



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 5 2 / 2 0 2 3

(Pleno)

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

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias en relación con el *Decreto ley 3/2023, de 23 de marzo, por el que se aprueban las condiciones y las cuantías máximas de las prestaciones económicas vinculada al servicio y la de cuidados en el entorno familiar y de apoyo a personas cuidadoras no profesionales, reguladas en la ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, Aplicables en la Comunidad Autónoma de Canarias (EXP. 162/2023 DL)*.*

F U N D A M E N T O S

I

Solicitud y preceptividad del dictamen.

1. El Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias, mediante escrito de 28 de marzo de 2023 (con registro de entrada en este Consejo Consultivo el 29 de marzo de 2023), de conformidad con lo establecido en el art. 160.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias (en adelante, RPC), solicita preceptivo Dictamen sobre el Decreto ley 3/2023, de 23 de marzo, por el que se aprueban las condiciones y las cuantías máximas de las prestaciones económicas Vinculada al servicio y la de Cuidados en el entorno familiar y de apoyo a personas cuidadoras no profesionales, reguladas en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, aplicables en la Comunidad Autónoma de Canarias.

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

* Ponente: Sra. de Haro Brito.

parte de la Presidencia del Parlamento dictamen del Consejo Consultivo al amparo de lo dispuesto en el art. 58.1 letra b) del Estatuto de Autonomía de Canarias, reformado por la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre (en adelante, EAC), con señalamiento del plazo para su emisión, dentro de los diez días hábiles siguientes.

2. En el escrito del Presidente del Parlamento de Canarias por el que recaba este dictamen preceptivo se fija el día 14 de abril de 2023 para su emisión por parte de este Consejo Consultivo.

3. 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.

4. La norma objeto del parecer de este Consejo fue promulgada como Decreto-ley 3/2023, de 23 de marzo, publicado en el Boletín Oficial de Canarias núm. 60, el lunes 27 de marzo.

II

Sobre los Decretos-leyes autonómicos.

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

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

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

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

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

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

III

Sobre la tramitación del Decreto-ley.

1. Como hemos razonado en los dictámenes en los que hemos analizado estas específicas normas, la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía supuso un gran vacío legal en torno a los decretos-leyes como nueva fuente del Ordenamiento Jurídico canario -especialmente significativa en cuanto al procedimiento de tramitación del mismo-, laguna que, no obstante, se va colmando poco a poco, siendo posible -mientras tanto- completar acudiendo a la cláusula de supletoriedad de la Disposición final primera de la Ley 1/1983, del Gobierno, norma derogada a la fecha de aprobación de este Dictamen por la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias (BOC nº 66, de 3 de abril), y sin embargo no aplicable a la tramitación del presente DL dado que su entrada en vigor se produjo el día 4 de abril (Disposición final tercera de la Ley y que contempla la figura de los decretos-leyes (además de en su art. 66 referido a los principios de buena regulación) en su artículo 68- en el que remite para el procedimiento de elaboración y aprobación a los dispuesto en la propia Ley y en las disposiciones de desarrollo que dicten por el Gobierno- y fundamentalmente, en su artículo 74.

Igualmente se debe acudir a la aplicación de la analogía prevista en el art. 4.1 del Código Civil.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- 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 una Memoria de la Dirección General de Dependencia y Discapacidad de la Consejería de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud, de 13 de marzo de 2023; el Informe de Impacto Normativo relativo al presente DL, emitido por dicha Consejería, de fecha 16 de marzo de 2023, que incorpora la memoria anterior además de incluir los informes correspondientes a la valoración del impacto por razón de género (art. 6.2 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres), sobre identidad y expresión de género (art. 13 de la Ley 2/2021, de 7 de junio, de igualdad social y no discriminación por identidad de género, expresión de género y características sexuales), sobre el tejido 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), sobre la infancia y adolescencia (art. 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor), sobre la familia (Disposición adicional décima Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas), sobre el cambio climático (apartado tercero, letra h), del artículo 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) y sobre materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad de la 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).

Así mismo, figura en el expediente remitido a este Consejo Consultivo el Acuerdo gubernativo por el que el Gobierno aprobó en su sesión de 23 de marzo de 2023 el Decreto-ley que se dictamina.

Además, también obra el Decreto del Presidente núm. 20/2023, de 24 de marzo, por el que se promulga y ordena la publicación del Decreto ley 3/2023, de 23 de marzo, por el que se aprueban las condiciones y las cuantías máximas de las Prestaciones económicas Vinculada al servicio y la de Cuidados en el entorno familiar y de apoyo a personas cuidadoras no profesionales, reguladas en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y atención a las personas en situación de dependencia, aplicables en la Comunidad Autónoma de Canarias.

A su vez, consta el informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno emitido en sesión celebrada el 21 de marzo de 2023 (art. 2 del Decreto 37/2012, de 3 de mayo).

Por último, en la Exposición de Motivos, apartado IV, se señala que *«En efecto, 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, que con carácter abreviado se ha acompañado al procedimiento conducente a la aprobación de este Decreto ley tramitado en la Consejería de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud»*.

IV

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

1. En lo que se refiere al objeto del presente DL, en su Exposición de Motivos, a la hora de tratar esta cuestión se comienza con una introducción acerca del régimen jurídico de las prestaciones económicas objeto del presente DL, señalando que *«La Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (en adelante, la Ley de Dependencia o la Ley), tiene por objeto regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho subjetivo de ciudadanía a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.*

La atención a las personas en situación de dependencia y la promoción de su autonomía personal deberán orientarse a la consecución de una mejor calidad de vida y autonomía personal, en un marco de efectiva igualdad de oportunidades, de acuerdo con los siguientes objetivos:

a) Promover una mayor autonomía en su medio habitual, todo el tiempo que desee y sea posible.

b) Proporcionar un trato digno en todos los ámbitos de su vida personal, familiar y social, facilitando su incorporación activa en la vida de la comunidad.

Para ello, la Ley de Dependencia recoge en su artículo 14 las prestaciones de atención a la dependencia que podrán tener la naturaleza de servicios y de prestaciones económicas e irán destinadas, por una parte, a la promoción de la autonomía personal y, por otra, a atender necesidades de las personas con dificultades para la realización de las actividades básicas de la vida diaria.

Las prestaciones económicas se regulan en los artículos 17 y 18 de la Ley, distinguiendo entre prestaciones económicas vinculadas al servicio (PEVS) y prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales (PECEF).

