



Consejo Consultivo de Canarias

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

(Pleno)

La Laguna, a 8 de mayo de 2020.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias 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 (EXP. 167/2020 DL)**.

F U N D A M E N T O S

I

Solicitud y preceptividad.

1. El Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias, mediante escrito de 23 de abril de 2020, con entrada en este Consejo Consultivo el 24 de abril siguiente, de conformidad con lo establecido en el art. 160.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias (en adelante, RPC), solicita Dictamen preceptivo sobre el Decreto-Ley 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.

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

En el escrito por el que se recaba el presente Dictamen se fija hasta el día 11 de mayo de 2020 para su emisión.

* Ponente: Sra. de León Marrero.

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

3. La norma objeto del parecer de este Consejo fue promulgada como Decreto-Ley 6/2020, de 17 de abril, publicado en el Boletín Oficial de Canarias núm. 79, el miércoles 22 de abril de 2020.

II

Sobre los decretos-leyes autonómicos.

Como venimos exponiendo desde que en nuestro Ordenamiento Jurídico se prevé, esta específica fuente normativa se introdujo *ex novo* por el nuevo Estatuto de 2018, 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 ese precepto, los decretos-leyes deberán convalidarse por el Parlamento de Canarias en el plazo de treinta días naturales contados a partir de la fecha de su publicación, debiéndose convocar la Diputación Permanente si el Parlamento no estuviera constituido.

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

Sobre tales normas el TC ha manifestado:

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

extraordinaria y urgente” como presupuesto habilitante para que el Gobierno pueda dictar “disposiciones legislativas provisionales bajo la forma de decreto-ley”.

En el examen de esta cuestión hemos de partir, asimismo, de la doctrina de la STC 93/2015, de 14 de mayo, recogida en las SSTC 230/2015, de 5 de noviembre y 211/2016, de 15 de diciembre. Allí señalamos que “un Estatuto de Autonomía no puede atribuir al Consejo de Gobierno autonómico poderes de legislación de urgencia que no estén sujetos, en lo que corresponda, a los límites consignados en el artículo 86.1 CE como garantía del principio democrático. En todo caso el Tribunal Constitucional podrá, aplicando directamente el parámetro constitucional ínsito en dicho principio, controlar la constitucionalidad de la legislación de urgencia que pueda adoptar el citado Consejo de Gobierno (STC 93/2015, FJ 5) y STC nº105/2018, de 4 octubre (FJ 3)».

De lo anterior se desprende, por tanto, que son varios los ámbitos a los que este Consejo se ha de ceñir para -una vez expuesto su objeto y justificación- verificar la conformidad de los decretos-leyes sobre los que se nos solicite parecer a su parámetro de adecuación; esto es, en primer lugar, sobre la competencia de la Comunidad Autónoma para regular la materia objeto del presente Decreto-Ley (en adelante DL 6/2020), a continuación, su presupuesto habilitante, es decir, la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad que permite dictar esta especial fuente normativa, seguidamente, su procedimiento de elaboración y, por último, su ámbito material y contenido.

III

Sobre el objeto y la estructura del Decreto-Ley que se dictamina.

1. La emergencia de salud pública ocasionada por el COVID-19 motivó que el Gobierno de España, mediante el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, declarara el estado de alarma en todo el territorio nacional, para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, con una duración inicial de 15 días naturales y cuya prórroga, autorizada por el Congreso de los Diputados en su sesión de 25 de marzo, ha sido acordada por el Gobierno en el Real Decreto 476/2020, de 27 de marzo, prolongándose esta situación hasta el 12 de abril de 2020. El estado de alarma, a su vez, se ha prorrogado mediante RD 487/2020, de 10 de abril, hasta el 26 de abril de 2020 en las mismas condiciones que el RD 463/2020, de 14 de marzo, modificado por RD 465/2020, de 17 de marzo, modificado a su vez por RD 492/2020

de 24 de abril (BOE de 25 de abril). Se ha concedido por el Congreso de los Diputados nueva prórroga hasta las 00:00 del 24 de mayo de 2020 (Boletín Oficial de las Cortes Generales de 8 de mayo).

Además de las medidas tomadas a nivel estatal, se adoptaron por el Gobierno de Canarias, con carácter urgente, otras medidas para paliar el impacto que esta situación de emergencia produce en la economía, aprobándose 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 DL 6/2020 tiene como objeto la adopción de tres grandes medidas concretas dirigidas a paliar el impacto social en la ciudadanía, así como a atender situaciones de extrema vulnerabilidad social como consecuencia de la emergencia de salud pública ocasionada por el COVID-19: crear con carácter excepcional un ingreso canario de emergencia (ICE), flexibilizar la tramitación de la prestación canaria de inserción (PCI) durante el estado de alarma, y, por último, establecer una moratoria de la deuda arrendaticia para las personas adjudicatarias de viviendas protegidas, en los que la Comunidad Autónoma de Canarias actúa como entidad arrendadora.

Estas nuevas medidas se justifican en la perturbación evidente que en la economía española producen las restricciones impuestas en la libre circulación de las personas para evitar la propagación del virus y contener la enfermedad. En este contexto, se da prioridad a proteger y dar soporte al conjunto de la ciudadanía, pero especialmente a quienes son más vulnerables, con medidas que tratan de minimizar el impacto económico y social en las personas con menos recursos.

Tras la declaración del estado de alarma para la gestión de la crisis sanitaria, se produjo una pérdida de puestos de empleo que pone en peligro la subsistencia de muchas familias, cuando muchas de ellas aún no habían superado las consecuencias sociales de la anterior crisis. Los ingresos medios de la población canaria son de los más bajos del territorio español, por ello, 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 gastos elementales de subsistencia.

2. El Decreto-Ley se estructura en 3 Títulos, comprensivo de 16 artículos, y, además, dos disposiciones adicionales y una disposición final.

El Título I, destinado al ingreso canario de emergencia, se divide en dos Capítulos: el Capítulo I, que contiene la definición y las personas beneficiarias y el Capítulo II, sobre régimen económico y tramitación de los expedientes.

El Título II, dedicado a medidas de flexibilización en la tramitación de la PCI durante el estado de alarma, consta de tres Capítulos: el Capítulo I sobre procedimiento extraordinario de tramitación de solicitudes de la PCI, el Capítulo II relativo a la actualización de las cuantías y el Capítulo III referente a la cobertura presupuestaria.

El Título III regula la exoneración del pago de la renta de viviendas protegidas, como medida excepcional para las personas adjudicatarias de viviendas en régimen de alquiler, que son titularidad del Instituto Canario de la Vivienda.

La Disposición Adicional Primera realiza una habilitación a los titulares de las Consejerías de Derechos Sociales Igualdad, Diversidad y Juventud y de la Consejería de Obras Públicas, Transportes y Vivienda para dictar resoluciones, disposiciones e instrucciones interpretativas.

La Disposición Adicional Segunda establece un sistema especial de solicitudes, resoluciones y notificaciones de ayudas de alquiler de vivienda habitual mientras dure la situación de excepcionalidad derivadas de las medidas de limitación de la circulación de personas.

La Disposición Final dispone la entrada en vigor del Decreto-Ley el día 27 de abril de 2020.

IV

Sobre su justificación.

1. La Exposición de Motivos del DL 6/2020 justifica que la pandemia originada por el COVID-19 ha creado una situación de emergencia sanitaria, que provocó que el Gobierno del Estado declarase el estado de alarma en los términos ya descritos, cuya última prórroga se extiende al menos hasta las 00:00 del 24 de mayo de 2020.

