



ANTECEDENTES

PRIMERO.- El día 29 de noviembre de 2004, la Directora del Instituto de Servicios Sociales de la Región de Murcia (ISSORM) elevó a la titular de la Consejería de Trabajo y Política Social borrador de un Proyecto de Decreto por el que se pretende modificar el Decreto 65/1998, de 5 de noviembre, regulador de las Ayudas, Prestaciones y Medidas de Inserción y Protección Social. A dicho proyecto se acompaña un informe de necesidad y oportunidad elaborado por el Servicio Jurídico del ISSORM, en el que se afirma que la finalidad de la norma propuesta es la de *"Considerar a la hora de conceder la ayuda, la diferente composición de las unidades familiares o convivenciales, así como proceder a la actualización de las cuantías que pueden percibir las unidades familiares y/o convivenciales beneficiarias, a fin de acercar la realidad legal a la realidad social."*

Por otra parte se pretende establecer el carácter complementario de estas ayudas respecto de los ingresos que efectivamente dispongan las diferentes unidades familiares o convivenciales, así como establecer una cuantía mínima a percibir, de sesenta euros, cuando se den los supuestos reglamentariamente establecidos".

El borrador se acompaña de la siguiente documentación:

- a) Informe sobre ausencia de impacto por razón de género, ya que, se afirma, *"tanto el hombre como la mujer se encuentran en situación de igualdad en cuanto al tratamiento que de ellos se hace en la nueva regulación de las Ayudas Periódicas de Inserción y Protección Social"*.
- b) Memoria económica, que estima que no es necesaria una financiación adicional, puesto que las ayudas no se conceden de forma automática, sino en función de los créditos disponibles en el ISSORM para estas ayudas.
- c) Sendas certificaciones del Secretario del Consejo Regional de Servicios Sociales y de los Consejos Sectoriales de Tercera Edad, Minusválidos, Drogodependencias, Minorías Étnicas e Infancia, que acreditan el carácter favorable de los informes emitidos por dichos órganos consultivos.
- d) Informe favorable al borrador emitido por el Servicio jurídico de la Secretaría General de la Consejería proponente.

SEGUNDO.- Remitido el Proyecto al Consejo Económico y Social (CES) en solicitud de Dictamen, éste, de fecha 30 de marzo de 2005, manifiesta su parecer favorable al Proyecto, no obstante lo cual señala una serie de sugerencias tendentes a mejorar su contenido, gran parte de las cuales se incorporan al texto, lo que dio lugar a un segundo borrador.

TERCERO.- Seguidamente se recaba el preceptivo dictamen de la Dirección de los Servicios Jurídicos que es evacuado con fecha 6 de septiembre de 2005, haciendo determinadas observaciones que, acogidas sólo en parte, dan lugar a un tercer y definitivo borrador que, debidamente autorizado, se halla unido al expediente.

CUARTO.- Con fecha 28 de septiembre de 2005 se recibe en este Consejo Jurídico oficio de la Consejería de Trabajo y Política Social solicitando la emisión de Dictamen, acompañando el expediente, extracto e índice reglamentarios

QUINTO.- Posteriormente el Secretario General de la Consejería consultante, por delegación

de su titular, dirige a este Órgano Consultivo oficio, que tiene entrada en el Registro el día 28 de noviembre de 2005, en el que se indica lo siguiente:

"Se remite a ese Consejo Jurídico, en cumplimiento del mandato recogido en el Dictamen 135/2005 (se dice, por error, 1357/2005) y, al objeto de completar el expediente sobre Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 65/1998, sobre las Ayudas, Prestaciones y Medidas de Inserción y Protección Social, remitido a ese Órgano Consultivo el 26 de septiembre pasado, la memoria a que se refiere el artículo 53.1 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, con los requisitos que el citado artículo previene, así como Informe de necesidad y oportunidad".

