



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 9 8 / 2 0 2 3

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 9 de marzo de 2023.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con el *Decreto-ley 2/2023, de 23 de febrero, 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 y del Subsidio de Garantía de Ingresos Mínimos residentes en la Comunidad Autónoma de Canarias, para paliar los efectos sociales derivados de la pandemia producidos por la Covid-19 durante el año 2022, así como se modifican puntualmente algunos aspectos de la Ley 5/2022, de 19 de diciembre, de Renta Canaria de Ciudadanía (Exp. 96/2023 DL)*<sup>\*</sup>.

## F U N D A M E N T O S

### I

Solicitud y preceptividad del dictamen.

1. El Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias, mediante escrito de 27 de febrero de 2023 (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 2/2023, de 23 de febrero, 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 y del Subsidio de Garantía de Ingresos Mínimos residentes en la Comunidad Autónoma de Canarias, para paliar los efectos sociales derivados de la pandemia producidos por la Covid-19 durante el año 2022, así como se modifican puntualmente algunos

---

<sup>\*</sup> Ponente: Sr. Fajardo Spínola.

aspectos de la Ley 5/2022, de 19 de diciembre, de Renta Canaria de Ciudadanía (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.

En el escrito del Presidente del Parlamento de Canarias por el que recaba este dictamen preceptivo se fija el día 13 de marzo 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 2/2023, de 23 de febrero, 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 y del Subsidio de Garantía de Ingresos Mínimos residentes en la Comunidad Autónoma de Canarias, para paliar los efectos sociales derivados de la pandemia producidos por la Covid-19 durante el año 2022, así como se modifican puntualmente algunos aspectos de la Ley 5/2022, de 19 de diciembre, de Renta Canaria de Ciudadanía y publicado en el Boletín Oficial de Canarias núm. 39, el viernes 24 de febrero de 2023.

## 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 la forma de Decreto-ley”.*

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

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, contenido, 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.*

*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. Traslada 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 febrero de 2023, 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 en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de 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 informe complementario del referido informe de impacto normativo, de 22 de febrero de 2023, respecto al coste económico del complemento para las Pensiones no contributivas y la sostenibilidad de la misma, teniendo en cuenta que se financia de los fondos destinados a la Renta Canaria de la Ciudadanía.

Constan, además, remitidos a este Consejo Consultivo informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos de Gobierno, de 22 de febrero de 2023 y el certificado del Acuerdo del Gobierno, de 23 de febrero de 2023, que incorpora como anexo el Decreto-ley que se dictamina.

Además, también obra el Decreto del Presidente núm. 10/2023, de 23 de febrero, por el que se promulga y ordena la publicación del DL.

Por último, en el (mal denominado) Preámbulo del DL 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»*.

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, contenido y justificación del Decreto-ley.**

1. En lo que se refiere al objeto del presente DL, éste viene dado, por un lado, tal y como señala su art. 1, por *“el establecimiento de una prestación social finalista y de carácter extraordinario a favor de las personas beneficiarias de las Pensiones de jubilación e invalidez en sus modalidades no contributivas (PNC), del Fondo de asistencia social (FAS) y del Subsidio de garantía de ingresos mínimos (SGIM), concebida como prestación económica para compensar los gastos sobrevenidos por motivo de la pandemia derivada de la covid-19 durante el año 2022, a fin de atender la adquisición de los medios de protección de obligado cumplimiento.”*

Y es que estos colectivos son los más vulnerables, y, por ende, los más afectados por los gastos derivados de la pandemia del Covid-19.

Las Pensiones No Contributivas (PNC) tienen su regulación en los arts. 363 al 373 del Texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre.

El Fondo de Asistencia Social (FAS) tiene su origen en el Real Decreto 2620/1981, de 24 de julio, por el que se regula la concesión de ayudas del Fondo Nacional de Asistencia Social a ancianos y a enfermos incapacitados para el trabajo. En fecha posterior, el artículo 7 de la Ley 28/1992, de 24 de noviembre, de Medidas Presupuestarias Urgentes, determina que a partir del 23 de julio de 1992 quedan suprimidas las pensiones reguladas en el citado Real Decreto 2620/1981, de 24 de julio, por lo que únicamente las percibirán quienes las tuvieran ya reconocidas antes de dicha fecha.

