



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 1 / 2 0 2 3

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 13 de enero de 2023.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con el *Decreto-ley 14/2022, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el abono de una prestación extraordinaria, a las personas titulares de una prestación canaria de inserción para compensar el aumento de los precios de los productos básicos durante el año 2022 (EXP. 511/2022 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 23 de diciembre de 2022 (con registro de entrada en este Consejo Consultivo de la misma fecha), de conformidad con lo establecido en los artículos 58.1 letra b) de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias (en adelante EAC) y 160.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias (en adelante, RPC), solicita preceptivo Dictamen sobre el Decreto-ley 14/2022, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el abono de una prestación extraordinaria a las personas titulares de la Prestación Canaria de Inserción para compensar el aumento de los precios de los productos básicos durante el año 2022 (en adelante, DL).

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

* Ponente: Sra. de Haro Brito.

En el escrito del Presidente del Parlamento de Canarias por el que recaba este dictamen preceptivo se fija el día 16 de enero de 2023 para su emisión por parte de este Consejo Consultivo.

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

3. La norma objeto del parecer de este Consejo fue promulgada por el Presidente del Gobierno como Decreto-ley 14/2022, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el abono de una prestación extraordinaria a las personas titulares de la Prestación Canaria de Inserción para compensar el aumento de los precios de los productos básicos durante el año 2022 y publicado en el Boletín Oficial de Canarias núm. 251, el viernes 23 de diciembre de 2022.

II

Sobre los Decretos-leyes autonómicos.

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

Según este precepto, los decretos-leyes deberán convalidarse por el Parlamento de Canarias en el plazo de treinta días naturales contados a partir de la fecha de su publicación.

Estas normas 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 el 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 (en adelante Decreto 15/2016).

2. Trasladada esa tramitación al presente caso, este DL debería haber estado 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, 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.

- Impacto por razón de género.

- Sometimiento a la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno.

- Análisis de los siguientes aspectos:

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

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

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

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

3. Como antecedente que acompaña a la solicitud de dictamen se encuentra el Informe de la Iniciativa Normativa -que denomina Informe de impacto normativo-, emitido por la Consejera de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud del Gobierno de Canarias, de 16 de diciembre de 2022, que incorpora los siguientes aspectos:

A) 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.

B) 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.

C) 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.

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) En la cuantía previsible de las cargas económicas sobre los destinatarios u otras personas afectadas.

12) Los otros costes sociales previsibles de la iniciativa.

D) Explicación y evaluación de los aspectos relacionados con el proceso de participación ciudadana que, en su caso, se hubiera seguido.

E) Evaluación de impacto de género (art. 6 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres) a la que se añade como Anexo el informe de impacto a los efectos del artículo 13 de la Ley 2/2021, de 7 de junio, de Igualdad Social y no discriminación por razón de identidad de género, expresión de género y características sexuales.

F) 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).

G) Informe relativo al impacto en 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).

H) 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).

I) Informe relativo al impacto sobre las personas con discapacidad (disposición adicional quinta de la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad).

J) Informe de impacto por razón de cambio climático [apartado tercero, letra h), del art. 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en la redacción dada por la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética].

Asimismo, figura en el expediente remitido a este Consejo Consultivo informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos de Gobierno, de 20 de diciembre de 2022 y el certificado del Acuerdo del Gobierno, de 22 de diciembre de 2022, que incorpora como anexo el Decreto-ley que se dictamina.

Además, también obra el Decreto del Presidente núm. 73/2022, de 22 de diciembre, por el que se promulga y ordena la publicación del DL.

Por último, en la Exposición de Motivos se señala que «Como ha quedado señalado, 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».

De acuerdo con lo expuesto, se considera que la tramitación del Decreto-ley se adecua al procedimiento y a los trámites e informes exigibles.

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, se comienza haciendo referencia con carácter introductorio, a tres de los Decretos - leyes dictados en relación con la materia que nos ocupa, manifestándose que *«Con la aprobación del Decreto ley 16/2020, de 24 de septiembre, 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 persiguió la reforma, adaptación y coordinación de la Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la Prestación Canaria de Inserción, cuyas ayudas son*

competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias, garantizando su función como sistema complementario a las personas que no puedan acogerse al Ingreso Mínimo Vital (IMV) y a los apoyos que se precisen en los procesos de inclusión social y laboral, con el fin de superar la pobreza, la exclusión social y la desigualdad. En concreto, se modificaron los artículos 6 (carácter subsidiario y complementario), 7.1.2º, letra a) (uno de los requisitos de carecer de recursos económicos suficientes), 8 (determinación de recursos), 9.4 (importe), 11.3 (iniciación el procedimiento), 20 (suspensión) y 22 (extinción) de la citada Ley, introduciendo las modificaciones precisas para hacer compatible y complementarias ambas prestaciones económicas y en general, para la clarificación de los instrumentos para la inclusión social a tenor de la irrupción de la nueva prestación estatal, a efectos de que no se produjeran duplicidades que generen confusión e inseguridad jurídica en las personas destinatarias de estas prestaciones.