La PEVS está vinculada a la contratación de un servicio de los recogidos en la cartera de servicios y prestaciones de la Ley de Dependencia, esto es, entre otros, por centro de atención residencial, centro de día, servicio de ayuda a domicilio, promoción de la autonomía personal, teleasistencia, etc., prestados por personas, entidades o centros, con o sin ánimo de lucro. Se trata, pues, de una prestación económica que se otorga a la persona dependiente en su Resolución de Programa

Individual de Atención (PIA), y cuyo destino y utilización es objeto de supervisión por la Administración Pública.

La PECEF se reconoce, excepcionalmente, cuando la persona beneficiaria, la persona en situación de dependencia, está siendo atendida por su entorno familiar, y se reúnen las condiciones establecidas en el artículo 14.4 de la Ley, y consiste en una prestación en forma(sic)la asignación de una cantidad económica.

La Ley de Dependencia regula la participación de cada una de las Administraciones Públicas en el sistema de la dependencia, así como los niveles de protección del mismo, distinguiendo el artículo 7 entre el nivel de protección mínimo, que es el establecido por la Administración General del Estado en aplicación del artículo 9; el nivel de protección que se acuerde entre la Administración General del Estado y la Administración de cada una de las Comunidades Autónomas a través de los Convenios previstos en el artículo 10 y finalmente el nivel adicional de protección que puede establecer cada Comunidad Autónoma».

Se concluye en dicha Exposición de Motivos manifestándose sobre el objeto del presente DL que «Pues bien, en uso de esas competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas en los citados artículos 7.3 de la Ley de Dependencia, y 11 de este Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, se enmarca el presente Decreto ley destinado a aprobar las condiciones y las cuantías máximas de las Prestaciones económicas Vinculada al servicio y la de Cuidados en el entorno familiar y de apoyo a personas cuidadoras no profesionales, reguladas en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, que serán aplicables a partir de ahora en la Comunidad Autónoma de Canarias».

Por lo demás, no se ha procedido a aprobar por el Gobierno de Canarias un decreto en el que se establezcan los criterios para determinar la capacidad económica de las personas usuarias del sistema público de servicios sociales, tal y como contemplaba la Disposición adicional undécima de la Ley 16/2019, de 2 de mayo, de Servicios Sociales de Canarias (LSSC) estableciendo el plazo máximo en los 6 meses siguientes a su entrada en vigor. Habiendo sido derogado por la Disposición derogatoria única, apartado 3 de dicha Ley, el Decreto 93/2014, de 19 de septiembre, por el que se establecían esos criterios respecto de la persona beneficiaria del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia y su participación económica en el coste de los servicios, así como la determinación de la cuantía de las prestaciones económicas del sistema en la Comunidad Autónoma de

Canarias – y sin norma que lo supla, como se ha dicho-, la única normativa de aplicación en la materia es un Acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, hecho público por la Resolución de 2 de diciembre de 2008, de la Secretaría de Estado de Política Social, Familias y Atención a la Dependencia y a la Discapacidad.

Estando pendiente el desarrollo de la previsión normativa contenida en el apartado 2 de los criterios de participación económica de la persona beneficiaria en el sentido de que si la capacidad económica es superior al IPREM, la Comunidad Autónoma o Administración que, en su caso, tenga la competencia establecerá los índices de reducción aplicables, a través de la Disposición transitoria única de este Decreto-ley se establecen esos índices de reducción que sirvan para concretar, dentro de aquellos límites, la capacidad económica de las personas beneficiarias en conexión con la cuantía del IPREM, llenando ese vacío normativo, según señala su Exposición de Motivos.

2. En lo que se refiere a la estructura del presente DL, se inicia con una Exposición de Motivos, en la que se afirma, respecto a la misma, lo siguiente:

«El Decreto ley se estructura en una parte expositiva, ocho artículos distribuidos en dos capítulos, tres disposiciones adicionales, una disposición transitoria y tres disposiciones finales.

Dentro del Capítulo I, sobre la Prestación económica vinculada al servicio, el artículo 1 atiende a la definición y objeto de la Prestación económica vinculada al servicio.

El artículo 2 trata de las condiciones de acceso a la Prestación económica vinculada al servicio, al margen de los requisitos generales establecidos en el Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre.

El artículo 3 fija el importe de la cuantía máxima de la Prestación económica vinculada al servicio, con cargo al nivel adicional de protección de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Por su parte, el artículo 4 trata del pago y justificación del gasto por esta Prestación.

Dentro del Capítulo II dedicado a la Prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a personas cuidadoras no profesionales, el artículo 5 determina la definición y objeto de esta Prestación.

El artículo 6 se dedica a fijar las condiciones de acceso a la Prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a personas cuidadoras no profesionales, además de los requisitos generales que se establecen en el artículo 12 del Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre.

Por su parte, el artículo 7 se dedica a fijar la cuantía máxima de la Prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a personas cuidadoras no profesionales, con cargo al nivel adicional de protección de la Comunidad Autónoma de Canarias.

El artículo 8 trata del pago y justificación del gasto, a partir de las resoluciones que reconozcan la Prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a personas cuidadoras no profesionales.

Por último, en la parte final de este Decreto ley, las disposiciones adicionales tratan, la primera, sobre la financiación de las Prestaciones; la segunda, sobre la revisión futura de las cuantías máximas de las prestaciones económicas, a aprobar por el Gobierno, previo acuerdo del Consejo General de Servicios Sociales, para los grados de Dependencia con derecho a prestaciones; y disposición adicional tercera, efectúa una habilitación ejecutiva a la Consejería competente en la materia de derechos y políticas sociales.

La disposición transitoria única establece los índices de reducción, hasta tanto se apruebe el decreto en el que se establezcan los criterios para determinar la capacidad económica de las personas usuarias del sistema público de servicios sociales al que se refiere la disposición adicional undécima de la Ley 16/2019, de 2 de mayo, de Servicios Sociales de Canarias.

En cuanto a la disposición final primera, la misma se destina a determinar las fechas de efectos económicos del presente Decreto ley; la disposición final segunda efectúa una habilitación normativa a la Consejería competente en la materia de derechos y políticas sociales, para dictar las disposiciones de desarrollo reglamentario que, en la esfera específica de su competencia, fueran necesarias para garantizar la eficacia y aplicación de lo dispuesto en este Decreto ley; y la disposición final tercera trata de la entrada en vigor de la norma».

3. En lo que se refiere a la justificación de esta norma de urgencia, en su Exposición de Motivos se señala, primeramente con carácter general, que:

“Las prestaciones económicas se regulan actualmente en el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y

de fomento de la competitividad(...)” y que las cuantías de las PEVS, como de las PECEF “en esta Comunidad Autónoma no se han vuelto a incrementar como si lo han hecho otras Comunidades Autónomas y territorios como son Castilla-La Mancha, Castilla y León, Mallorca, Asturias, Aragón o Guipúzcoa, por nombrar solo algunas”.