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 12.5 de la Ley 2/1997 de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (LCJ), la consulta se formula preceptivamente, emitiéndose el Dictamen con tal carácter.

SEGUNDA.- Competencia material y habilitación reglamentaria.

La Comunidad Autónoma de la Región de Murcia tiene atribuida la competencia exclusiva en materia de asistencia y bienestar social, en virtud de lo dispuesto en el artículo 10. Uno, 18 del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia (en lo sucesivo EA). En desarrollo de dicha competencia se promulgó la Ley 8/1985, de 9 de diciembre, de Servicios Sociales de la Región de Murcia (en adelante, Ley 8/1985), que entre sus fines recogía el de prevenir y eliminar las causas de marginación social y lograr una eficaz asistencia a nivel individual y colectivo para aquellos ciudadanos que lo precisen, procurando su plena integración en la medida de las posibilidades de cada uno. El desarrollo reglamentario de esta Ley venía atribuido al Consejo de Gobierno, y con base en esta habilitación se aprobó el Decreto 65/1998, de 5 de noviembre, sobre ayudas, prestaciones y medidas en materia de inserción y protección social (en adelante, Decreto 65/1998), que ahora se pretende modificar.

La Ley 8/1985 fue derogada por la Ley 3/2003, de 10 de abril, del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia (a partir de ahora, LSSSRM), cuyo artículo 18 dispone que *"desde el Sistema Público de Servicios Sociales se concederán prestaciones económicas de carácter individual o familiar, periódicas o no periódicas, que fomenten la integración social de las personas más desfavorecidas"*, añadiendo que *"las condiciones, cuantías y requisitos para su concesión se establecerán reglamentariamente, dentro del ámbito competencial atribuido a cada órgano"*.

Al amparo y en ejecución de los preceptos anteriormente citados el Decreto proyectado pretende modificar el vigente Decreto 65/1998, estableciendo un nuevo régimen para las ayudas periódicas de inserción y protección social (en lo sucesivo, APIPS), en el que se introduce una diferente forma de establecer los ingresos máximos de las unidades beneficiarias atendiendo a su distinta composición; se actualiza la cuantía máxima que pueden percibir dichas unidades, fijando, asimismo, una cuantía mínima de 60 euros; y, finalmente, se configura el carácter complementario de la prestación respecto de los ingresos que efectivamente dispongan las unidades beneficiarias.

El Consejo de Gobierno tiene atribuida genéricamente la potestad reglamentaria por el artículo 32.1 EA y por el artículo 22.12 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y Consejo de Gobierno de la Región de Murcia (en lo sucesivo, Ley 6/2005) y, además, de forma específica para la materia que nos ocupa, por el artículo 21, a) LSSSRM.

TERCERA.- Procedimiento de elaboración, contenido y sistemática.

I. En el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma, los procedimientos de elaboración de

proyectos de reglamentos iniciados con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 6/2004, se rigen por lo establecido en el artículo 53 del expresado texto legal. En lo que respecta a los procedimientos iniciados con anterioridad, como es el caso que nos ocupa, al no contener la Ley 6/2004 disposición transitoria propia, habrá de aplicarse la regla general establecida en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), según la cual los procedimientos en trámite a la entrada en vigor de una modificación de las normas propias de la instrucción, se regirán por la legislación anterior, comenzando a regir la nueva para los que se inicien a partir de su entrada en vigor. Cabe concluir que al procedimiento de elaboración del Proyecto objeto del presente Dictamen le son de aplicación las normas contenidas en la Ley estatal 50/1997, de 26 de noviembre, del Gobierno, a cuyas prescripciones se ha acomodado en términos generales. No obstante lo anterior, cabe efectuar las siguientes observaciones:

A) El Decreto 95/2004, de 24 de septiembre, por el que se crean y regulan los Consejos Asesores regionales de carácter sectorial de servicios sociales, establece, como lo hacía el derogado Decreto 3/1993, que los consejos sectoriales informarán los proyectos normativos, con carácter preceptivo, no vinculante y previo a la consideración del texto por el Consejo Regional. Pues bien, esta circunstancia no queda acreditada en la certificación del Secretario del Consejo Regional de Servicio Sociales, ni puede desprenderse de la comparación de esta certificación con la correspondiente a la sesión conjunta celebrada por los Consejos Sectoriales, puesto que las reuniones tuvieron lugar en la misma fecha y no se señala la hora en que cada una de ellas se produjo.