Por su parte, el Subsidio de Garantía de Ingresos Mínimos (SGIM) tiene su origen en la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de Minusválidos que, inspirándose en los derechos que el art. 49 de la Constitución reconoce, estableció, entre otras prestaciones, este subsidio. Esta ley fue derogada por el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social. Sin embargo, la disposición transitoria única del texto refundido dispone que los beneficiarios del SGIM continuarán con el derecho a la percepción del mismo, siempre que sigan reuniendo los requisitos exigidos reglamentariamente para su concesión y no opten por pasar a percibir pensión no contributiva de la Seguridad Social.

En esta línea, el Preámbulo del DL indica los antecedentes de la medida recogida en el art. 1 del mismo:

*“El Gobierno de Canarias aprobó 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. Posteriormente, aquel Decreto ley 6/2020, de 17 de abril, fue sustituido por la vigente Ley 3/2020, de 27 de octubre, 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 de modificación de la Ley 16/2019, de 2 de mayo, de Servicios Sociales de Canarias.*

*A raíz de la citada pandemia, uno de los colectivos más afectados han sido las personas beneficiarias de las Pensiones no contributivas de la Seguridad Social (PNC), tanto de invalidez como de jubilación, las del Fondo de Asistencia Social (FAS) y las del Subsidio de Garantía de Ingresos Mínimos (SGIM), ya que se encuentran en una situación generalizada de precariedad económica para hacer frente a gastos*

*derivados de la situación de la pandemia como pueden ser la adquisición de mascarillas, geles hidroalcohólicos, guantes, productos desinfectantes, o para la realización de pruebas de diagnóstico para la detección de la covid-19, y en general, aquellos otros relacionados con la cobertura de necesidades básicas relacionadas con la atención a esta enfermedad.*

*Para dichos colectivos, en el año 2020 ya el Gobierno tuvo la oportunidad de aprobar el Decreto ley 20/2020, de 26 de noviembre, por el que se establecían medidas urgentes para paliar los efectos sociales derivados de la covid-19 mediante el abono de una prestación extraordinaria a las personas titulares de las pensiones no contributivas, del fondo de asistencia social, del subsidio de garantía de ingresos mínimos y de la prestación canaria de inserción, residentes en la Comunidad Autónoma de Canarias, que tuvo por finalidad el establecimiento de una prestación social puntual de carácter finalista y extraordinaria para la adquisición de material de protección frente a la pandemia, así como a cubrir otras necesidades básicas relacionadas con esta enfermedad, destinada a las personas que percibían en Canarias dichas prestaciones sociales.*

*Igualmente, en el año 2021 se aprobó el Decreto ley 15/2021, de 18 de noviembre, por el que se aprobó 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, mediante el abono de una cuantía individual de 250 euros."*

Ahora, tras estos antecedentes, tal y como se indica en el Preámbulo de la norma "Aunque por razones de limitación presupuestaria no fue posible acometer una medida similar en el pasado año, por parecidas razones, se hace preciso implementar nuevamente este año una medida similar de apoyo económico a las personas y familias beneficiarias de la PNC, el FAS y el SGIM, para paliar los efectos sociales derivados de la pandemia producidos por la Covid-19 durante el año 2022."

Por ello, la medida adoptada por el DL que nos ocupa, dada en su art. 1, a diferencia de las equivalentes adoptadas por las normas precedentes, se realiza para

subvenir, como carácter retroactivo, gastos derivados de las normas imperativas de autoprotección frente la Covid-19, ya realizados durante el año 2022.

Además, también es objeto del DL que nos ocupa, a tenor de su propio título, la modificación contenida en la Disposición final primera, que, tal y como manifiesta el Preámbulo del DL, es de mayor alcance.