Así mismo, de forma específica, en relación con las prestaciones económicas vinculadas al servicio (PEVS) se afirma que *«Por ello, es importante poner de manifiesto que, en el caso de las PVS (sic), son las personas que obtienen servicio mediante esta prestación, las que soportan el coste real del mismo abonando la diferencia entre la prestación recibida y el importe facturado. En la actual situación de subida de los precios de la atención residencial o de la ayuda a domicilio, se está poniendo en grave peligro la continuidad de los mismos, como consecuencia del incremento de la inflación, motivo por el cual resulta necesario y urgente realizar este incremento de las cuantías que en Canarias llevan en la misma cantidad desde el año 2012, cantidad que fue disminuida en ese año y que nunca en Canarias ha sido revisada conforme a la situación actual de precios y del coste de la vida de las personas dependientes y sus familias.*

La extraordinaria y urgente necesidad resulta predicable de la adopción de las medidas descritas, dado que se hace socialmente necesario acometer una mejora económica en el Sistema de Dependencia en Canarias, mediante la implementación de la Prestación económica vinculada al servicio y de la Prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, a la vista de la situación de crisis económica actual y del proceso de inflación con las subidas de precios de los bienes y servicios>>.

En lo que respecta la Prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales (PECEF), que igualmente se incrementa, se señala en la Exposición de Motivos que «Con ese incremento de las prestaciones económicas conseguimos dos cuestiones fundamentales: por un lado, mantener a las personas en su entorno habitual en las mejores condiciones posibles y, por otro, aumentar las cantidades para que las familias puedan acceder a los servicios previstos en su PIA hasta que se le pueda asignar una plaza pública.

El incremento de estas prestaciones económicas tiene también el propósito y el objetivo de que las personas dependientes que quieran continuar permaneciendo en sus domicilios puedan estar bien cuidadas y atendidas. Esta medida que supone un incremento muy importante de las prestaciones económicas, que se realizará de

oficio por parte de la Administración a partir del mes de abril de este año, y beneficiará de forma inminente a más de 20.000 personas dependientes, esperando llegar a las 24.022 personas beneficiaria en diciembre de 2023 y a las 29.422 personas en el año 2024. Ello supone una inversión aproximada de 12,3 millones de euros para 2023, llegando por tanto a 97 millones de euros la inversión en prestaciones económicas en el conjunto del Sistema de la Dependencia en Canarias».

Por lo demás, respecto a la fijación de índices de reducción, obedece, como se ha señalado anteriormente, a la inexistencia del Decreto previsto en la Disposición adicional undécima de la LSSC en el que se establezcan los criterios para determinar la capacidad económica de las personas usuarias del sistema público de servicios sociales.

V

Competencia de la Comunidad Autónoma.

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

«El 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 2, letra b), las prestaciones destinadas a apoyar y compensar a las personas que asuman las tareas de cuidado en el entorno familiar, esenciales para el desenvolvimiento autónomo y la inclusión social de alguno de sus integrantes. La señalada en la letra d), referida a aquellas vinculadas a servicios a los que tengan derecho las personas usuarias del sistema público de servicios sociales, pero cuyo acceso no pueda garantizarse temporalmente por déficit de servicio en la red canaria de servicios sociales en los términos definidos reglamentariamente.

Más específicamente el apartado 3 de este artículo 21 de la LSSC señala que las prestaciones económicas del sistema público de servicios sociales de Canarias serán, al menos, las siguientes, en los términos que se recojan en el catálogo de servicios y prestaciones, señalando entre otras, las de las letras b) y d), en los términos siguientes:

“b) La vinculada a cuidados en el entorno familiar y apoyo a personas cuidadoras no profesionales: esta prestación se reconoce con carácter excepcional con el fin de contribuir a la cobertura de los gastos derivados de la atención prestada, cuando

una persona en situación de dependencia está siendo atendida por alguna persona de su entorno familiar o afectivo y lleva haciéndolo de forma continuada en el tiempo.”

“d) La vinculada al servicio: está destinada a aquellos casos en los que existe imposibilidad de acceder al servicio público o concertado adecuado por parte de la persona en situación de dependencia. Su objetivo es contribuir a la financiación del coste de dicho servicio proporcionado por entidades privadas y debidamente acreditadas.”

En efecto, en la situación actual de crisis social y económica, agravada con la guerra de Ucrania y las subidas de precios en los bienes y servicios de consumo, se hace necesario dar respuesta a las necesidades sociales de las personas dependientes y con mayores necesidades de cuidados, que tienen que hacer frente a los gastos sobrevenidos derivados de la inflación.

Igualmente, nuestro Estatuto de Autonomía, en el plano de reconocimiento de los derechos, dedica su artículo 16, dentro del Capítulo II del Título I (De los derechos, deberes y principios rectores), a establecer los derechos de las personas en situación de discapacidad y de dependencia.

En efecto, dicho artículo 16 del Estatuto de Autonomía de Canarias, en su tres primeros apartados, se dedica a regular de manera básica los siguientes derechos de las personas en situación de dependencia:

“1. Se garantiza el derecho a una vida digna e independiente de todas las personas que se encuentren en situación de discapacidad o de dependencia.

2. Los poderes públicos promoverán activamente el derecho de las personas en situación de discapacidad o de dependencia a acceder en términos de igualdad y sin discriminación alguna al ejercicio de sus derechos, garantizando su desarrollo personal y social.

3. Se garantizará por los poderes públicos un sistema de calidad de los servicios y prestaciones especializados para las personas en situación de discapacidad o de dependencia, con la supresión de barreras físicas y legales facilitando su desarrollo en todas las facetas, conforme se establezca en las leyes.”

Entendemos por ello que es necesario suplementar las prestaciones que se perciben en concepto de Prestación económica vinculada al servicio y Prestación económica por cuidados en el entorno familiar, en el ámbito de nuestra competencia de suplementar en el ámbito del nivel adicional de protección que puede establecer

cada Comunidad Autónoma, tal como permite el artículo 7, apartado 3, de la Ley de Dependencia.

En consecuencia, a la vista de las circunstancias descritas, la extraordinaria y urgente necesidad de este Decreto ley resulta plenamente justificada y proporcionada para atender las circunstancias sociales y económicas de las personas dependientes, en especial, para aquellas personas de bajos recursos, como son aquellas beneficiarias de la Prestación económica vinculada al servicio y de la Prestación económica por cuidados en el entorno familiar, por las razones expuestas. De esta manera, con este incremento de las prestaciones económicas conseguimos dos cuestiones fundamentales: mantener a las personas en sus domicilios en las mejores condiciones y aumentar las cantidades para que las familias puedan contratar servicios».