Por ello, el Gobierno de Canarias, además de las adoptadas por el Gobierno del Estado, toma medidas que pretenden proteger a los colectivos más vulnerables.

Así, por lo que se refiere al ICE, hasta el momento, la carencia o insuficiencia de ingresos a las personas en las islas había sido cubierta por la Prestación Canaria de Inserción (PCI), que actúa como última red de protección social cuando se han

agotado otros tipos de prestaciones, sean éstas contributivas o no contributivas. No obstante, ante la situación de emergencia ocasionada por el COVID-19, la cobertura de la PCI se muestra insuficiente para proteger a las personas más afectadas por esta crisis, siendo muchas las personas y colectivos que se quedan desprotegidos. Por ello se trata de garantizar y ampliar la cobertura de la PCI, última red de protección de que disponen las personas en Canarias, para, a su vez, cubrir las necesidades básicas mediante un ingreso canario de emergencia a todas aquellas personas que actualmente no están protegidas por ninguna prestación pública, ni disponen de otro tipo de rentas derivadas del trabajo u otra actividad económica.

En relación con la ampliación de la cobertura de la PCI, la exposición de motivos la justifica en la situación de extrema necesidad que se va a derivar de los efectos de la declaración del estado de alarma y sus prórrogas, y que, como consecuencia de éste, supondrá para las familias y demás unidades de convivencia la pérdida del empleo o dificultades en la obtención de rentas alternativas, o por destinar mayor tiempo a los cuidados de menores a su cargo o de personas mayores en el mismo espacio habitacional.

En cuanto a la moratoria de la deuda arrendaticia para las personas adjudicatarias de viviendas protegidas, en las que la Comunidad Autónoma de Canarias actúa como entidad arrendadora, su justificación se encuentra en proteger y dar soporte al tejido productivo y social para minimizar el impacto y lograr que, una vez finalizada la alarma sanitaria, se produzca lo antes posible una recuperación de la actividad.

Por último, el Decreto-Ley tiene en cuenta el escenario actual de limitación a la circulación impuesta por el estado de alarma, que desaconseja la presentación presencial de solicitudes, adoptando medidas extraordinarias en lo que se refiere al procedimiento de presentación de solicitudes de ayuda.

Por lo demás, se justifica el uso del Decreto-Ley, el principio de igualdad de género, los principios de buena regulación y la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias para aprobar la norma.

2. En cuanto a los principios de buena regulación, no es precisa su alusión, ya que, como ya expusimos desde el Dictamen 40/2019, de 4 de febrero de 2019, 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 7), únicamente resultan aplicables en cuanto tales, como mandatos

directos impuestos por la normativa estatal al ejercicio de la potestad reglamentaria por parte de los gobiernos autonómicos, no a la iniciativa legislativa y menos aún, por razones obvias, al ejercicio de la potestad extraordinaria en la que se incardinan los decretos-leyes autonómicos.

No obstante, los principios generales del Derecho informan todo el ordenamiento jurídico, y por ello, obviamente, se pueden invocar cuando el Gobierno ejerce esta potestad de dictar normas con rango de Ley.

V

Competencia de la Comunidad Autónoma.

1. Al ser de diversa naturaleza las medidas adoptadas en el presente Decreto-Ley, hemos de analizar los títulos competenciales autonómicos y estatales concernidos, a efectos de determinar si el Decreto-Ley se ajusta al bloque de constitucionalidad.

Son tres, como se dijo, las medidas que se adoptan en el DL 6/2020: por un lado, la creación del ingreso canario de emergencia (ICE) y la flexibilización de los criterios para la obtención de la prestación canaria de inserción (PCI), que quedarían ambas enmarcadas dentro de la competencia sobre servicios sociales, aunque también, porque regula uno especial, en materia de procedimientos administrativos, y, por otro, la moratoria de la deuda arrendaticia para las personas adjudicatarias de viviendas protegidas en la que la Comunidad Autónoma de Canarias actúa como entidad arrendadora, esto es, la materia de vivienda.

2. Por lo que respecta a la delimitación de conceptos de asistencia social y servicios sociales, el Tribunal Constitucional ha venido entendiendo la asistencia social como acciones y técnicas externas al sistema de Seguridad Social al margen de toda obligación contributiva (STC 76/1986). La STC 239/2002, de 11 de diciembre, permite que las CCAA, con sus presupuestos, complementen las pensiones no contributivas de vejez e invalidez en su territorio.

Desde la perspectiva competencial, el presente DL 6/2020 se ampara en el art. 142.1.a) EAC, que atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de servicios sociales, que incluye, en todo caso, 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.

A este respecto, el Tribunal Constitucional en su sentencia 239/2002, de 11 de diciembre, señala lo siguiente:

«De nuestra doctrina se desprende, por consiguiente, una triple apreciación. En primer lugar, que la noción de nuestro Derecho positivo en el momento de aprobarse la Constitución acerca del Régimen de Seguridad Social se sustentaba en la cobertura de riesgos de carácter contributivo, no incluyendo en su ámbito la atención a otras situaciones de necesidad. En segundo lugar, que el Sistema de Seguridad Social, al configurarse como una función de Estado, permite incluir en su ámbito no sólo a las prestaciones de carácter contributivo, sino también a las no contributivas. Y en tercer lugar, que el art. 41 CE hace un llamamiento a todos los poderes públicos para que subvengan a paliar estas situaciones de necesidad, lo que ha de ser realizado por dichos poderes públicos en el ámbito de sus respectivas competencias.

(...)

Asimismo, debe recordarse que en relación con la noción material de “asistencia social” hemos declarado que “no está precisada en el texto constitucional, por lo que ha de entenderse remitida a conceptos elaborados en el plano de la legislación general, que no han dejado de ser tenidos en cuenta por el constituyente. De la legislación vigente se deduce la existencia de una asistencia social externa al Sistema de Seguridad Social y no integrada en él, a la que ha de entenderse hecha la remisión contenida en el art. 148.1. 20 de la CE, y, por tanto, competencia posible de las Comunidades Autónomas (...) Esta asistencia social aparece como un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza aquel sistema y que opera mediante técnicas distintas de las propias de la Seguridad Social. En el momento actual -con independencia de que la evolución del Sistema de Seguridad Social pueda ir en la misma dirección- es característica de la asistencia social su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios” (STC 76/1986, de 5 de junio, FJ 7).

Es claro, por todo lo expuesto, que tanto las actuaciones de la Seguridad Social como las de Asistencia Social persiguen la atención de situaciones de necesidad, si bien, desde una perspectiva histórica que condiciona las primeras a la previa contribución de sus beneficiarios y no así a las de asistencia social.

En todo caso, como ya dijimos en el pronunciamiento reproducido de la STC 76/1986, FJ 7, resulta legítimo constitucionalmente que la Seguridad Social, en cuanto función de Estado destinada a cubrir las situaciones de necesidad que puedan

generarse, incluya en su seno prestaciones de naturaleza no contributiva. Pero ello no abona que tal expansión sobre el alcance que dicha materia tenía al aprobarse la Constitución merme o restrinja el ámbito propio de la "asistencia social", pues esta tendencia, que, de profundizarse, incluso podría determinar el vaciamiento de esta última materia, con el consiguiente menoscabo de las competencias autonómicas, no ha sido querida por el constituyente, en la medida en que atribuye el apoyo a las situaciones de necesidad a todos los poderes públicos, de manera que cada cual actúe en su respectivo ámbito de competencias. Y ello, como antes afirmábamos, "con independencia de que el sistema de Seguridad Social pueda ir en la misma dirección" [STC 76/1987 (sic), FJ 7] que la llamada "asistencia social". De este modo, una interpretación del art. 41 CE en el marco del bloque de constitucionalidad, permite inferir la existencia de una asistencia social "interna" al sistema de Seguridad Social y otra "externa" de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas.