*Se trata de “una modificación puntual de la Ley 5/2022, de 19 de diciembre, de Renta Canaria de Ciudadanía con la finalidad, por un lado, para añadir un nuevo supuesto que sirva en negativo para la determinación de los recursos económicos de las unidades de convivencia susceptibles de ser beneficiarias de dicha nueva prestación, y por otro lado, para dar nueva redacción a la disposición transitoria primera de dicha Ley, a fin de contemplar otras casuísticas de la gestión de la Prestación Canaria de Inserción en el tránsito que va desde la aprobación de la nueva Ley de Renta Canaria de Ciudadanía hasta su entrada en vigor, que se producirá el próximo 29 de marzo de 2023, de manera que todas las solicitudes de renovación que se hallen en trámite pasen automáticamente de oficio a la situación de permanencia en el sistema de la PCI antes de la derogación de su ley reguladora. Igualmente, aunque no es la vía formal, se corrige error en la redacción de la transitoria quinta y se procede a subsanar el correspondiente reenvío de la Ley, mediante una nueva redacción, para aprovechar el rango normativo en la corrección de la norma antes de su próxima entrada en vigor.”*

La modificación del art. 19, añadiéndole un apartado ñ), copia la recogida en la Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la Prestación Canaria de Inserción, concretamente en el art. 8.k), que, como el art. 19 de la Ley de Renta Canaria de Ciudadanía se dirige a determinar los supuestos que se excluyen para la determinación de los recursos económicos de las unidades de convivencia susceptibles de ser beneficiarias de las respectivas prestaciones, con la finalidad de beneficiar a aquellos hogares con menos ingresos derivados de las pensiones, además de mantener la protección que ya se establecía en la Ley 1/2007.

Por otro lado, la nueva redacción a la Disposición transitoria primera de Ley de Renta Canaria de Ciudadanía pretende contemplar otras casuísticas de la gestión de la Prestación Canaria de Inserción en el tránsito que va desde la aprobación de la nueva Ley de Renta Canaria de Ciudadanía hasta su entrada en vigor, que se producirá el próximo 29 de marzo de 2023, y es que la citada Ley 5/2022, establecía

un periodo transitorio entre la derogación de la PCI y la puesta en vigor de la Renta Canaria de Ciudadanía, de tres meses.

Entre las medidas que a tal efecto establece la mencionada Ley, y para facilitar una transición correcta de una prestación a otra, está la recogida en la disposición transitoria primera apartado tres, por la que todas las personas beneficiarias de PCI entran de oficio en la prestación sin que exista necesidad de presentar nuevas solicitudes de renovación, quedando igualmente reflejado que aquellas solicitudes de renovación ya presentadas con anterioridad a la publicación en el BOC de la Ley 5/2022, serían resueltas por su normativa de aplicación.

A fin de una correcta transición de una prestación a otra, se establecen ahora nuevas medidas en el periodo transitorio, de manera que todas aquellas solicitudes de renovación presentadas antes del 29 de diciembre que cuenten con informe municipal favorable, entren, de oficio, en permanencia para garantizar su transición a renta canaria de ciudadanía sin que pueda darse la situación de meses sin cobertura de ninguna de las dos prestaciones por retrasos administrativos. En todo caso, dichas solicitudes se someterían con posterioridad a revisión para comprobar que se mantienen los requisitos.

2. En cuanto a la estructura y contenido del DL, el mismo se estructura de la siguiente manera, y con el siguiente contenido:

1) Una amplia parte expositiva, mal rubricada "Preámbulo", en la que se determina el objeto y contenido del DL, así como se justifica el mismo y su urgencia, así como el cumplimiento de los límites al uso de tal instrumento, determinado su ámbito normativo y competencial.

2) Una parte dispositiva, dada por cinco artículos con el siguiente contenido:

El art. 1 señala el objeto, indicando que se trata de una prestación social finalista y de carácter extraordinario a favor de las personas beneficiarias de las Pensiones de jubilación e invalidez en sus modalidades no contributivas (PNC), del Fondo de asistencia social (FAS) y del Subsidio de garantía de ingresos mínimos (SGIM).