2. Pues bien, este Consejo Consultivo en la materia que nos ocupa, los Servicios Sociales, ha manifestado en su reciente Dictamen 133/2023, de 30 de marzo, siguiendo su reiterada doctrina, con cita del Dictamen 145/2021, de 26 de marzo, que:

«En relación con la competencia en materia de Servicios Sociales el art. 142 del Estatuto de Autonomía de Canarias, reformado por la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre (EAC), establece que:

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

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

b) El control de los sistemas privados de protección social complementaria».

En relación con esta materia, en el Dictamen de este Consejo Consultivo 364/2017, de 10 de octubre, que tuvo por objeto el Proyecto de Ley de Servicios Sociales de Canarias, se señaló 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».

Más recientemente, el Dictamen 532/2020, de 10 de diciembre, en relación con el Decreto-ley 20/2020, de 26 de noviembre, por el que se establecen 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, aborda en similares términos este título competencial del art. 142 EAC, con cita de 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, así como del 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; del 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; del 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 del 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.

Sobre esta materia competencial de servicios sociales, una vez que se aprobó la reforma estatutaria de 2018, cabe destacar lo que dijimos en el ya citado Dictamen 100/2020, de 17 de abril:

«Así las cosas, a partir de la previsión contenida en el art. 148.1.20ª de la Constitución Española (asistencia social), el presente Decreto Ley se incardina en el ámbito de la competencia autonómica sobre servicios sociales, reconocida en el art. 142 de nuestro Estatuto de Autonomía, que atribuye a la Comunidad Autónoma, bajo dicho concepto (servicios sociales), una competencia que abarca tanto los servicios sociales propiamente tales, como la asistencia social interna y externa al Sistema de Seguridad Social.

En efecto, el art. 142.1.a) del Estatuto de Autonomía de Canarias reconoce que la Comunidad Autónoma de Canarias tiene 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», doctrina aplicable al presente DL.

3. La competencia para regular la materia a la que afecta el contenido del presente DL resulta de los preceptos mencionados. Por lo demás, la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia recoge la participación de las Comunidades Autónomas en el sistema de dependencia, así como los niveles de protección del mismo.

Así, establece:

“ Artículo 7. Niveles de protección del Sistema.

La protección de la situación de dependencia por parte del Sistema se prestará en los términos establecidos en esta Ley y de acuerdo con los siguientes niveles:

1.º El nivel de protección mínimo establecido por la Administración General del Estado en aplicación del artículo 9.

2.º El nivel de protección que se acuerde entre la Administración General del Estado y la Administración de cada una de las Comunidades Autónomas a través de los Convenios previstos en el artículo 10.

3.º El nivel adicional de protección que pueda establecer cada Comunidad Autónoma.”

“Artículo 11. Participación de las Comunidades Autónomas en el Sistema.

1. En el marco del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, corresponden a las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de las competencias que les son propias según la Constitución Española, los Estatutos de Autonomía y la legislación vigente, las siguientes funciones:

a) Planificar, ordenar, coordinar y dirigir, en el ámbito de su territorio, los servicios de promoción de la autonomía personal y de atención a las personas en situación de dependencia.

b) Gestionar, en su ámbito territorial, los servicios y recursos necesarios para la valoración y atención de la dependencia.

c) Establecer los procedimientos de coordinación sociosanitaria, creando, en su caso, los órganos de coordinación que procedan para garantizar una efectiva atención.

d) Crear y actualizar el Registro de Centros y Servicios, facilitando la debida acreditación que garantice el cumplimiento de los requisitos y los estándares de calidad.

e) Asegurar la elaboración de los correspondientes Programas Individuales de Atención.

f) Inspeccionar y, en su caso, sancionar los incumplimientos sobre requisitos y estándares de calidad de los centros y servicios y respecto de los derechos de los beneficiarios.

g) Evaluar periódicamente el funcionamiento del Sistema en su territorio respectivo.

h) Aportar a la Administración General del Estado la información necesaria para la aplicación de los criterios de financiación previstos en el artículo 32.

2. En todo caso, las Comunidades Autónomas, de conformidad con lo establecido en el artículo 7 podrán definir, con cargo a sus presupuestos, niveles de protección

adicionales al fijado por la Administración General del Estado en aplicación del artículo 9 y al acordado, en su caso, conforme al artículo 10, para los cuales podrán adoptar las normas de acceso y disfrute que consideren más adecuadas.”

“Artículo 14. Prestaciones de atención a la dependencia.

1. Las prestaciones de atención a la dependencia podrán tener la naturaleza de servicios y de prestaciones económicas e irán destinadas, por una parte, a la promoción de la autonomía personal y, por otra, a atender las necesidades de las personas con dificultades para la realización de las actividades básicas de la vida diaria.

2. Los servicios del Catálogo del artículo 15 tendrán carácter prioritario y se prestarán a través de la oferta pública de la Red de Servicios Sociales por las respectivas Comunidades Autónomas mediante centros y servicios públicos o privados concertados debidamente acreditados.

3. De no ser posible la atención mediante alguno de estos servicios, en los Convenios a que se refiere el artículo 10 se incorporará la prestación económica vinculada establecida en el artículo 17. Esta prestación irá destinada a la cobertura de los gastos del servicio previsto en el Programa Individual de Atención al que se refiere el artículo 29, debiendo ser prestado por una entidad o centro acreditado para la atención a la dependencia.

4. El beneficiario podrá, excepcionalmente, recibir una prestación económica para ser atendido por cuidadores no profesionales, siempre que se den condiciones adecuadas de convivencia y de habitabilidad de la vivienda y así lo establezca su Programa Individual de Atención.

5. Las personas en situación de dependencia podrán recibir una prestación económica de asistencia personal en los términos del artículo 19.

6. La prioridad en el acceso a los servicios vendrá determinada por el grado de dependencia y, a igual grado, por la capacidad económica del solicitante. Hasta que la red de servicios esté totalmente implantada, las personas en situación de dependencia que no puedan acceder a los servicios por aplicación del régimen de prioridad señalado, tendrán derecho a la prestación económica vinculada al servicio prevista en el artículo 17 de esta ley.

7. A los efectos de esta Ley, la capacidad económica se determinará, en la forma que reglamentariamente se establezca, a propuesta del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, en atención a la renta y el

patrimonio del solicitante. En la consideración del patrimonio se tendrán en cuenta la edad del beneficiario y el tipo de servicio que se presta. ”

El Real Decreto 1051/2013, de 27 de diciembre, por el que se regulan las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia establecidas en la referida Ley de Dependencia, señala:

“Artículo 11. Regulación de los requisitos y condiciones de acceso a las prestaciones económicas.

