneración directa del art. 134.4 CE y del carácter automático de la prórroga presupuestaria al no exigirse forma jurídica para su instrumentalización); más distinto es el caso de su utilización*

*para proceder a ampliaciones presupuestarias. En el caso que nos ocupa en este Dictamen, nos encontramos precisamente ante este último supuesto, viniendo dado por una alteración del régimen jurídico de los créditos ampliables establecidos en la Ley 19/2019, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para el año 2020. Pues bien, es a la luz de la propia particularidad de este supuesto conforme ha de aplicarse la doctrina constitucional establecida con carácter general.*

*Es decir, como ya ha quedado indicado y ha sido ya certeramente advertido por algunos comentaristas a propósito de nuestro texto estatutario, mediante un Decreto-ley no podrá, por ejemplo, aprobarse o prorrogarse el presupuesto anual de la Comunidad Autónoma. Pero sí se podrá alterar la cuantía y el destino del gasto público previsto en la Ley de presupuestos o modificar cualquier otro aspecto de la misma que no afecte a su contenido esencial, siempre, eso sí, que se acredite la urgencia y extraordinaria necesidad; lo que constituye, por otra parte, un presupuesto habilitante inexcusable de la capacidad de dictar Decretos-leyes».*

Pues bien, entiende este Consejo que el citado artículo 5.1 DL se limita a formular una aplicación financiera a una concreta partida presupuestaria ya aprobada con anterioridad en la Ley de Presupuestos, y a autorizar su eventual ampliación. A la vista de la jurisprudencia y doctrina que acaba de exponerse tal previsión de la norma de urgencia no alcanza a vulnerar lo dispuesto en el artículo 46 EAC.

Por todo ello, en atención al objeto y contenido del presente Decreto-ley se ha de concluir afirmando que el mismo no afecta a derechos esenciales, ni a las instituciones autonómicas, ni a normas que requieran una mayoría cualificada o que regulen los derechos establecidos en el propio EAC ni en la CE, ni tampoco a normas presupuestarias.

## VII

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

#### 1. De carácter general.

Con carácter general, debe señalarse la utilización en algunos de los artículos del DL de prácticas normativas que, con distinto alcance en cuanto a sus efectos, han venido siendo cuestionadas por nuestra propia doctrina, pues la inmensa mayoría de los preceptos contenidos en el Decreto-ley, salvo, específicamente, los arts. 5, 9, 10 y 17, todos contienen reenvíos normativos concretos, lo que implica un excesivo uso de esta técnica, de reenvío a lo establecido en distintas normativas legales vigentes,

y ello se efectúa sin hacer mención alguna a la aplicabilidad de la normativa que pudiera sustituir a la que expresamente se alude.

Además, se observa que en varios preceptos son múltiples los referidos reenvíos normativos, como ocurre en los arts. 6, 7 y 12, lo que dificulta en demasía la comprensión de la norma por sus destinatarios y puede dar lugar a problemas de seguridad jurídica.

Por último, otra serie de preceptos no tiene más contenido que el de un mero reenvío normativo, como se puede observar, entre otros, los arts. 16, 18, 19 y 20, siendo innecesarios tales preceptos desde el momento en el que en el art. 2.2. DL se establece el régimen supletorio, refiriéndose entre otras normas a las correspondientes a los reenvíos contenidos en ellos.

2. Sin perjuicio de lo ya expuestos, cabe señalar, de manera concreta, sobre el articulado del Decreto-ley 13/2022, de 1 de diciembre, lo siguiente:

**- Artículo 3.2.e).**

En el punto segundo de este artículo se establece que en concreto las ayudas reguladas en este decreto-ley podrán acumularse a, entre otras, «e) *Ayudas otorgadas en virtud del artículo 107, apartado 2, letra b), del TFUE, siempre que no den lugar a una compensación excesiva del perjuicio sufrido por la persona beneficiaria*». Por razones de seguridad jurídica, se debería haber concretado lo que se considera a efectos legales una compensación excesiva del perjuicio sufrido por la persona beneficiaria.

**- Artículo 4.**

En su primer párrafo la expresión “autónoma” debería haber sido sustituida por la de “personas autónomas” de acuerdo con los criterios del lenguaje inclusivo.

En la letra d) la referencia a “que cumplan” debe entenderse a que no incurran en las circunstancias previstas en el art. 13.2 de la Ley 38/2003.

**- Artículo 6, c).**

El término “solicitante” debe ser entendido como “beneficiaria”.

**- Artículo 14.2.**

La remisión del art. 13.1 del DL debe entenderse hecha al art. 12.1 del mismo.

## CONCLUSIONES

1. La Comunidad Autónoma ostenta competencias para regular el objeto del Decreto-ley 13/2022, de 1 de diciembre, por el que se regula, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, la concesión directa de ayudas extraordinarias destinadas a paliar la difícil situación económica que atraviesa el sector ganadero de Canarias tras la agresión contra Ucrania por parte de Rusia.

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

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