El art. 2 determina la finalidad y naturaleza jurídica de la norma, señalando que la misma tiene como finalidad el ser destinada a compensar gastos que se hubieran efectuado para la adquisición de material de protección que se realizaron por las personas beneficiarias derivados de la pandemia de la Covid-19, como puedan ser mascarillas, geles hidroalcohólicos, guantes, productos desinfectantes, o para la

realización de pruebas de diagnóstico para la detección de esta enfermedad, con base a lo establecido en el art. 21.3, letra a) de la Ley 16/2019, de 2 de mayo, de Servicios Sociales de Canarias.

El art. 3 fija la cuantía y pago de la prestación extraordinaria, en 250 euros, que se abonarán mediante un pago único, que se realizará de oficio por la Consejería de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud a las personas beneficiarias.

El art. 4, rubricado "Financiación", establece que las obligaciones que se reconozcan como consecuencia de la aplicación de DL se financiarán con cargo a la consignación presupuestaria correspondiente prevista en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2023.

El art. 5 delimita a las personas beneficiarias, que serán las que tengan reconocida y perciban las pensiones de invalidez y jubilación en su modalidad no contributiva (PNC), las del Fondo de asistencia social (FAS) y las del subsidio de garantía de ingresos mínimos (SGIM); así como el devengo de la prestación, que se producirá desde la entrada en vigor del presente DL para todas aquellas personas beneficiarias que se encuentren con este derecho reconocido a 31 de diciembre de 2022, o a las que les sea reconocido con carácter retroactivo el derecho antes de esa fecha, y sean residentes en la Comunidad Autónoma de Canarias.

2) Una parte final, que incluye una disposición adicional única y tres disposiciones finales.

Por su parte, la disposición adicional, rubricada "*Carácter de renta o ingreso no computable*", dispone:

*"La prestación extraordinaria regulada en este Decreto ley 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 al estudio, 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."*

La disposición final primera lleva por rúbrica lo que constituye la, denominada por el Preámbulo del DL, "*medida de mayor alcance*" del mismo, que es la "*Modificación de la Ley 5/2022, de 19 de diciembre, de Renta Canaria de Ciudadanía*", a fin de introducir algunos aspectos no previstos en el texto, incluso corrigiendo una errata en el mismo, antes de su próxima entrada en vigor el 29 de

marzo de 2023, lo que se realiza a través de tres apartados con el siguiente contenido:

1. Se añade un nuevo apartado al artículo 19 de la Ley 5/2022.
2. Se da nueva redacción al apartado 3 de la DT Primera, a la que se añade un nuevo apartado 4.
3. Se corrige el mencionado error y se da nueva redacción a la DT Quinta de la citada Ley.

La disposición final segunda efectúa una habilitación a la Consejería competente en la materia de derechos y políticas sociales para dictar las resoluciones de ejecución o de aprobación de instrucciones interpretativas que, en la esfera específica de su actuación, sean necesarias para garantizar la eficacia de lo dispuesto en el presente Decreto ley.

Por último, la disposición final tercera determina la entrada en vigor de la norma: el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias.

3. En lo que se refiere a la justificación de esta norma de urgencia, nuevamente hemos de señalar que el propio Preámbulo de ésta indica:

*«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: (...) higiene y aseo personal, medicamentos, (...)”, entre otras.*

*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 sanitaria ocasionada por la pandemia 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 de la pandemia como los derivados de la adquisición de medidas de protección como mascarillas y geles hidroalcohólicos, así como para las pruebas diagnósticas para la detección de esta enfermedad.*