Los requisitos y condiciones de acceso a las prestaciones económicas se establecerán por la comunidad autónoma o Administración que, en su caso tenga la competencia, teniendo en cuenta los acuerdos que adopte el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.”

En conclusión, como se ha señalado, la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta competencia sobre la materia objeto del Decreto-ley.

VI

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

1. Como ha reiterado este Organismo, 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, 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.

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, FJ 3).

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

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

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

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

2. Trasladada esta doctrina al Decreto-ley 3/2023, de 23 de marzo, por lo que se refiere a la concurrencia de presupuesto habilitante, se ha de señalar lo siguiente:

2.1. En primer lugar, con carácter general, es decir en relación con la totalidad de las medidas objeto del DL, se manifiesta -apartado I de la Exposición de Motivos- que

«La extraordinaria y urgente necesidad resulta predicable de la adopción de las medidas descritas, dado que se hace socialmente necesario acometer una mejora económica en el Sistema de la Dependencia en Canarias, mediante la implementación de la Prestación económica vinculada al servicio y de la Prestación económica para cuidados en el entorno familiar y apoyo a cuidadores no profesionales, a la vista de la situación de crisis económica actual y del proceso de inflación con las subidas de precios de los bienes y servicios».

En el apartado IV se señala que *«La adopción de medidas mediante Decreto ley ha sido avalada por el Tribunal Constitucional siempre que concurra una motivación explícita y razonada de la necesidad -entendiendo por tal, en este caso, la aprobación de unas cuantías económicas en el nivel adicional de protección que puede establecer la Comunidad Autónoma de Canarias, a fin de complementar los pequeños importes existentes en el nivel de protección mínimo establecido por la Administración General del Estado, lo que exige una rápida respuesta que no admite más dilaciones en su aplicación- y la urgencia -asumiendo como tal que la dilación en el tiempo de la adopción de la medida de que se trata mediante una tramitación por el cauce normativo ordinario podría generar algún perjuicio a las economías de las personas dependientes, máxime en el final de la presente Legislatura que impide aprobar dicha normativa a tiempo-. El Decreto ley constituye, pues, un instrumento constitucionalmente lícito, siempre que el fin que justifica la legislación de urgencia, sea, tal como reiteradamente ha exigido nuestro Tribunal Constitucional (sentencias 6/1983, de 4 de febrero, FJ. 5; 11/2002, de 17 de enero, FJ. 4, 137/2003, de 3 de julio, FJ. 3 y 189/2005, de 7 de julio, FJ. 3), subvenir a una situación concreta, dentro de los objetivos gubernamentales, que por razones difíciles de prever requiere 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, máxime cuando la determinación de dicho procedimiento no depende del Gobierno.*

La aprobación de este Decreto ley se hace necesaria y urgente como consecuencia del impacto económico y social que la crisis social y económica

ocasionada por la guerra de Ucrania y la subida de los precios en los bienes y servicios, está ejerciendo sobre las personas dependientes y el riesgo de no atender adecuadamente los gastos que supone el cuidado de estas personas y el atendimiento en su vida diaria, si no se adoptan medidas con carácter inmediato, tanto de tipo económico a las familias de las personas dependientes como estructural respecto de los ajustes que son necesarios realizar al Sistema de la Dependencia en Canarias. 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 las personas señaladas, tanto para contribuir a la financiación del coste del servicio que se determine en el Programa Individual de Atención (PIA) de la persona en situación de dependencia, como el necesario apoyo a las personas cuidadoras no profesionales mediante una cuantía económica cuya finalidad es contribuir a la cobertura de los gastos derivados de la atención específica prestada en su domicilio a las personas dependientes».

Así, en principio, a la luz de estas consideraciones de carácter general, y sin perjuicio de lo que posteriormente se expondrá, cabría estimar debidamente justificada la concurrencia del presupuesto habilitante, esto es, la extraordinaria y urgente necesidad de las medidas adoptadas en el DL que se analiza.

En nuestro pasado DCC 443/2022, de 15 de noviembre, se aducía una fundamentación no muy diferente y concluíamos también en la misma línea:

“2. En lo que se refiere a la definición de la situación de urgencia -de manera explícita y razonada- (primero de los aspectos del control de constitucionalidad), el DL analizado se manifiesta en los apartados I, II de su Exposición de motivos, en los términos ya expuestos en el F. IV.2 del presente Dictamen, a lo que se añade, en lo que ahora interesa, en su apartado IV, lo siguiente:

«En la presente situación concurren de manera evidente las circunstancias necesarias que habilitan acudir a la medida legislativa aprobada por el Gobierno de Canarias: la extraordinaria y urgente necesidad derivada del alza del precio de los combustibles exacerbada por la guerra en Ucrania. Las empresas del ámbito del transporte marítimo en general y en particular la prestataria de la línea entre Tenerife y El Hierro se están viendo afectadas por el alza de los precios del combustible que repercute de manera directa en sus costes de explotación, lo que está comprometiendo la viabilidad económica de la empresa a corto plazo e incluso la continuidad de la prestación del servicio público y ello determina la

extraordinaria y urgente necesidad de adoptar la medida recogida en el presente Decreto-ley con la finalidad de asegurar de forma rápida y decidida la conectividad vía marítima con la isla de El Hierro, que acredita el interés público del mantenimiento de la ejecución contractual».

En idénticos términos se pronuncia el informe de iniciativa normativa que obra en las actuaciones [apartado A), epígrafes I a III].

3. Pues bien, a la luz de lo expuesto anteriormente, se aprecian claramente los elementos configuradores de una situación excepcional que reclama la adopción de medidas, igualmente extraordinarias, en aras a garantizar la continuidad de la prestación del servicio público implicado (...).

(...).

En este sentido, se entiende que concurre -por cuanto se ha motivado en debida forma- una situación de urgente y extraordinaria necesidad; lo que, en principio, habilitaría al Gobierno canario para el dictado de la presente norma legal”.