Por otra parte, con la aprobación del Decreto ley 3/2021, de 18 de marzo, por el que se modifica la Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la Prestación Canaria de Inserción para agilizar la gestión administrativa de las renovaciones de la Prestación Canaria de Inserción, se mejora la financiación de la gestión municipal y se aprueba un suplemento económico en favor de las familias con personas menores de edad a cargo, se modifica el artículo 9.1 de la citada Ley 1/2007, de 17 de enero, para establecer un complemento mensual de 50 euros por menor a cargo de la unidad de convivencia con el objeto de proteger a la infancia como población más vulnerable dentro de las familias en situación o riesgo de pobreza y/o exclusión social. Este complemento fue elevado a 80 euros por 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».

Además, como se verá al tratar la justificación del presente Decreto-ley y como se afirma en dicha Exposición de Motivos, esta norma pretende atender a la necesidad de «(...) complementar siquiera puntualmente las prestaciones que se perciben en concepto de PCI para ampliar de manera extraordinaria y excepcional, si bien de forma no consolidable, la cobertura de las prestaciones sociales que ya vienen percibiendo en la actualidad las unidades de convivencia residentes en Canarias por aquellos conceptos. Esto permitirá afrontar mejor la grave situación de pobreza severa que tenemos en Canarias, ahora agravada como consecuencia de la crisis económica ocasionada por la guerra de Ucrania, pues este conflicto ha supuesto un desabastecimiento de cereales a nivel global, y a ello se han sumado otros problemas como el desbordamiento de la inflación y la subida de los carburantes».

2. En cuanto a la estructura del DL, se afirma en su Exposición de Motivos que:

«En cuanto a la estructura y contenido del presente Decreto ley, señalar que el mismo se desarrolla en cinco artículos, una disposición adicional y dos disposiciones finales.

El artículo 1, trata del objeto respecto del establecimiento de una prestación social extraordinaria, no consolidable, a favor de las personas titulares y familias beneficiarias de la Prestación Canaria de Inserción (PCI) para hacer frente a los gastos generados como consecuencia de la subida de los precios de los productos básicos, para abonar en el presente ejercicio 2022.

El artículo 2, trata de la finalidad y naturaleza jurídica de la norma, señalando que esta prestación económica tiene carácter de prestación extraordinaria con carácter finalista y suplementario, y que se realiza para compensar gastos derivados de la subida de los precios de los productos para cubrir las necesidades básicas y en particular a las que se refiere el artículo 21.3, letra a) de la Ley 16/2019, de 2 de mayo, de Servicios Sociales de Canarias.

En cuanto al artículo 3, se refiere a la cuantía y pago de la prestación que se aprueba, que se fija en 250 euros por unidad de convivencia, que se abonará mediante un pago único, que se realizará de oficio por la Consejería de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud a las unidades de convivencia beneficiarias de la PCI.

Por su parte el artículo 4 indica la aplicación presupuestaria que dará soporte a la financiación de esta medida económica, con cargo a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2022.

El detalle de las personas beneficiarias y devengo se hallan reguladas en el artículo 5, de manera que serán beneficiarias las personas perceptoras titulares de la unidad de convivencia que tengan reconocida la PCI y en quienes concurra esta condición a fecha de 20 de diciembre de 2022, o a las que les sea reconocido con carácter retroactivo el derecho en esa fecha. Asimismo, esta prestación se hará efectiva durante el año 2023 a aquellas personas que, si bien, en la fecha citada no tuvieran el derecho reconocido, quede acreditada su incorporación al sistema de la PCI con efecto retroactivo anterior al 31 de diciembre de 2022. En todo caso, solo se abonará una prestación por unidad de convivencia.