6. De cuanto hemos venido exponiendo hasta ahora se deduce que el art. 41 CE, como antes recordábamos, consagra un sistema de protección social encomendado a los poderes públicos que tiene como eje fundamental, aunque no único, al Sistema de Seguridad Social de carácter imperativo, el cual coexiste con otros complementarios. De aquí la neutralidad del precepto desde la perspectiva de la distribución de competencias, puesto que si el sistema de Seguridad Social debe tener en cuenta, para el reparto de competencias en su seno, las que, respectivamente, correspondan al Estado y a las Comunidades Autónomas en dicha materia, también los restantes segmentos de protección social que no se incluyen en aquel sistema reconducen a la distribución de competencias que resulte propia de la medida de protección social implicada en cada caso.

(...)

7. Llegados a este punto, (...) podemos afirmar que nada impediría desde la perspectiva de la legitimidad constitucional, que las Comunidades Autónomas con competencia en materia de "asistencia social" otorgasen ayudas de esta naturaleza a colectivos de personas que, aun percibiendo prestaciones asistenciales del Sistema de Seguridad Social, se encontraran en situación de necesidad, siempre que con dicho otorgamiento no se produzca una modificación o perturbación de dicho Sistema o de su régimen económico.

En definitiva, es una exigencia del Estado Social de Derecho (art. 1 CE) que quienes no tengan cubiertas sus necesidades mínimas por la modalidad no contributiva del Sistema de la Seguridad Social puedan acceder a otros beneficios o ayudas de carácter o naturaleza diferente, habida cuenta de que esta zona asistencial interna al Sistema coincide con el título competencial del art. 148.1.20 CE. Esta confluencia no puede impedir a las Comunidades Autónomas que actúen en esta franja común cuando ostentan título competencial suficiente, máxime si se considera que, en determinadas coyunturas económicas, el ámbito de protección de la Seguridad Social pudiera conllevar limitaciones asistenciales y prestacionales que, por ello, precisen de complementación con otras fuentes para asegurar el principio de suficiencia al que alude el art. 41 CE. Ahora bien, tal posibilidad de actuación por parte de las Comunidades Autónomas, referida a esta zona asistencial, exige que la Comunidad Autónoma aprecie una situación real de necesidad en la población beneficiaria de las ayudas asistenciales de la Seguridad Social y, además, encuentra su límite en que la actividad prestacional no interfiera ni en el régimen jurídico básico de la Seguridad Social, ni en la de su régimen económico (art. 149.1.17 CE)».

En esa línea, este Consejo Consultivo ha manifestado en diversas ocasiones (ver por todos DCCC 49/2020 y 52/2017, de 13 de febrero) en relación con la competencia en «asistencia social» que:

«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. 17 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 de la Comunidad Autónoma, se encuentren en situaciones de necesidad, siempre que no se produzca modificación o perturbación de dicho Sistema, o de su Régimen económico (...).».

3. Además, como se dijo, el DL 6/2020 también regula el procedimiento administrativo a través del cual solicitar, tramitar y, en su caso, conceder el ICE.

El art. 149.1. 18 CE reserva al Estado la competencia sobre las bases del procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas.

La exposición de motivos de la Ley 39/15 nos dice que: «(...) con esta nueva regulación no se agotan las competencias estatales y autonómicas para establecer especialidades “*ratione materiae*” o para concretar ciertos extremos, como el órgano competente para resolver, sino que su carácter de común resulta de su aplicación a todas las Administraciones Públicas y respecto a todas sus actuaciones. Así lo ha venido reconociendo el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia, al considerar que la regulación del procedimiento administrativo común por el Estado no obsta a que las Comunidades Autónomas dicten las normas de procedimiento necesarias para la aplicación de su Derecho sustantivo, siempre que se respeten las reglas que, por ser competencia exclusiva del Estado, integran el concepto de Procedimiento Administrativo Común con carácter básico».

Por su parte, el art. 106 EAC, relativo al régimen jurídico, procedimiento, contratación, expropiación y responsabilidad de las administraciones públicas canarias, atribuye a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia en materia

de régimen jurídico y procedimiento de las administraciones públicas canarias, que incluye, en todo caso, en lo que ahora interesa, la aprobación de las normas de procedimiento administrativo que deriven de las particularidades del derecho sustantivo de Canarias o de las especialidades de la organización de la Administración Pública canaria -apartado 1, c)-, así como el procedimiento administrativo común - apartado 2, a)-.

La jurisprudencia constitucional ha venido delimitando dicho concepto de procedimiento administrativo común: La STC 166/2014, de 22 de octubre afirma que *«De esta delimitación de la competencia aquí concernida pueden extraerse ya las siguientes conclusiones:*

a) En primer lugar, que el diseño del “procedimiento administrativo común”, esto es, de esa estructura general del íter procedimental a que deben ajustarse todas las Administraciones públicas en todos sus procedimientos (STC 227/1988) es competencia exclusiva del Estado.

b) En segundo lugar, y derivado de lo anterior, que en esa tarea el Estado goza de libertad, pues con respeto a los principios que la propia Constitución le impone, como pueden ser el acatamiento de las garantías del art. 24.2 CE en la regulación del procedimiento administrativo sancionador (por todas, STC 18/1981, de 8 de junio), la eficacia de la Administración ex art. 103.1 CE, o la garantía de la audiencia del interesado “cuando proceda” de acuerdo con el art. 105 c) CE, aquél puede optar por varios modelos posibles.

c) En tercer lugar, que la titularidad de la competencia impuesta por el art. 149.1.18 CE hace que esa valoración corresponda hacerla única y exclusivamente al Estado, y que su resultado solamente pueda verse constreñido por el respeto a las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas. Así, es claro que el Estado no puede interferir en la organización interna de éstas, señalando los órganos competentes para determinados trámites como por ejemplo la presentación de solicitudes (STC 190/2000, de 13 de julio, FJ 11 a)) o imponiendo órganos estatales de control frente a los propios de las Comunidades Autónomas, como pueden ser el Consejo de Estado (STC 204/1992, de 26 de noviembre, FJ 5) o la Intervención General del Estado (SSTC 150/2012, de 5 de julio, FJ 11, y 130/2013, de 4 de junio, FJ 12), ni tampoco regular un concreto modo de ejercer las competencias autonómicas (STC 36/1994, de 10 de febrero, FJ 6) o, en general, establecer una regla competencial “específica en la materia” (STC 94/2013, de 23 de abril, FJ 6), pues lo que sí tienen éstas reservado es la regulación de las “normas ordinarias de

tramitación" del procedimiento [SSTC 175/2003, de 30 de septiembre, FJ 10 c), y 126/2002, de 20 de mayo, FJ 10 a)]. Pero fuera de estos límites impuestos, como decimos, por las competencias específicas y propias de las Comunidades Autónomas, el Estado tiene competencia para establecer las normas del procedimiento administrativo que aseguren un tratamiento común de todos los administrados en los aspectos más importantes de sus relaciones con las distintas Administraciones públicas.

d) Y en último lugar que, naturalmente, los procedimientos especiales por razón de la materia que regulen las Comunidades Autónomas de acuerdo con sus competencias deben siempre "respetar" ese modelo o estructura general definidos por el Estado (así, entre otras, SSTC 188/2001, de 20 de septiembre, FJ 11; 178/2011, de 8 de noviembre, FJ 7 y 150/2012, de 5 de julio, FJ 9), pues de otro modo éste no cumpliría su función de ser el procedimiento administrativo "común"».