2.2. Ahora bien, esto sentado, en el referido Dictamen 443/2022 añadíamos:

“4. Dicho lo anterior, se ha de advertir, no obstante, que, de acuerdo con la doctrina sentada por nuestro Tribunal Constitucional en relación con el presupuesto habilitante del DL, no basta -a efectos de verificar su concurrencia- con efectuar una definición explícita y razonada de la situación de urgencia, sino que, además, resulta indispensable justificar el recurso a este instrumento normativo perentorio. Como bien refiere la STC n.º 40/2021, de 18 de febrero -exponiendo su doctrina constante- «[...] 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), incumbiéndole a este tribunal controlar que ese juicio político no desborde los límites de lo manifiestamente razonable, sin suplantar a los órganos constitucionales que intervienen en la aprobación y convalidación de los decretos leyes; y [...] ese control externo se concreta en la comprobación de que el Gobierno haya definido, de manera explícita y razonada, una situación de extraordinaria y urgente necesidad que precise de una respuesta normativa con rango de ley, y de que, además, exista una conexión de sentido entre la situación definida y las medidas adoptadas para hacerle frente».

La anterior afirmación se complementa con lo dispuesto, entre otras, en la STC n.º 110/2021, de 13 de mayo, al indicar que «[...] la necesidad justificadora de los decretos-leyes no puede interpretarse como absoluta, sino como necesidad relativa respecto de situaciones concretas que, por razones difíciles de prever, requieran de una acción normativa inmediata, no supeditada al superior lapso de tiempo que pudiera conllevar la vía ordinaria, o la de urgencia, para la tramitación parlamentaria de las leyes (por todas, STC 152/2017, de 21 de diciembre, FJ 3)».

De todo cuanto se ha expuesto anteriormente, se colige la necesidad de justificar el porqué de la utilización de este instrumento normativo extraordinario (frente a otras posibilidades -normativas o no- de actuación).”

Como es lógico, resulta necesario por tanto hacer ahora esta misma indagación.

En el expediente remitido a este Consejo Consultivo, y en concreto en el Informe de Impacto Normativo [apartado A) II, página 5 relativo a las «Alternativas a una actuación legislativa»], se señala:

“La seguridad jurídica y la excepcionalidad de la situación económica caracterizada por una importante subida de precios de los productos básicos debido a, entre otros factores, la guerra en Ucrania y que afecta de manera muy significativa a las personas más vulnerables exigen que las previsiones extraordinarias se recojan en un instrumento de rango legal, de forma que aporte la debida certidumbre en la actuación de los órganos administrativos. En efecto, se ha detectado que la citada subida de precios está afectando de forma significativa en la calidad de los servicios y cuidados que reciben las personas dependientes por parte de las entidades del sector, quienes para poder hacer frente al incremento de los costes, se ven obligados a reducir su tiempos de cuidados y demás servicios que prestan.

En consecuencia, a la vista de las circunstancias descritas, la extraordinaria y urgente necesidad de este Decreto-ley resulta plenamente justificada y resulta proporcionada para atender las circunstancias sociales y económicas que se siguen derivando de la crisis económica y las derivadas de la guerra de Ucrania que ha supuesto una subida de precios de los productos básicos, que afecta a las familias más vulnerables de Canarias”.

Planteada la cuestión prácticamente en los mismos términos que en el informe que figuraba en el expediente relativo al DL sobre el que emitió el Dictamen

443/2022, apreciábamos en el mismo, a la sazón, que la fundamentación aducida para la justificación del cumplimiento del presupuesto habilitante para la emanación del decreto-ley no era suficiente:

“Pues bien, en el expediente remitido a este Consejo, ahora analizado, dicha fundamentación se omite; sin que, a tales efectos, baste con lo afirmado en el informe de iniciativa normativa [«Alternativas a una actuación legislativa»], en donde se señala que «la excepcionalidad de la situación económica y social derivada de la crisis económica por la invasión de Ucrania por parte de Rusia, exigen que las previsiones extraordinarias en esta área de transporte marítimo competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Canarias, se recojan en un instrumento de rango legal, de forma que aporte la debida certidumbre en la actuación de los órganos administrativos».

Y es que la mera invocación genérica del principio de seguridad jurídica [art. 9.3 CE] en modo alguno supe la necesaria justificación de la necesidad de utilizar un instrumento normativo excepcional como es el DL.

Desde este concreto punto de vista, se entiende que no concurre el presupuesto habilitante para la aprobación del presente DL; y es que, si bien aparece definida - en el propio DL y en el expediente de elaboración de la norma-, de manera «explícita y razonada», la situación de «extraordinaria y urgente necesidad» que es necesario afrontar, sin embargo, no se acredita que dicha situación excepcional «[...] precise de una respuesta normativa con rango de ley [...]», o de «[...] 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».

Así que, en aras de la coherencia, no cabe sino concluir ahora en el mismo sentido y por las mismas razones.

Esto es, la sola apelación a la seguridad jurídica y a la excepcionalidad de la situación económica no es suficiente por sí misma para justificar la emanación de un decreto-ley. Estos argumentos podrían justificar, acaso, la concurrencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad, pero el recurso a este instrumento normativo requiere igualmente acreditar que la respuesta a dicha situación de extraordinaria y urgente necesidad precise de una norma con rango de ley.

No se está en este caso ante una norma de rango legal de la que se diera la necesidad de aprobar ahora un decreto-ley en tanto que instrumento normativo del mismo rango legal (si asimismo se acreditara la concurrencia de una situación de

extraordinaria y urgente necesidad); y tampoco, por otra parte, sobre la materia regulada se advierta la existencia de una reserva de ley de la que resulte igualmente la perentoriedad de acudir a dicho instrumento.

Corresponde al autor de la norma ofrecer la debida fundamentación en los términos expresados que en su caso pudiera llegar a fiscalizarse por los órganos correspondientes. Y al propio Informe de Impacto Normativo no se le escapa la necesidad de atender esta exigencia, al reproducir la jurisprudencia constitucional, de la que nuestra propia doctrina consultiva no es al fin y al cabo sino mera reproducción [Apartado A) III, página. 7]:

“El Tribunal Constitucional, como recuerda el Consejo Consultivo de Canarias en su Dictamen 100/2020, de 17 de abril, en STC 12/2015, de 5 de febrero, afirma que: (...) Ese control externo se concreta en la comprobación de que el Gobierno ha definido, de manera “explícita y razonada”, una situación de extraordinaria y urgente necesidad [TC 137/2011, de 14 de diciembre (RTC 2011, 137), FJ 4], que precise de una respuesta normativa con rango de ley, y, además, que exista una conexión de sentido entre la situación definida y las medidas adoptadas para hacerle frente [por todas, SSTC 29/1982 (RTC 1982, 29), FJ 3, y 70/2016, de 14 de abril (RTC 2016, 70), FJ 4], de manera que estas “guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar” (STC 182/1997 (RTC 1997, 182), FJ 3).”