En cuanto a la parte final de este Decreto ley, la disposición adicional única indica que esta prestación extraordinaria tendrá el carácter de renta o ingreso no computable, de manera que se excluirá y no se tendrá en cuenta para el cómputo de rentas por premios o recompensas otorgadas a personas con discapacidad en los centros ocupacionales o sociosanitarios, subvenciones, ayudas o becas destinadas a compensar un gasto realizado, así como por cualesquiera de las prestaciones o ayudas económicas y en especie otorgadas por las Administraciones públicas canarias.

Por su parte, la disposición final primera, efectúa una habilitación a la Consejería competente en la materia de derechos y políticas sociales para dictar las resoluciones e

instrucciones interpretativas que, en la esfera específica de su actuación, sean necesarias para garantizar la eficacia de lo dispuesto en este Decreto ley.

Y por último, la disposición final segunda, trata de la entrada en vigor de la presente norma».

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

«El artículo 142 del Estatuto de Autonomía de Canarias atribuye a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de servicios sociales. La Ley 16/2019, de 2 de mayo, de Servicios Sociales de Canarias, en su artículo 21 incluye las prestaciones económicas del sistema público de servicios sociales y en el apartado 3, letra a) del citado artículo establece que son prestaciones económicas del sistema público de servicios sociales de Canarias, en los términos que se recojan en el catálogo de servicios y prestaciones, entre otras: “La vinculada a cubrir necesidades básicas: conjunto de prestaciones destinadas a dar cobertura a las necesidades básicas, con carácter temporal, ante una situación excepcional o extraordinaria y puntual que requiere de una atención inmediata, sin la cual podría producirse un grave deterioro o agravamiento del estado de vulnerabilidad y de desprotección en una persona o unidad de convivencia.

Esta prestación incluirá, al menos, las siguientes necesidades básicas: el alojamiento de urgencia, la atención alimenticia adecuada, incluidas las personas afectadas por celiaquía y diabetes, vestido, higiene y aseo personal, medicamentos, suministros básicos de la vivienda (agua, luz, gas, etc.) y alquiler de la vivienda”.

Además, nuestro marco legal permite la adopción de medidas extraordinarias en materia social, en el artículo 29 de la citada Ley 16/2019, de 2 de mayo, de Servicios Sociales de Canarias, que define en el punto 3 que “En situaciones de urgencia y emergencia social acreditadas, cuando se requiera de un servicio o prestación, de forma extraordinaria se podrán establecer excepciones a todos o alguno de los requisitos establecidos en la legislación vigente”.

En efecto, en la situación actual de crisis social, como consecuencia de la crisis económica ocasionada por la guerra de Ucrania, se hace necesario dar respuesta a las necesidades sociales de las personas más frágiles económicamente y con mayores necesidades de cuidados, que tienen que hacer frente a los gastos sobrevenidos por la inflación, unidos a los mayores gastos elementales de subsistencia, como alimentación, el alojamiento, la higiene, o el cuidado de personas mayores, de personas con discapacidad o de menores de edad en un mismo espacio habitacional o los derivados del mantenimiento de los suministros básicos de los hogares, con mayores precios derivados de la crisis energética y subida de precios de los combustibles. Asimismo, para dar respuesta a las necesidades de las familias o unidades de convivencia con menores a cargo o con personas con discapacidad, y cuyos

ingresos no les permitan afrontar los gastos más elementales derivados de la cesta básica de subsistencia».

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

V

Competencia de la Comunidad Autónoma.

En relación con la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias, la norma tiene su encaje en el artículo 142 EAC que establece:

«Artículo 142. Servicios sociales.

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».

Al respecto, procede reproducir lo expuesto al respecto en el Dictamen de este Consejo Consultivo 394/2020, de 14 de octubre, emitido en relación con el Decreto-ley 16/2020, de 24 de septiembre, mencionado en la Exposición de Motivos del presente Decreto-ley, señalándose que:

«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 Estatuto de Autonomía de Canarias aprobado por la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, que -con base en la previsión contenida en el art. 148.1.20ª- 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.

Y en particular lo ha hecho con ocasión de los preceptivos dictámenes en relación a los proyectos de ley tanto de la Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la Prestación Canaria de Inserción (DCC 70/2006), como de la Ley 2/2015, de 9 de febrero, que la modificó puntualmente (DCC 161/2014); es decir, con ocasión de la Ley que, en virtud del presente Decreto-ley, precisamente ahora se vuelve a modificar.

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

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

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

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

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

de 17 de abril, de medidas urgentes de carácter social dirigidas a las personas en situación de vulnerabilidad como consecuencia de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19; y en el DCC 244/2020, en relación con el Decreto-ley 10/2020, de 11 de junio, de modificación del Decreto-ley 4/2020, de 2 de abril, de medidas extraordinarias de carácter económico, financieras, fiscal y administrativas para afrontar la crisis provocada por el COVID-19.