Sin embargo, respecto a los procedimientos especiales *ratione materiae*, el Tribunal Constitucional ha afirmado que son objeto de una competencia conexa a la competencia sustantiva sobre el correspondiente ámbito material. El Tribunal se pronuncia sobre esta cuestión en los términos que siguen:

«La Constitución no reserva en exclusiva al Estado la regulación de los procedimientos administrativos especiales. Antes bien, hay que entender que ésta es una competencia conexa a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración. (...) En consecuencia, cuando la competencia legislativa sobre la materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse las reglas del procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias» (STC 166/2014, FJ 4).

Nuestra doctrina al respecto está recogida en el Dictamen 164/2009, de 13 de abril:

«El Estatuto de Autonomía de Canarias, por un lado, atribuye competencia exclusiva a esta Comunidad Autónoma en relación con "el procedimiento

administrativo derivado de las especialidades de la organización propia” (art. 30.30 EAC).

Canarias ostenta, por ello, la potestad normativa para regular en el ámbito de su territorio y conforme con los principios y reglas de la normativa aplicable, cualquier procedimiento relativo a materias asumidas con carácter exclusivo mediante ley o a través de reglamento. Y competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de normas de procedimiento administrativo, económico-administrativo y fiscal que se deriven de las especialidades del régimen económico y fiscal de Canarias (art. 32.14).

En consecuencia, tanto el Estado como la Comunidad Autónoma de Canarias ostentan competencias concurrentes en materia de procedimientos administrativos. Pero ello no agota la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias para establecer determinadas especialidades en los procedimientos siempre que se respeten los criterios básicos, límites y garantías, tal como señala -entre otras- la STC 227/1988, de 21 de noviembre)».

La competencia estatal relativa al «*procedimiento administrativo común*» [art. 149.1.18 CE (RCL 1978, 2836)] habilita para llevar a cabo una regulación general del «*procedimiento, entendido en sentido estricto: iniciación, ordenación, instrucción, terminación, ejecución, términos y plazos, recepción y registro de documentos*» (STC 50/1999, de 6 de abril (RTC 1999, 50), FJ 3) y de otras normas no estrictamente procedimentales, como las que «*prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento*» (STC 227/1988, de 29 de noviembre (RTC 1988, 227), FJ 32). Las normas de procedimiento administrativo común vinculan a las comunidades autónomas, que habrán de ajustar a ellas la disciplina de sus procedimientos administrativos especiales, esto es, de los procedimientos relativos a las materias de competencia autonómica.

En fin, en la STC 110/2018, de 17 octubre, el Alto Tribunal afirma:

«Los artículos 1.2 y 129.4, párrafo segundo, de la Ley 39/2015 no excluyen la competencia autonómica para regular trámites de procedimiento administrativo especial en el marco del procedimiento común. Antes bien, condicionan su ejercicio a fin de promover el “tratamiento asimismo común de los administrados ante todas las Administraciones Públicas” [SSTC 55/2018, FJ 9 b), y 227/1988, FJ 27]. (...). El

*preámbulo de la ley razona sobre el alcance de esta competencia: “Con esta nueva regulación no se agotan las competencias estatales y autonómicas para establecer especialidades *ratione materiae* o para concretar ciertos extremos, como el órgano competente para resolver, sino que su carácter de común resulta de su aplicación a todas las Administraciones públicas y respecto a todas sus actuaciones. Así lo ha venido reconociendo el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia, al considerar que la regulación del procedimiento administrativo común por el Estado no obsta a que las Comunidades Autónomas dicten las normas de procedimiento necesarias para la aplicación de su Derecho sustantivo, siempre que se respeten las reglas que, por ser competencia exclusiva del Estado, integran el concepto de procedimiento administrativo común con carácter básico”».*

4. Por último, las medidas adoptadas por el Decreto-Ley afectan a la competencia autonómica en materia de vivienda.

En nuestro reciente DCC 50/2020 sosteníamos lo que sigue sobre el alcance de esta competencia:

«1. Por lo que respecta a las competencias en materia de vivienda, resulta de aplicación el art. 143.1 de nuestro Estatuto de Autonomía, aprobado por la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, que atribuye a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva en la materia, y que incluye, en todo caso:

a) La ordenación, planificación, gestión, fomento, protección, control de calidad, inspección y sanción en materia de vivienda, de acuerdo con las necesidades sociales, de equilibrio territorial y de sostenibilidad.

b) La promoción pública de la vivienda, con especial atención al patrimonio público del suelo.

En múltiples dictámenes emitidos ya sobre distintos Proyectos de Ley y de Reglamento (DDCC 28/1999, de 25 de marzo, 94/2001, de 17 de septiembre, DDCC 15/2003, de 4 de febrero, 2/2004, de 8 de enero, 3/2004, de 16 de enero, 31/2004, de 29 de marzo, 18/2005, de 13 de enero, y 46/2005, de 4 de marzo, 47/2006, de 16 de febrero, 54/2006, de 24 de febrero, y 548/2009, de 9 de octubre), este Consejo Consultivo, aunque en relación todavía con el anterior Estatuto de Autonomía, ha tenido ocasión de interpretar el alcance de la competencia autonómica en materia de vivienda, en los siguientes términos:

“La exclusividad de las competencias autonómicas tiene, como se sabe, alcance relativo. En materia de vivienda y en base a determinados títulos (ordenación del crédito, planificación de la actividad económica), el Estado puede tener una cierta incidencia mediata. En cualquier caso, de alcance limitado y con carácter general subordinados a las competencias autonómicas, en los términos precisados por la STC 152/1988 y la precedente 95/1986, precisamente sobre esta misma materia. De la primera de ellas se desprenden ciertas premisas de índole competencial, que parece aconsejable traer a colación”.

(...)

“Así, la competencia autonómica en materia de vivienda incluye el fomento y la promoción de la construcción de viviendas que, en buena medida, constituyen el tipo de actuaciones públicas mediante las que se concreta el desarrollo de las correspondientes políticas. Por su parte, en la competencia de planificación general de la economía entran la fijación de criterios globales de ordenación de sectores concretos, así como acciones y medidas singulares para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector. Esta consideración es aplicable a la promoción de viviendas, actividad que tiene una estrecha relación con la planificación económica general”.

“Por otra parte, la política de vivienda tiene, además de una dimensión económica, un acentuado matiz social en cuanto principio rector (art. 47 CE), siendo ambos aspectos difícilmente separables. Este precepto constitucional no constituye un título competencial autónomo a favor del Estado (ni de la Comunidad Autónoma), sino una directriz constitucional que ha de informar la actuación de los poderes públicos. Las competencias del Estado (planificación, ordenación del crédito, etc.) deben ir dirigidas a garantizar a todos los españoles la igualdad (art. 149.1.1ª CE) en el disfrute de una vivienda digna. Tampoco es título atributivo de competencias el poder de gasto del Estado (subvenciones). Ciertamente que el mismo puede aportar recursos a la política de vivienda, pero no puede fomentar cualquier actividad en dicha materia. Por su parte, las Comunidades Autónomas deben integrar en su política de vivienda las ayudas reguladas por el Estado, pudiendo definir, en virtud de su propia política sectorial, otro tipo de actuaciones protegibles y otras formas de actuación con cargo a sus Presupuestos”.

“En fin, determinadas actuaciones estatales en esta materia (construcción y rehabilitación de viviendas) pueden tener carácter básico (art. 149.1. 13 CE), lo que

implica que las Comunidades Autónomas deberán contar con un cierto margen de decisión para aplicar las medidas estatales adaptándolas a cada territorio”.