*Aunque en la actualidad, la mascarilla solo resulta obligatoria para el acceso a centros sanitarios, sociosanitarios y las farmacias, ex Real Decreto 65/2023, de 7 de febrero, hay que recordar que durante buena parte del año 2022, se hallaba vigente el Real Decreto 286/2022, de 19 de abril, en virtud del cual su uso seguía siendo obligatorio en los transportes públicos y en los centros sanitarios y sociosanitarios, y en las farmacias, entre otros establecimientos de salud, por lo que la necesidad de esta prestación extraordinaria quedaría justificada como medida compensatoria por los gastos sanitarios producidos durante 2022 como consecuencia de los efectos de dicha pandemia.*

*En la actualidad, y más recientemente, en enero de este año 2023, la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha puesto al día sus directrices sobre el uso de mascarillas por la población, la atención clínica y los tratamientos contra la Covid-19, como parte de un proceso continuo de revisión y en consulta con grupos de expertos independientes e internacionales que han redactado directrices teniendo en cuenta las pruebas más recientes y las tendencias epidemiológicas.*

*Por ello, la OMS continúa recomendando llevar la mascarilla en determinadas situaciones, pues habida cuenta de que la Covid-19 se continúa propagando en todo el mundo, en estas recomendaciones se insta a usar mascarilla en determinadas situaciones, con independencia de la situación epidemiológica local. Se recomienda, por tanto, esta medida de prevención a las personas expuestas recientemente al virus causante, a las que tengan o sospechen que tienen esta enfermedad, a las que corran un riesgo elevado de presentar síntomas graves de esta enfermedad y a todas aquellas que deban estar en lugares abarrotados, cerrados y con mala ventilación. En este sentido, se deben tener en cuenta factores como las tendencias*

*epidemiológicas o el aumento de las hospitalizaciones a nivel local, la cobertura vacunal, la inmunidad de la población y las características del lugar o el evento.*

*Entendemos por ello que es necesario suplementar siquiera puntualmente las prestaciones que se perciben en concepto de PNC, FAS y SGIM 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, como puedan ser mascarillas, geles hidroalcohólicos, guantes, productos desinfectantes, o para la realización de pruebas de diagnóstico para la detección de esta enfermedad. Esto permitirá afrontar mejor la grave situación de pobreza severa que tenemos en Canarias, ahora agravada como consecuencia de la crisis sanitaria ocasionada por dicha pandemia.*

*Por otra parte, la extraordinaria y urgente necesidad también resulta predicable de las modificaciones que se operan en la Ley 5/2022, de 19 de diciembre, de Renta Canaria de Ciudadanía, dado que se precisa que antes de su próxima entrada en vigor el 29 de marzo de 2023, estén subsanadas las omisiones e incorrecciones detectadas a fin de que los operadores jurídicos puedan aplicarla de manera coherente y sistemática. Asimismo, por razones de equidad y solidaridad, es necesario ampliar los efectos de la disposición transitoria primera de aquella Ley, para hacer extensivos los efectos de la PCI a las personas beneficiarias que hubieran presentado la solicitud de renovación o de permanencia de la PCI, con anterioridad a la aprobación de la nueva ley, a fin de que de oficio entren en el sistema en situación de permanencia en aquellos casos que cuenten con el informe municipal favorable, de manera que así sea posible integrar a este colectivo de personas antes de la total derogación de la Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la Prestación Canaria de Inserción, y ello pues, a la postre, para que no se queden fuera del nuevo sistema que se implantará con la citada Ley de Renta Canaria de Ciudadanía».*

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

## V

### Competencia de la Comunidad Autónoma.

En relación con la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias, a pesar de que el objeto de la norma es doble, en ambos casos tiene su encaje en el art. 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.”*

Como ya ha señalado este Consejo en otras ocasiones en esta materia de servicios sociales (v.g. DCC 581/2021 de 9 de diciembre, emitido en relación con el DL 15/2021, al que hace referencia expresa el Preámbulo del presente Decreto-ley, como se hiciera en el Dictamen 35/2022, de 21 de enero, emitido en relación con la Ley 5/2022, de 19 de diciembre, de Renta Canaria de Ciudadanía, que ahora es objeto de puntuales modificaciones):