Habida cuenta de la inexistencia propiamente de una “reserva de reglamento” en nuestro Ordenamiento Jurídico, el legislador podría desarrollar las “alternativas a la actuación legislativa” que plantea el Informe de Impacto Normativo; pero lo que cabe a las leyes no cabe en los mismos términos a los decretos-leyes. En todo caso, además, es posible que para estos supuestos se recurra a normas de carácter reglamentario para llevar a cabo la regulación -como así lo han entendido en la materia que contempla el DL otras comunidades autónomas-.

Tampoco es que esté excluida en toda circunstancia que los decretos-leyes puedan incorporar regulaciones que con anterioridad figuran en normas de carácter reglamentario, pero se ha de observar que, en tal caso, este Consejo Consultivo -por otra parte, en línea con la jurisprudencia constitucional, como no puede ser de otra manera- no ha dejado de manifestar las cautelas y los límites a que ha de contraerse este modo de proceder. Así, recordando ahora el núcleo de nuestra argumentación a este respecto, ya en nuestro Dictamen 100/2020, de 17 de abril, manifestamos:

“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 (...)»”.

En la misma línea los posteriores Dictámenes 502/2021, de 19 de octubre o 544/2021, de 15 de noviembre; Y de ahí también la conveniencia de introducir las denominadas cláusulas de salvaguardia de rango reglamentario, en línea igualmente con la doctrina del Consejo de Estado y con nuestra propia doctrina.

Si se recuerda ahora todo ello es justamente como muestra de las cautelas con las que caben admitir los decretos-leyes cuando no se precisa una respuesta normativa que requiera la aprobación de una norma de rango legal y pueda adoptarse la medida pretendida sirviéndose el ejecutivo de los instrumentos ordinarios de que dispone.

2.3. Otras consideraciones complementarias de carácter más puntual llevan igualmente a concluir que la extraordinaria y urgente necesidad que justificaría el recurso al Decreto-ley no concurre.

En efecto, si se atiende a los motivos concretos a que hace referencia la Exposición de Motivos del DL para fundamentar la regulación contenida de la Prestación económica vinculada al servicio (PEVS) y de la Prestación económica para cuidados en el entorno familiar y de apoyo a personas cuidadoras no profesionales (PECEF) y que se han explicitado cuando se ha analizado la justificación del DL, debemos partir de la base de que la Comunidad Autónoma de Canarias, teniendo competencia para ello, como anteriormente se ha analizado, no ha suplementado las cuantías de estas prestaciones y que siguen aplicándose las fijadas en la Disposición transitoria décima del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, esto es, las mismas que se fijaron hace once años. Pretender ahora, por la vía del Decreto-ley adoptar medidas, en este caso fijar mayores cantidades, que desde hace largo tiempo debían haber sido adoptadas de manera inexcusable, bajo la justificación de la ausencia de regulación y de que la cantidad es la misma desde el año 2012, es del todo punto

inadecuado, por lo que aun reconociendo el retraso injustificado en la actualización de las cuantías y la absoluta necesidad del incremento de las mismas, no se da el presupuesto habilitante para dicha regulación.

2.4. En cuarto lugar, y respecto a la medida adoptada en la Disposición transitoria única del DL, relativa a los Índices de reducción aplicables en función de la capacidad económica de las personas usuarias del sistema público de servicios sociales, se señala en la Exposición de Motivos que *«La extraordinaria y urgente necesidad resulta igualmente justificada en relación con el caso que se plantea con los efectos de la disposición adicional undécima de la Ley 16/2019, de 2 de mayo, de Servicios Sociales de Canarias (LSSC), cuando establece que: “Dentro del plazo máximo de los seis meses siguientes a la entrada en vigor de la presente ley, el Gobierno de Canarias aprobará un decreto en el que se establezcan los criterios para determinar la capacidad económica de las personas usuarias del sistema público de servicios sociales”.*

Teniendo en cuenta que la LSSC -de conformidad con lo que dispone su disposición fina sexta-, entró en vigor el día 18 de mayo de 2019, el plazo para aprobar el referido decreto finalizó el 18 de noviembre de 2019. Lo que resultó materialmente imposible de cumplir por tratarse de año electoral, al aprobarse la LSSC al final de la Legislatura y a resultas del cambio de Gobierno producido a consecuencias del proceso electoral acontecido, lo que devino en imposible el cumplir el citado plazo normativo.

Por su parte, la disposición derogatoria única en su apartado 3 de la LSSC dispuso que: “Queda derogado el Decreto 93/2014, de 19 de septiembre, por el que se establecen los criterios para determinar la capacidad económica de la persona beneficiaria del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia y su participación económica en el coste de los servicios, así como la determinación de la cuantía de las prestaciones económicas del sistema en la Comunidad Autónoma de Canarias.

Pues bien, una vez derogado el Decreto 93/2014, al no haberse aprobado aún la norma que habrá de suplirlo, la única normativa de aplicación que tenemos en la materia es la del Acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, sobre determinación de la capacidad económica del beneficiario y sobre los criterios de participación de este en las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, hecho público por la

Resolución de 2 de diciembre de 2008, de la Secretaría de Estado de Política Social, Familias y Atención a la Dependencia y a la Discapacidad. Se trata este Acuerdo, como sabemos, de una norma cuya finalidad no es otra que la de acordar criterios para la determinación de la capacidad económica de las personas beneficiaria y establecer los criterios comunes de su participación económica en las prestaciones del sistema, pero permitiendo a las Comunidades Autónomas el regular otras condiciones más ventajosas para las personas beneficiarias del SAAD.

En concreto, el apartado 2 de los criterios de participación económica de la persona beneficiaria en las prestaciones del SAAD establece: “Si la capacidad económica es superior al IPREM, la Comunidad Autónoma o Administración que, en su caso, tenga la competencia establecerá los índices de reducción aplicables, sin que en ningún caso la cantidad resultante pueda ser inferior al 40 por ciento de la cuantía establecida anualmente para las prestaciones económicas vinculadas al servicio y de asistencia personal y del 75 por ciento para la de cuidados en el entorno familiar, salvo que se haya reconocido algún tipo de compatibilidad con los servicios del Catálogo.” Con la derogación, pues, del citado Decreto 93/2014, de 19 de septiembre, efectuado por la LSSC, esta previsión normativa se halla pendiente de desarrollo en el ámbito del Sistema de la Dependencia en la Comunidad Autónoma de Canarias.

La disposición transitoria única de este Decreto ley pretende, precisamente, establecer esos índices de reducción aplicables que nos sirvan para concretar, dentro de aquellos límites, la capacidad económica de las personas beneficiarias en conexión con la cuantía del IPREM; y lo hace en idénticos términos a los que recogía la derogada “Orden de 2 de abril de 2008, por la que se establece con carácter transitorio la intensidad de protección de los servicios y se hacen públicos los criterios para la determinación de la prestación económica a los beneficiarios que tengan reconocida la condición de persona en situación de dependencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias para el ejercicio 2008”, y que fue expresamente derogada por el Decreto 93/2014, por lo que resulta apremiante llenar dicho vacío normativo».