2. En ejercicio de esta competencia fue aprobada la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias (LVC), que remite a la regulación reglamentaria la determinación de las cuestiones como las que nos ocupa, pues en su art. 48.4 dispone que “El Gobierno de Canarias con relación a las viviendas de promoción pública y a las de régimen especial en alquiler, que se adjudiquen por el mismo procedimiento que las anteriores, podrá establecer subvenciones o ayudas a la adquisición y arrendamiento de las mismas, atendiendo a las circunstancias socioeconómicas de las personas adjudicatarias. En ningún caso, la cantidad mensual a abonar en concepto de alquiler de vivienda sin anejo vinculado podrá exceder del 12% de los ingresos mensuales de la unidad familiar de acuerdo a la tabla de relaciones de ingresos y cuota que se apruebe reglamentariamente. En atención a las circunstancias socioeconómicas de aquellas personas, en especial en caso de desempleo, la Administración pública competente podrá conceder bonificaciones al pago de la renta e, incluso, autorizar la interrupción del pago de la misma, en las condiciones y con las garantías que se fijen reglamentariamente. Las ayudas al alquiler de las viviendas podrán tener carácter plurianual, y la concesión de las mismas se instrumentará, en el caso de las viviendas de promoción pública, a efectos presupuestarios, como formalización contable”».

En definitiva, la Comunidad Autónoma ostenta en líneas generales títulos habilitantes suficientes para regular las materias competenciales que son objeto del Decreto-Ley.

VI

Sobre la tramitación de los decretos-leyes.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Impacto económico y presupuestario.

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

- Impacto por razón de género.

- Sometimiento a la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno.

- Análisis de los siguientes aspectos:

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

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

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

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

3. Como antecedente que acompaña a la solicitud de Dictamen solo se encuentra el Informe de impacto normativo sobre el acierto y oportunidad de un proyecto de Decreto-Ley 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, junto a un Anexo a la memoria de impacto económico sobre la estimación del coste económico del proyecto de Decreto-Ley, suscritos ambos por la Consejera de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud, así como un Informe del Instituto Canario de la vivienda acerca del Impacto económico de la exoneración del pago de la renta de viviendas protegidas durante el periodo del estado de alarma.

En ese informe de impacto normativo, además de contener la justificación de la iniciativa normativa, el análisis de la misma, la memoria económica, la justificación de haberse prescindido de las consultas públicas por la naturaleza y características de la disposición proyectada, se incluye la evaluación de impacto de género, el impacto empresarial (art. 17 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Fomento y Consolidación del Emprendimiento, el Trabajo Autónomo y las Pymes en la Comunidad Autónoma de Canarias), el impacto en la infancia y en la adolescencia (art. 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor) y el impacto en la familia (disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección de las Familias Numerosas).

También obra en los antecedentes el informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto que analiza el proyecto de Decreto-Ley 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, el certificado del Secretario del Gobierno sobre el acuerdo adoptado por el Gobierno aprobando el Decreto-Ley, así como el Decreto de 20 de abril de 2020 del Presidente, por el que se promulga y ordena la publicación del referido Decreto-Ley.

Por contra, no se acompaña el informe de la Comisión preparatoria de asuntos de Gobierno.

VII

Sobre el presupuesto habilitante.

1. Como se sabe, la aprobación de decretos-leyes está sujeta a la existencia de un presupuesto habilitante, que es su extraordinaria y urgente necesidad.

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 (RTC 2012, 100), FJ 8; 237/2012, de 13 de diciembre (RTC 2012, 237), FJ 4, y 39/2013, de 14 de febrero (RTC 2013, 39), FJ 5, entre otras)”, (STC 12/2015, de 5 de febrero (RTC 2015, 12), FJ 3)».

En esta misma STC 12/2015, de 5 de febrero a la que se refiere la STC 152/2017 antes citada, se afirma:

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

FJ 4), de manera que éstas “guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar” (STC 182/1997 (RTC 1997, 182), FJ 3).

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

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

En definitiva, nuestra Constitución se ha decantado por una regulación de los decretos-leyes flexible y matizada que, en lo que ahora estrictamente interesa, se traduce en que “la necesidad justificadora de los decretos-leyes no se puede entender como una necesidad absoluta que suponga un peligro grave para el sistema constitucional o para el orden público entendido como normal ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas y normal funcionamiento de los servicios públicos, sino que hay que entenderlo con mayor amplitud como necesidad

relativa respecto de situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que, por razones difíciles de prever, requieren una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes” (STC 6/1983, de 4 de febrero (RTC 1983, 6), FJ 5; más recientemente, en términos sustancialmente idénticos SSTC 137/2011 (RTC 2011, 137), FJ 4, y 183/2016, de 13 de noviembre (RTC 2016, 183), FJ 2).

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 (RTC 2016, 157), FJ 5, con cita de otras)».

2. Trasladada esta doctrina al Decreto-Ley 6/2020, es indudable la concurrencia de ese presupuesto de hecho, pues, por una parte, existe una definición de la situación de urgencia de manera «*explícita y razonada*» que precisa de una respuesta normativa con rango de ley -primero de los aspectos del control de constitucionalidad-, situación de urgencia que viene perfectamente definida en la exposición de motivos como «*impacto social en la ciudadanía*», o «*extrema vulnerabilidad social como consecuencia de la emergencia de salud pública ocasionada por el COVID-19*», así como «*perturbación evidente que en la economía española producen las restricciones impuestas en la libre circulación de las personas para evitar la propagación del virus y contener la enfermedad*».

En cuanto al segundo de los aspectos -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 guarda estrecha relación con la situación -antes definida- que trata de afrontar, ya que se implementan tres medidas cuya finalidad es precisamente paliar los efectos sociales y económicos creados por la declaración del estado de alarma. Así, por una parte, se crea y regula un ingreso de emergencia como instrumento de apoyo para aquellas personas que constituyan unidades de convivencia en las que concurren circunstancias que las coloquen en un

estado de extrema necesidad, por otra parte, se flexibiliza la tramitación de la PCI durante el estado de alarma y, por último, se exonera del pago de la renta de viviendas protegidas durante los meses de abril y mayo a las personas arrendatarias en situación de vulnerabilidad económica.

En consecuencia, en el presente caso está plenamente justificada la concurrencia de ese presupuesto habilitante que faculta al Gobierno de Canarias a dictar decretos-leyes.

VIII

Sobre el ámbito material del Decreto-Ley 6/2020.

El art. 46 EAC excluye que los decretos-leyes puedan afectar a determinados supuestos: leyes de presupuestos de la Comunidad, instituciones autonómicas, los que requieran mayoría cualificada, o la regulación esencial de los derechos establecidos en el propio EAC.

En el caso que nos ocupa, el DL 6/2020 únicamente podría afectar a este último supuesto.

Sobre que los decretos-leyes en el ámbito estatal puedan afectar a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, establecido en el art. 86.1 CE, el Tribunal Constitucional, desde la STC 6/1983 cuya doctrina fue seguida por las SSTC 41/1983 y 51/1983, ha incluido entre los deberes cuya afectación está vedada al decreto-ley el deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos que enuncia el art. 31.1 CE, manteniendo siempre respecto de la interpretación de los límites materiales a la utilización del decreto-ley una posición equilibrada que evite las concepciones extremas, de modo que:

«la cláusula restrictiva del art. 86.1 de la Constitución (“no podrán afectar (...)”) debe ser entendida de modo tal que ni reduzca a la nada el decreto-ley, que es un instrumento normativo previsto por la Constitución, ni permita que por decreto-ley se regule el régimen general de los derechos, deberes y libertades del Título I» (SSTC 111/1983, fundamento jurídico 8.º y 60/1986, fundamento jurídico 4.º). Ahora bien, esa alusión expresa a la interdicción de regulación por decreto-ley del “régimen general” de los derechos, deberes y libertades, no puede dar pie a entender -como sugiere el Abogado del Estado apoyándose en lo afirmado en la STC 111/1983, fundamento jurídico 8.º- que el art. 86.1 CE sí permite, en cambio,

regular por decreto-ley los elementos esenciales de los mismos (...) . STC 182/1997, de 28 octubre».