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

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

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

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

*Esta competencia exclusiva de nuestra Comunidad Autónoma en materia de servicios sociales ya se reconocía en el primigenio Estatuto de Autonomía de Canarias (en su art. 30.13), y sobre ella se ha pronunciado este Consejo Consultivo en múltiples ocasiones. Así, en nuestro dictamen 394/2020, de 14 de octubre, en*

relación con el Decreto-ley 16/2020, de modificación de la Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la Prestación Canaria de Inserción para su adaptación al Ingreso Mínimo Vital se decía:

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

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

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

Tras la aprobación de la L.O. 1/2018 de 5 de noviembre, de modificación del Estatuto de Autonomía de Canarias, este Consejo Consultivo ha continuado manteniendo, reiterando y reproduciendo en sus dictámenes más 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, (...)”».*

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

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

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

Por lo demás, y tal y como se señala en el Preámbulo del DL, la Ley 16/2019, de 2 de mayo, de Servicios Sociales de Canarias, recoge en su art. 21 las prestaciones económicas del sistema público de servicios sociales de Canarias señalando en su art. 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”.*

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

## 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 al modificar la mencionada Ley 5/2022, 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.

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 que nos ocupa, y teniendo en cuenta lo expuesto acerca del objeto y, especialmente, la justificación del mismo, consta al respecto en su Preámbulo, como ya hemos señalado, que «La aprobación de este Decreto ley se hace necesaria y urgente como consecuencia del impacto económico y social que la crisis sanitaria ocasionada por la Covid-19 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, tanto de tipo económico a las unidades de convivencia beneficiarias de las PNC, tanto de invalidez como de jubilación, las del FAS y las del SGIM. 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 para los colectivos señalados».

Además, respecto de las modificaciones realizadas a la Ley 5/2022, de 19 de diciembre, tal urgencia y necesidad se justifican “por un lado, para añadir un nuevo supuesto que sirva en negativo para la determinación de los recursos económicos de las unidades de convivencia susceptibles de ser beneficiarias de dicha nueva prestación, y por otro lado, para dar nueva redacción a la disposición transitoria primera de dicha Ley, a fin de contemplar otras casuísticas de la gestión de la Prestación Canaria de Inserción en el tránsito que va desde la aprobación de la nueva Ley de Renta Canaria de Ciudadanía hasta su entrada en vigor, que se producirá el próximo 29 de marzo de 2023, de manera que todas las solicitudes de renovación que se hallen en trámite pasen automáticamente de oficio a la situación de permanencia en el sistema de la PCI antes de la derogación de su ley reguladora. Igualmente, aunque no es la vía formal, se corrige error en la redacción de la transitoria quinta y se procede a subsanar el correspondiente reenvío de la Ley, mediante una nueva redacción, para aprovechar el rango normativo en la corrección de la norma antes de su próxima entrada en vigor.”

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 2/2023 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.

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 2/2023, de 23 de febrero.

## VII

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

En cuanto a los límites materiales para la utilización de la figura del Decreto-ley, procede reiterar lo expuesto, entre otros, en nuestro reciente Dictamen 11/2023, de 13 de enero, relativo al 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, donde señalábamos:

*“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, se debe concluir que no se produce vulneración alguna de los límites materiales previstos tanto en la Constitución como en el Estatuto de Autonomía.

## VIII

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

#### A la parte expositiva.

Tal y como se ha anticipado ya en este Dictamen, 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, siendo por ello incorrecta la denominación de Preámbulo, utilizada por el presente DL.

## CONCLUSIONES

1. La Comunidad Autónoma ostenta competencias para regular el objeto del Decreto-ley 2/2023, de 23 de febrero, 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 y del Subsidio de Garantía de Ingresos Mínimos residentes en la Comunidad Autónoma de Canarias, para paliar los efectos sociales derivados de la pandemia producidos por la Covid-19 durante el año 2022, así como se modifican puntualmente algunos aspectos de la Ley 5/2022, de 19 de diciembre, de Renta Canaria de Ciudadanía.

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

3. El contenido del Decreto-ley se adecua 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 de técnica legislativa que se realizan al mismo.