B) El artículo 24.1 LG exige que al Proyecto se acompañe una memoria económica estimativa del coste a que dará lugar la entrada en vigor de la futura norma, previsión similar en su alcance a la contenida en el artículo 53 de la Ley 6/2004, cuando exige un estudio económico de la norma con referencia al coste y financiación de los nuevos servicios, si los hubiere. Sin embargo, el expediente sólo contiene una declaración de ausencia de incremento de coste. Debe recordarse que la memoria económica tiene una trascendencia mayor que la mera afirmación acerca del no incremento del gasto, ya que su finalidad es ilustrar sobre las consecuencias de la norma, permitiendo deducir el alcance del Proyecto con relación al principio de eficacia que informa con carácter esencial toda la actuación administrativa (art. 103.3 de la Constitución Española).

Al respecto, el Consejo Jurídico ha tenido numerosas ocasiones para pronunciarse sobre este aspecto fundamental de la tramitación de las disposiciones de carácter general (entre otros, Dictámenes 38/2000 y 31/2004), en los que se afirmaba la conveniencia de que estos documentos expliciten los costes estimados, con independencia de que originen o no mayores gastos de los que serían atendibles con los créditos consignados presupuestariamente. Los órganos preinformantes, Dirección de los Servicios Jurídicos y CES, han resaltado la incongruencia que se detecta entre las medidas que se recogen en el Proyecto, que suponen una mejora cuantitativa de las prestaciones tanto futuras como presentes (estas últimas en virtud de lo establecido en las Disposiciones Transitorias), y las afirmaciones vertidas en la memoria económica sobre la innecesariedad de financiación adicional, puesto que las ayudas no se conceden de forma automática, sino en función de los créditos disponibles para este fin. Este Consejo, comparte la conclusión a la que llegan los citados órganos: si el Proyecto se aprueba y las medidas en él contempladas se llevan a la práctica sin incrementar la dotación económica destinada a financiar las APIPS, el número de solicitudes atendidas bajará forzosamente, consecuencia que no se aviene con la finalidad de la modificación que se pretende llevar a cabo. De hecho, la Consejería proponente, a pesar de mantener en la memoria económica que la aprobación del Proyecto no va a generar coste alguno, viene a

reconocer en otros documentos el esfuerzo económico que supone algunas de las medidas que en él se recogen (informe del Subdirector de Pensiones, Ayudas y Programas de Inclusión del ISSORM, obrante al folio 40 y siguientes).

C) No consta que se haya emitido el informe de la Secretaría General que exige el artículo 24.2 LG. Sí que aparece incorporado al expediente informe del Servicio Jurídico de la Secretaría General. Como este Órgano Consultivo ha tenido ocasión de reiterar en numerosos dictámenes, el informe del Servicio Jurídico dependiente de la referida Secretaría General no puede sustituir al de su titular. Ahora bien, una vez publicada la Ley 6/2004, el análisis en relación con el cumplimiento de este trámite se ve forzosamente condicionado por el juego de ambas normas: la estatal, de aplicación supletoria hasta el momento de la publicación de la regional, y esta última. El Consejo, en su Dictamen núm. 65/2005, mantuvo, respecto del procedimiento tramitado con ocasión de dicho Dictamen, la no preceptividad del informe de la Secretaría General porque el expediente había seguido una tramitación híbrida, ya que comenzó antes de publicarse la Ley 6/2004 y se ultimó una vez vigente el citado texto legal, habiéndose incorporado informe del Servicio Jurídico de la Vicesecretaría, trámite exigido por el artículo 53 de la Ley 6/2004. Esta circunstancia se repite en el presente caso, aunque el informe del Servicio Jurídico debería ser visado por el titular de la Vicesecretaría.