En el ámbito de los servicios sociales, el EAC reconoce determinados derechos, con independencia de la naturaleza de éstos (esto es, sin entrar en si son verdaderos derechos, principios rectores o mandatos al legislador). Así, en su art. 29, dispone, en el apartado 1, que *«Todas las personas tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las prestaciones y servicios del sistema público de servicios sociales de responsabilidad pública»; también el apartado 3 del mismo precepto establece que «Los poderes públicos canarios establecerán, en la forma que determine la ley, planes especializados de atención para las personas que garanticen los derechos dispuestos en los artículos 16 y 24 del presente Estatuto».*

Asimismo, el art. 24 EAC dispone que *«Las personas que se encuentren en situación de exclusión social tienen derecho a acceder a una renta de ciudadanía en los términos que establezcan las leyes», así como que «los poderes públicos canarios velarán por erradicar los efectos de la pobreza y la exclusión social en las personas que viven en Canarias a través del desarrollo de los servicios públicos».*

Sin embargo, por una parte, el ICE no va destinado a las personas que se encuentren en situación de exclusión social, sino que, como se dijo, se configura como un instrumento de apoyo para aquellas personas que constituyan unidades de convivencia en las que concurren circunstancias que las coloquen en un estado de extrema necesidad, como consecuencia de la situación de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Por tanto, su creación no está vedada a los decretos-leyes porque es una prestación económica coyuntural, que además no va destinada a las personas que se encuentren en situación de exclusión social.

En cuanto a la PCI, es obvio que el DL 6/2020 no supone una regulación esencial de la misma, sino que adopta medidas de flexibilización en la tramitación de la PCI durante el estado de alarma.

Lo mismo se ha de predicar de la exoneración del pago de la renta de viviendas protegidas, que supone una moratoria de la deuda arrendaticia para las personas arrendatarias de vivienda habitual en situación de vulnerabilidad económica, durante los meses de abril y mayo, lo que no afecta a la regulación esencial del derecho a la vivienda previsto tanto en el art. 22 EAC, como 47 CE.

IX

Sobre el contenido del DL 6/2020.

1. En cuanto a su adecuación al parámetro de constitucionalidad aplicando el canon de razonabilidad, proporcionalidad y adecuación establecido por el TC, las medidas contenidas en el DL 6/2020 se incluyen en el presupuesto habilitante que autoriza a actuar a través del decreto-ley y se consideran proporcionadas en relación con la excepcionalidad originada como consecuencia del estado de alarma.

Además, cumplen las tres condiciones siguientes: son medidas adecuadas para alcanzar el fin constitucionalmente legítimo perseguido, en la medida en que van dirigidas a paliar el impacto social en la ciudadanía, así como a atender situaciones de extrema vulnerabilidad social como consecuencia de la emergencia de salud pública ocasionada por el COVID-19; las medidas son, además de idóneas, necesarias, en el sentido de que no son lesivas para la consecución de tal fin (juicio de necesidad) y, por último, las medidas idóneas y no lesivas son ponderadas o equilibradas, pues su aplicación otorga beneficios o ventajas para el interés general sin que se aprecie la existencia de perjuicios sobre otros bienes o intereses en conflicto (juicio de proporcionalidad en sentido estricto).

En definitiva, el DL 6/2020 se adecua a su parámetro normativo de referencia, constituido por la CE y el EAC, sin perjuicio de las observaciones sobre determinados aspectos que se realizan a continuación:

2. Observaciones a la parte expositiva.

El 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 (en adelante, Decreto 15), de aplicación analógica, establece en su directriz decimonovena que la exposición de motivos declarará breve y concisamente los objetivos de la norma, con alusión a sus antecedentes y a las competencias en cuyo ejercicio se dicta así como a su contenido, cuando sea preciso para la comprensión del texto legal, que evitará en todo caso las exhortaciones, declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas, y que si la exposición de motivos es larga, podrá dividirse en apartados.

Tal y como está redactada, la Exposición de Motivos no cumple con esta directriz técnica.

Si bien en los apartados I y II, salvo en su último párrafo, se describen los antecedentes y el objetivo y justificación de las medidas objeto del DL, en el apartado III se mezcla la referencia a la perspectiva de género con los requisitos del título habilitante para la utilización de un instrumento como el decreto-ley, referencias inconexas entre sí.

Asimismo, resulta insuficiente la alusión a las competencias en cuyo ejercicio se dicta el DL, en particular en lo que se refiere a las competencias en vivienda.

Por otra parte, la descripción que se hace del contenido del DL adolece de cierto desorden: En el apartado IV se hace referencia al procedimiento de presentación de las solicitudes de las ayudas de forma desconectada con las referencias a las propias ayudas (ICE, PCI y exoneración del pago de la renta de vivienda protegida).

En definitiva, la exposición de motivos no se adecua al contenido prescrito (por exceso y por defecto) y no hay coherencia a la hora de dividirla en cinco apartados.

3. Observaciones a la parte dispositiva.

Con carácter previo, debe advertirse que muchas materias que regula el DL no están sometidas a reserva de ley, y en consecuencia, su regulación podría derivarse a una norma de carácter reglamentario (por todos, el art. 7.4 LPCI, que prevé la modificación de los requisitos de la PCI reglamentariamente).

A propósito de esta cuestión, y tal y como ya manifestó este Consejo Consultivo con ocasión del Dictamen 100/2020:

«Sobre la improcedencia de un decreto-ley para acometer una regulación que pudiera encontrar acomodo en una norma de rango reglamentario, observa la STC 14/2020, de 28 de enero FJ 5: «Ciertamente, no existen en la Constitución de 1978 reservas de reglamento, como este Tribunal ha reiterado, lo cual implica que a la ley no le está vedada la regulación de materias atribuidas anteriormente al poder reglamentario (por todas, STC 87/2018, de 19 de julio FJ 3). Ello nos ha llevado a reconocer “la aptitud del decreto-ley para abordar una regulación que podría haberse incluido en una norma reglamentaria, siempre que la exigencia de sistematicidad en la regulación de la materia haga aconsejable su regulación conjunta a través del decreto-ley (...) Profundizando en esta doctrina, debemos concluir que la utilización del decreto ley solamente será constitucionalmente legítima si la norma reglamentaria no permite dar la respuesta urgente que requiere la situación que según el Gobierno es preciso resolver. Es decir, si de lo que se trata es de utilizar un real decreto-ley para ordenar una materia que antes era regulada

por normas reglamentarias, la justificación del empleo de este producto normativo impone al Gobierno la necesidad de razonar por qué esa regulación requeriría precisamente la elevación de este rango en el momento en que se aprobó el real decreto-ley en cuestión”».

A la vista de la doctrina expuesta, se entiende justificada en el presente caso la utilización del DL, y dado que la incorporación de materia reglamentaria a una norma de rango legal, puede generar dudas sobre la congelación de rango, la solución puede pasar por la utilización de una fórmula similar a la establecida en la Disposición Final décima del Real Decreto-ley 17/2020, de 5 de mayo (BOE de 6 de mayo), mediante la cual se introduce una cláusula de salvaguardia por la que se mantiene el rango de las normas modificadas por el citado RDL cuando las mismas sean de rango inferior.