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

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

La Comunidad Autónoma de Canarias posee competencia exclusiva sobre la materia “asistencia social” según el art. 30.13 del Estatuto de Autonomía (actual 142 EAC). Esta materia incluye la regulación de ayudas económicas públicas, periódicas o puntuales, a personas que se encuentren en situación de necesidad. El hecho de que sean justamente pensiones asistenciales permite concluir que no se invade la competencia exclusiva del Estado ex art. 149.1.17ª de la Constitución, porque su financiación es a cargo exclusivamente de los presupuestos autonómicos, es decir, no interfieren ni quebrantan el régimen económico unitario de la Seguridad Social.

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

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

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

En el mismo sentido, otros Dictámenes como el 151/2021 de 6 de abril, emitido en relación con el Decreto-ley 3/2021 de 18 de marzo, por el que se modifica la Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la Prestación Canaria de Inserción para agilizar la gestión administrativa de las renovaciones de la Prestación Canaria de Inserción, se mejora la financiación de la gestión municipal y se aprueba un suplemento económico en favor de las familias con personas menores de edad a cargo; Dictamen 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 o el Dictamen 394/2022, de 18 de octubre, 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.

Esta doctrina es plenamente aplicable al presente Decreto-ley y determina que la materia del mismo es de competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Por lo demás, y tal y como se señala en la Exposición de Motivos del DL, la Ley 16/2019, de 2 de mayo, de Servicios Sociales de Canarias, recoge en su artículo 21 las prestaciones económicas del sistema público de servicios sociales de Canarias señalando en su artículo 29.3 que: *“en situaciones de urgencia y emergencia social acreditadas, cuando se requiera un servicio o prestación, de forma extraordinaria, se podrán establecer excepciones a todos o alguno de los requisitos establecidos en la legislación vigente”*.

VI

Sobre el presupuesto habilitante para la utilización del 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.

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 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 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, 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 (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, FJ 3) (RTC. 2003, 137) 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)».

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 DL, y teniendo en cuenta lo expuesto acerca del objeto y especialmente la justificación del mismo, consta al respecto en la Exposición de Motivos, como se ha señalado con anterioridad, que *«La aprobación de este Decreto ley se hace necesaria y urgente como consecuencia del impacto económico y social que la crisis ocasionada por la guerra de Ucrania y la subida de precios está ejerciendo sobre las personas en situación de vulnerabilidad y el riesgo de cronificación y aumento de la pobreza en el futuro si no se adoptan medidas con carácter inmediato de tipo económico a las unidades de convivencia 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 presente Decreto ley».*

Con dichos argumentos 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 14/2022 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 y sociales).

Efectivamente, el DL cumple las tres condiciones siguientes: a) contiene una medida adecuada para alcanzar el fin constitucionalmente legítimo perseguido; b) la medida es, además de idónea, necesaria, en el sentido de que es condición para

alcanzar tal fin (juicio de necesidad); y, c) la medida idónea y necesaria es ponderada o equilibrada, 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, concurre presupuesto habilitante respecto al Decreto-ley 14/2022, de 22 de diciembre.

VII

Sobre los límites para la utilización del Decreto-ley.

1. En primer lugar, en lo que se refiere a esta cuestión, con carácter general, procede remitirnos a lo expuesto en el Dictamen 151/2021, de 6 de abril, relativo al Decreto-ley 3/2021, de 18 de marzo, también mencionado en la Exposición de Motivos, que, entre otras medidas, estableció un suplemento económico en favor de las familias con personas menores de edad a cargo que percibían la Prestación Canaria de Inserción, en el que se afirmó 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 ya 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.

Y, por su parte, el Estatuto de Autonomía de Canarias, 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 394/2020 y 103/2020, 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 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 crea un complemento en la cuantía de la PCI, se debe concluir que no se produce extralimitación alguna de los límites materiales previstos tanto en la Constitución como en el Estatuto de Autonomía».

2. En segundo lugar, de forma específica, se ha de tener en cuenta que el art. 4 DL establece que «Las obligaciones que se reconozcan como consecuencia de la aplicación de esta disposición serán financiadas con cargo a la aplicación presupuestaria 23.07.480.01.00 234G0976 "Ayudas a la Integración Social-Renta Ciudadana", prevista en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2022». Respecto a dicho precepto también es de aplicación lo manifestado en el reciente Dictamen de este Consejo Consultivo 487/2022, de 14 de diciembre, en el que se señala que:

«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 inadmisibile 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».