Procede señalar que tales consideraciones, en modo alguno, pueden constituir una justificación de la concurrencia de presupuesto habilitante, ya que se está haciendo referencia a una situación jurídica acontecida hace cuatro años, habiéndose tenido tiempo más que suficiente para adoptar las medidas normativas necesarias para paliar los efectos de tal situación, y por tanto, no existe presupuesto habilitante

para tal regulación, ello sin perjuicio de lo ya expuesto acerca de la justificación general del presupuesto habilitante del presente DL.

3. Lo expuesto anteriormente no puede llevar a otra conclusión que determinar que no concurre presupuesto habilitante que ampare la norma analizada, y que se ha recurrido a un instrumento jurídico, el Decreto-ley, de carácter extraordinario aun cuando el ordenamiento jurídico posibilita recurrir a otras normas para regular la misma materia, haciendo un uso desproporcionado de esta figura jurídica.

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

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

Así se ha manifestado al respecto el TC, como ya señalamos en el Fundamento II de este Dictamen, al que nos remitimos, en su Sentencia 105/2018, de 4 octubre (FJ 3).

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

Además de todo ello, en la Disposición adicional primera del DL se establece que «Las obligaciones que se reconozcan como consecuencia de la aplicación del presente Decreto ley serán financiadas con cargo a la consignación presupuestaria correspondiente prevista para esta finalidad en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2023, en el ámbito de gestión

de la Dirección General de Dependencia y Discapacidad», lo que podría tener cierta influencia en el ámbito presupuestario.

Este Consejo ya se ha referido en varias ocasiones a este límite (entre otros Dictámenes anteriores que en él se citan, ver Dictamen 487/2022, de 14 de diciembre). En una línea explicitada por una consolidada jurisprudencia constitucional, resulta inadmisibles que un Decreto-ley se atribuya la función normativa de aprobar los presupuestos, pero sí resulta posible que introduzca meras modificaciones o ampliaciones al mismo cuando concurra la urgente necesidad a que alude el artículo 86 CE. Así se recoge en el Dictamen que acaba de mencionarse:

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

“3. Y la cuestión se sitúa entonces, y ya finalmente, en determinar hasta qué punto les es dable a los Decretos-leyes autonómicos contemplar tales medidas, observando al mismo tiempo los límites que les son de aplicación en virtud de lo dispuesto, de manera particular, en los respectivos estatutos de autonomía de cada Comunidad Autónoma. Pues bien, se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en varias ocasiones acerca de la utilización de la técnica del Decreto-ley para proceder a la modificación del Presupuesto, debiendo distinguirse, según la finalidad concreta o del asunto concreto sobre el que verse. Así, no tendría cabida en la Constitución la instrumentalización del Decreto-ley para aprobar los Presupuestos Generales (lo que sería inconstitucional por vulneración de la reserva material y procedimental prevista por el art. 134 CE), prorrogar los Presupuestos inicialmente aprobados o alterar los Presupuestos prorrogados (supuestos que constituyen una vulneración directa del art. 134.4 CE y del carácter automático de la prórroga presupuestaria al no exigirse forma jurídica para su instrumentalización); más distinto es el caso de su utilización para proceder a ampliaciones presupuestarias. En el caso que nos ocupa en este Dictamen, nos encontramos precisamente ante este último supuesto, viniendo dado por una alteración del régimen jurídico de los créditos ampliables establecidos en la Ley 19/2019, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para el año 2020. Pues bien, es a la luz de la propia particularidad de este supuesto conforme ha de aplicarse la doctrina constitucional establecida con carácter general.

Es decir, como ya ha quedado indicado y ha sido ya certeramente advertido por algunos comentaristas a propósito de nuestro texto estatutario, mediante un

Decreto-ley no podrá, por ejemplo, aprobarse o prorrogarse el presupuesto anual de la Comunidad Autónoma. Pero sí se podrá alterar la cuantía y el destino del gasto público previsto en la Ley de presupuestos o modificar cualquier otro aspecto de la misma que no afecte a su contenido esencial, siempre, eso sí, que se acredite la urgencia y extraordinaria necesidad; lo que constituye, por otra parte, un presupuesto habilitante inexcusable de la capacidad de dictar Decretos-leyes», lo que es aplicable al presente DL.

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

VII

Observaciones sobre el contenido del Decreto-ley.

1. Observaciones de carácter general.

En el presente DL se observa el uso en algunos de sus preceptos de prácticas normativas que, con distinto alcance en cuanto a sus efectos, han venido siendo cuestionadas por nuestra propia doctrina, pues específicamente, los arts. 2, 5.1 y 6.1. contienen reenvíos normativos concretos, lo que se efectúa sin hacer mención alguna a la aplicabilidad de la normativa que pudiera sustituir a la que expresamente se alude, lo que podría dar lugar a futuros problemas de obsolescencia normativa por lo que debería haberse añadido “o norma que la sustituya”.

2. Observaciones al articulado.

- Al artículo 1.

Este artículo regula la definición y el objeto de la Prestación económica Vinculada al servicio, señalando en su apartado 2 que “esta prestación económica de carácter personal podrá vincularse a cualquiera de los servicios del catálogo del sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.”

Dado que el artículo 17.2 de la Ley de Dependencia establece que esta prestación económica de carácter personal estará, “en todo caso”, vinculada a la adquisición de un servicio, observa que la redacción dada al apartado 2 del artículo 1 del DL no se corresponde exactamente con esta última regulación, pudiendo dar

lugar a interpretaciones contradictorias con la norma básica contrarias al principio de seguridad jurídica y a la ilegalidad del precepto. Por tanto, la redacción debería mantenerse en los mismos términos que en la Ley de Dependencia.

C O N C L U S I Ó N

1. La Comunidad Autónoma ostenta competencias para regular el objeto del Decreto-ley 3/2023, de 23 de marzo, por el que se aprueban las condiciones y las cuantías máximas de las prestaciones económicas Vinculada al servicio y la de Cuidados en el entorno familiar y de apoyo a personas cuidadoras no profesionales, reguladas en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, aplicables en la Comunidad Autónoma de Canarias.

2. No se aprecia la existencia del presupuesto habilitante que faculte al Gobierno de Canarias para el dictado del presente Decreto-ley, en los términos expuestos en el Fundamento VI del presente dictamen.

3. Se realizan observaciones al texto de la norma.