Artículo 1. Definición.

No se define la prestación otorgada por el ICE con una delimitación clara respecto al otro supuesto contemplado en el art. 11 del DL, el procedimiento flexibilizado de tramitación de las solicitudes de la PCI durante el estado de alarma, pues ambas prestaciones se dirigen a los mismos beneficiarios, los previstos en el art. 3.

Artículo 2. Incompatibilidad.

El apartado 1 señala que el ICE es una prestación incompatible con cualquier otra. Esta redacción entra en contradicción con el art. 3, cuyo apartado 4 permite compatibilizarla con ciertas ayudas para paliar necesidades sociales, sin establecer un criterio claro para determinar cuándo se permite esa compatibilidad. El apartado deberá corregirse y establecer que tal incompatibilidad lo es sin perjuicio de lo previsto en el art. 3.4.

Apartado 2. La referencia a las personas que constituyan unidad de convivencia que *«tengan derecho»*, se presupone que es a las personas que cumplan los requisitos del art 3 y 4 del propio DL. Por tanto deberá sustituirse la expresión *«tengan derecho»* por la de *«que reúnan los requisitos de los arts. 3 y 4 del DL»*.

El apartado, además, excepciona el apartado 1 y permite que puedan percibir el ICE las personas que constituyan unidad de convivencia que tengan derecho y *«cuya solicitud de pensión no contributiva no haya sido resuelta a la fecha de la solicitud»*. Sin embargo, como se ha dicho, el art. 11.6 expresamente prohíbe compatibilizar la obtención del ICE con la PCI.

Deben recogerse en el DL los criterios que permitan delimitar cuándo se debe conceder una u otra prestación para evitar generar inseguridad jurídica a los destinatarios de la norma.

Artículo 3. Personas beneficiarias.

Nos remitimos al comentario del artículo anterior cuando señalamos la contradicción entre el art. 2 y el apartado 1 c) y 4 del art. 3, sin que existan criterios precisos y claros para determinar cuándo es posible compatibilizar las prestaciones o ayudas.

Artículo 4. Requisitos de las personas beneficiarias.

El precepto utiliza indistintamente los términos «*personas beneficiarias*», «*personas titulares*» y «*personas destinatarias*», sin definir ninguna de ellas, pudiendo inducir a error y generando inseguridad jurídica. En este sentido, el art. 3 de Ley 1/2007, de 17 de enero, por la que se regula la prestación canaria de inserción (LPCI), distingue entre personas titulares y personas beneficiarias, al disponer que, será titular de la prestación canaria de inserción la persona que obtenga la ayuda económica básica, resulte perceptor de la misma o integrante, en su caso, del programa específico de actividades de inserción dirigido a la unidad de convivencia y asuma, como principal obligado, los compromisos derivados de la ayuda, mientras que son beneficiarios de la PCI los miembros de la unidad de convivencia de la persona que solicite la ayuda económica básica (que es el titular) Deben usarse siempre los términos acuñados y definidos legalmente en el art. 3 LPCI.

Artículo 5. Obligaciones de las personas solicitantes y beneficiarias.

Las personas solicitantes son las personas titulares de la prestación, de acuerdo con los arts. 3 y 11.1 LPCI. Por ello son éstas, las titulares o solicitantes, y no las beneficiarias, las que deben cumplir con las obligaciones.

Se reitera que en aras a la seguridad jurídica, se debe utilizar siempre la misma terminología y hacer alusión a personas titulares (o solicitantes) y a beneficiarias, pero no a destinatarias.

Por otra parte, el apartado c) del precepto señala que las personas destinatarias de la prestación tendrán que reintegrar las cuantías percibidas por error o indebidamente cobradas si se comprueba que carecían de los requisitos para obtener el ingreso canario de emergencia.

Si se tratara de errores imputables a la Administración sin la existencia de mala fe de los administrados, no pueden recaer sobre éstos, de acuerdo con el principio de buena fe y confianza legítima. Por ello, para que la Administración puede revisar sus actos declarativos de derechos por falta de algún requisito esencial para ser beneficiario de la ayuda, deberá seguirse el procedimiento de revisión de oficio o declaración de lesividad según se trate de actos nulos o anulables. Para las cuantías percibidas por error de la Administración, no se podrá aplicar el procedimiento de reintegro, ya que no se pueden hacer recaer sobre las personas, los errores de la Administración.

En todo caso, el apartado no regula en puridad una obligación sino una consecuencia del incumplimiento, que ya se encuentra correctamente regulado en el apartado 2 del art. 9, por lo que procede su supresión.

Artículo 6. Dispone que el importe del ICE será *«el 75% de las cuantías previstas en el artículo 15 de este DL»*. Pero este artículo hace referencia a la cobertura presupuestaria. El precepto se debe referir al art. 14: Actualización de las cuantías de la ayuda económica básica de la Prestación Canaria de inserción (PCI).

Artículo 8. Inicio del procedimiento, forma y plazo de presentación de solicitudes.

Este Consejo coincide con lo señalado el Ministerio de Hacienda y Función Pública en su guía de preguntas frecuentes (mencionada en la exposición de motivos), en el sentido de que el reconocimiento de esta obligación de las Administraciones Públicas no se hace depender de la existencia de un registro, u otro sistema equivalente dónde consten los funcionarios habilitados para la identificación o firma regulada en el citado artículo. Así, el hecho de que, de acuerdo con la disposición final séptima de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, el registro de empleados públicos habilitados pueda no estar plenamente operativo en el momento actual, no impide que los empleados públicos deban prestar la debida asistencia en el uso de medios electrónicos a la que se refiere el art. 12.

Lo que la citada norma establece es que, si no se dispone de los medios electrónicos necesarios para su identificación y/o firma electrónica en el procedimiento administrativo, podrá ser válidamente realizada por un funcionario público mediante el uso del sistema de firma electrónica del que esté dotado para ello. En este caso, será necesario que la persona interesada que carezca de los medios electrónicos necesarios se identifique ante el funcionario/a y preste su

consentimiento expreso para esta actuación, de lo que deberá quedar constancia para los casos de discrepancia o litigio.

Sin embargo, no se requiere la existencia de un registro para cumplir con la obligación de poner a disposición de los interesados los canales de acceso que sean necesarios. Es decir, se puede habilitar el canal telefónico para solicitar el ICE sin necesidad que exista un registro.

Si el DL 6/2020 quiere crearlo, nada impide que lo haga, pero no es por exigencia de la normativa básica, que difiere la vigencia de esa obligación al 2 de octubre de 2020 (es decir, que esa obligación a día de hoy no existe).

Artículo 9. Comprobación de los requisitos.

En relación con la posibilidad que el precepto prevé de recabar información de otros órganos del Gobierno u otras administraciones públicas, deberá tenerse en cuenta lo previsto en el art. 28.2 de la LPACAP, norma básica de obligado cumplimiento en todas las Administraciones Públicas, que establece que la Administración podrá recabar datos siempre que el interesado no se oponga a ello. En consecuencia, deberá darse al interesado la oportunidad de oponerse.

Artículo 10. Resolución, notificación y pago.

Apartado 2. En relación con el régimen de notificaciones que regula, deben tenerse en cuenta las previsiones del art. 41 de la LPACAP -de carácter básico- y en especial, el párrafo 4 del apartado 1: *«Los interesados que no estén obligados a recibir notificaciones electrónicas, podrán decidir y comunicar en cualquier momento a la Administración Pública, a través de los modelos normalizados que se establezcan al efecto, que las notificaciones se practiquen o dejen de practicarse por medios electrónicos»*. Procede, por tanto, señalarlo así en el precepto.