La doctrina expuesta en este Fundamento resulta ser aplicable al presente asunto y ello implica que se pueda afirmar que, en atención al objeto y contenido del presente Decreto-ley, 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.

VIII

Observaciones sobre el contenido del Decreto-ley.

1. A la parte expositiva.

Según la Directriz decimonovena del Decreto 15/2016, norma de aplicación analógica a 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.

Por otro lado, en su apartado IV, se hace referencia al cumplimiento de los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia *“tal y como exige la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”*, expresión que es inexacta por cuanto la exigencia de cumplir lo dispuesto en el artículo 129 de la referida Ley *“Principios de buena regulación”* no es aplicable a las iniciativas legislativas por parte de las Comunidades Autónomas, a diferencia de lo que sí ocurre respecto a la elaboración de reglamentos (STC 55/2018, de 24 de mayo).

Sobre esta cuestión ya se ha pronunciado este Consejo Consultivo, (por todos, el reciente Dictamen 394/2022, de 18 de octubre), 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)».

2. Al articulado.

- Artículo 2.

El Artículo 2 en sus dos primeros apartados contiene dos reenvíos normativos a normas distintas, concretamente al artículo 21.3, letra a) de la Ley 19/2019, de 2 de marzo, de Servicios Sociales de Canarias y al artículo 8 de la Ley de la Prestación Canaria de Inserción, sin hacer mención alguna a la aplicabilidad de la normativa que pudiera sustituir a la que expresamente se alude, lo que en principio podría suponer la existencia de problemas de obsolescencia normativa, a pesar de tratarse de una medida puntual con escaso tiempo de aplicación (final de año 2022 y durante 2023) que podría haberse evitado mediante la adición de la expresión “o en la norma que la sustituya” tras la referencia a cada una.

Por otro lado, en el apartado 2 se refiere a la “Ley de la Prestación Canaria de Inserción”, siendo lo correcto proceder a su mención de forma completa, como Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la Prestación Canaria de Inserción.

- Artículo 4.

Este precepto, bajo la rúbrica financiación, establece que las obligaciones que se reconozcan como consecuencia de la aplicación de esta disposición (en realidad de la aplicación del DL) serán financiadas con cargo a una determinada aplicación presupuestaria -que señala- prevista en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2022 lo que supone una defectuosa técnica jurídica, debiendo quedar reservada tal determinación a las normas ordinarias de gestión presupuestaria.

- Artículo 5.

En este precepto bajo el título *“Personas beneficiarias y devengo”* se señala que *“serán beneficiarias las personas titulares de la unidad de convivencia que tengan reconocida la PCI y en quienes concurra esta condición a fecha de 20 de diciembre de 2022, o a las que les sea reconocido con carácter retroactivo el derecho en esa fecha. Asimismo, esta prestación se hará efectiva durante el año 2023 a aquellas personas que, si bien, en la fecha citada no tuvieran el derecho reconocido, pero quede acreditada su incorporación al sistema de la PCI con efecto retroactivo anterior al 31 de diciembre de 2022 (...)”*.

En primer lugar, la redacción es confusa por cuanto si bien en la primera parte del artículo se señala como fecha final la de 20 de diciembre de 2022

(reconocimiento del derecho a percibir la PCI en esa fecha o posteriormente pero con efecto retroactivo a esa fecha) luego establece como límite una fecha posterior -31 de diciembre de 2022- (cuando quede acreditada la incorporación al sistema de la PCI con efecto retroactivo anterior a dicha fecha). En segundo lugar, se confunde devengo con abono, que es en realidad a lo que se refiere el contenido de la segunda parte del precepto y sobre el que, además, no se hace referencia en el título del mismo.

C O N C L U S I Ó N

1. La Comunidad Autónoma ostenta competencias para regular el objeto del Decreto-ley 14/2022, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el abono de una prestación extraordinaria a las personas titulares de la Prestación Canaria de Inserción para compensar el aumento de los precios de los productos básicos durante el año 2022.

2. Se aprecia la existencia de extraordinaria y urgente necesidad que habilitó la aprobación del Decreto-ley.

3. El contenido del Decreto-ley se adecúa a la Constitución Española y al Estatuto de Autonomía de Canarias, así como al resto del ordenamiento jurídico que le es de aplicación, sin perjuicio de las observaciones formuladas en el Fundamento VIII de este Dictamen.