Artículo 11. Tramitación de solicitudes de la prestación canaria de inserción (PCI) durante el estado de alarma.

Apartado 1. Señala que las solicitudes de la PCI resueltas (suponemos que quiere decir *«pendientes de resolver»*) durante el estado de alarma no tendrán en cuenta los requisitos establecidos en la Ley de la PCI y serán resueltas favorablemente si cumplen estos requisitos:

Haber sido registradas por los Ayuntamientos en la aplicación informática de gestión de la PCI de la Dirección General de Derechos Sociales e Inmigración a la fecha de entrada en vigor de este decreto Ley.

Estar pendiente de resolución.

Cuenten con informe favorable emitido por los servicios sociales.

Cumplan con lo dispuesto en el art. 3.

Como ya hemos dicho, el precepto no establece criterios para determinar quiénes pueden acogerse al ICE del Capítulo I del Título I del DL y quiénes al procedimiento excepcional del art 11 del DL.

Para garantizar la seguridad jurídica, el precepto deberá iniciarse advirtiendo que, si bien para aquellas solicitudes de PCI que reúnan los criterios previstos en la LPCI, se mantendrán los criterios de obtención previstos en la ley, durante el estado de alarma se establece un procedimiento extraordinario de acuerdo con los criterios expuestos.

Apartado 1, letra c). Se exige que las solicitudes cuenten con informe favorable emitido por los servicios sociales municipales, y registrado en la aplicación correspondiente, pero no se señala de acuerdo con qué criterios. Ciertamente es que la exposición de motivos explica que *«de manera excepcional, y por causas objetivamente justificadas en el expediente por los servicios sociales de atención primaria mediante el correspondiente informe social, podrán ser beneficiarias de la ayuda PCI aquellas personas que constituyan unidades de convivencia en las que, aun no cumpliendo todos los requisitos enunciados en los apartados 1 y 2 del artículo 7 de la Ley de la PCI, concurren circunstancias que las coloquen en situación de extrema necesidad como consecuencia de la situación de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, por carecer de recursos económicos suficientes para subsistir»*, pero ese criterio debe contenerse en la parte dispositiva del DL.

Apartado 6. Reiteramos lo señalado en el art. 2.2: Este apartado 6 dispone que la PCI será incompatible con el derecho a la obtención del ICE regulado en el Título I de este decreto ley, pero no se establece prioridad alguna entre ambos. Al contrario, el art. 2.2 permite percibir el ICE a aquellas personas cuya solicitud de pensión no contributiva no haya sido resuelta. Lo correcto, ya que el art. 11 establece un procedimiento extraordinario de obtención de la PCI con los mismos requisitos que para el ICE, es que no se permita solicitar el ICE a quienes hayan solicitado o vayan a solicitar la PCI, modificando, como se ha dicho, la excepción de incompatibilidad del art. 2.2.

Artículo 12. Verificación extraordinaria.

Apartado 2. Los que no cumplan los requisitos del art. 7 de la Ley 1/2007, pero sí los de los arts. 3 y 4 del DL, no podrán seguir cobrando finalizado el plazo de verificación de tres meses establecido en el art. 12.2 del DL, al tratarse de una ayuda extraordinaria al amparo del art. 11 del presente DL.

El precepto prevé que en estos casos se pueda aplicar el procedimiento de reintegro si se continúa cobrando la prestación una vez finalizado el plazo de verificación de tres meses, por las cantidades recibidas indebidamente.

Para que el precepto sea conforme a la seguridad jurídica, lo correcto es que establezca un plazo concreto durante el cual los beneficiarios perciban la ayuda, en lugar de prolongar por la Administración una ayuda para luego solicitar su reintegro. Por otra parte, el precepto hace referencia a un plazo de verificación de tres meses sin concretar desde cuándo se computa tal plazo.

Artículo 13. Renovación de la Prestación Canaria de Inserción (PCI).

Dado que el otorgamiento de la ayuda, por renovación de oficio durante el estado de alarma, puede determinar posteriormente un reintegro si no se cumplen los requisitos o determinadas obligaciones como participar en programas específicos de actividades de inserción, deberá constar el consentimiento expreso del interesado, y no solamente la oposición expresa del mismo.

Para que el precepto se aplique conforme al bloque de constitucionalidad, deberá, al menos, notificarse la renovación de la ayuda en los casos en que no conste el consentimiento expreso del interesado. En otro caso, se les podría causar indefensión e incurrir en extralimitación respecto al bloque de constitucionalidad.

Artículo 14. Actualización de las cuantías de la ayuda económica básica de la Prestación Canaria de Inserción.

El apartado 2 señala que la percepción del complemento mensual variable no requerirá la aceptación de participar en los programas específicos de actividades de inserción en los supuestos previstos en el art. 12.5 de la Ley de la PCI. Al referirse solo al complemento mensual variable en función del número de miembros de la unidad de convivencia y no a la cuantía básica mensual, parece deducirse que la exención que establece de participar en programas específicos de actividades de inserción se refiere sólo a los otros miembros de la unidad de convivencia y no al titular de la prestación. El art. 12.5 de la Ley de la PCI se refiere a la participación en las actividades de inserción, tanto del titular como de los miembros de la unidad de convivencia, por lo que la remisión a este artículo no aclara la cuestión, deberá

modificarse el precepto para acomodarlo a las previsiones del art. 12.5 o eliminar el reenvío.

Artículo 16. Exoneración del pago de la renta de viviendas protegidas.

Apartado 5. Dado que se ha optado por emplear la fórmula del Acuerdo de Gobierno, que no tiene carácter normativo ni requiere publicidad para su eficacia, procede en este caso establecer expresamente su publicidad si finalmente se decide ampliar esta medida, prevista inicialmente para los meses de abril y mayo de 2020, en base al principio de seguridad jurídica, buena fe y confianza legítima que debe presidir las relaciones entre la Administración y los ciudadanos.

Disposición Adicional segunda. Programa de ayudas directas para contribuir a minimizar el impacto económico y social del COVID-19 en los alquileres de vivienda habitual.

El precepto permite un sistema excepcional de solicitudes y notificaciones, previsto en el art. 8 y siguientes del DL, mientras dure la situación de excepcionalidad derivadas de las medidas de limitación de la circulación de personas, adoptadas ante la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

En relación con el régimen de las notificaciones, nos remitimos al comentario al art. 10.2.

X

Sobre la tramitación de los decretos-leyes como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia.

Los decretos-leyes son una fuente del Derecho provisional que ha de ser convalidada en bloque -en este caso, por el Parlamento de Canarias- para que adquiera la condición de definitiva.

Ello imposibilita que pueda convalidarse de manera parcial. No obstante ello, el apartado 4 del art. 46 EAC permite que durante el plazo establecido en el apartado anterior, se podrán tramitar como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia, precisamente con la finalidad de introducir las modificaciones que se consideren pertinentes.

CONCLUSIONES

1.- La Comunidad Autónoma ostenta competencias para regular el objeto 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.

2.- Se aprecia la existencia de extraordinaria y urgente necesidad que habilita la aprobación de las medidas contenidas en el Decreto-Ley.

3.- En cuanto al contenido del Decreto-Ley, se adecua a la Constitución, al Estatuto de Autonomía de Canarias y al resto de las normas del bloque de constitucionalidad, sin perjuicio de las observaciones a su contenido, vertidas en el Fundamento IX y en particular aquellas referidas a la delimitación y ámbito subjetivo de aplicación del ingreso canario de emergencia y la tramitación flexibilizada de la prestación canaria de inserción.