D) En lo que respecta al cumplimiento en el procedimiento del obligado trámite de solicitar dictamen de este Consejo Jurídico, y más concretamente en lo que se refiere a los requisitos formales exigidos para formalizar consulta, hay que señalar que, según establece el artículo 46.2 del Decreto núm. 15/1998, de 2 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, se observa que la copia del expediente que se remite no se halla compulsada.

II. El Proyecto objeto del presente Dictamen se compone de:

- Una parte expositiva, en la que se recoge la justificación y la finalidad de la norma que se pretende aprobar.
- Artículo único, por el que se da una nueva redacción al artículo 4 del Decreto 65/1998.
- Disposición Adicional, en la que se establece un plazo de doce meses desde la entrada en vigor de la modificación, para adaptar la Orden reguladora de las APIPS a lo establecido en el Proyecto, *"entendiéndose desde la entrada en vigor del mismo derogada en todo aquello que se oponga a lo dispuesto en este Decreto"*.
- Disposición Transitoria Primera, que determina la vigencia en sus propios términos de las situaciones jurídicas reconocidas al amparo del Decreto 65/1998, hasta tanto se proceda a su revisión, la cual se practicará aplicando la norma que se pretende aprobar en todo aquello que sea más favorable a los interesados.
- Disposición Transitoria Segunda, que establece la aplicación del Proyecto de Decreto a las solicitudes de APIPS que se encuentren en trámite o en fase de recurso en el momento de su entrada en vigor, en todo lo que les sea favorable.
- Disposición Final, que determina que el Proyecto de Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el BORM.

III. La sistemática seguida por el Anteproyecto respeta, en términos generales, los criterios de técnica normativa que resultan de aplicación a tenor de lo establecido en las Directrices de técnica normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 y publicadas mediante Resolución del Ministerio de la Presidencia del siguiente día 28 (de aplicación supletoria en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma por carecer de normativa propia). No obstante, cabe formular las siguientes sugerencias que, de ser aceptadas, mejorarían notablemente el texto objeto del presente Dictamen:

- Las disposiciones recogidas en la parte final deben intitularse con la leyenda que

corresponda, atendiendo al contenido o materia a la que se refieren (regla 38 de las ya mencionadas Directrices de técnica normativa).

- Según se indica en las mencionadas Directrices los mandatos y autorizaciones no dirigidos a la producción de normas jurídicas se recogerán en una Disposición Adicional (apartado c) de la Directriz 39), en tanto que los mandatos dirigidos a la producción de normas jurídicas se establecerán en una Disposición Final (apartado e) de la Directriz 42). El contenido de la Disposición Adicional del Proyecto constituye un mandato para que la Consejería competente proceda a la adaptación de la Orden reguladora de la APIPS al contenido del Decreto que se pretende aprobar. No se alcanza a comprender de qué otra forma se puede producir tal adaptación si no es con una modificación de la actual Orden, que, obviamente, sólo cabe realizar mediante el dictado de una nueva Orden, es decir, de una norma jurídica. Procede, por lo tanto, que la primera parte del contenido de esta disposición se traslade a una disposición final.

- Por otro lado, la segunda parte de dicha Disposición Adicional, es decir, aquella por la que se declara derogada la Orden reguladora de las APIPS en todo que se oponga a la norma proyectada, es propia de una disposición derogatoria.

CUARTA.- Análisis jurídico del contenido del Proyecto.

El Proyecto sometido a consulta merece las siguientes observaciones particulares.

I. El apartado 1 del citado artículo 4, en los términos propuestos para su nueva redacción, señala como beneficiarios de las APIPS a las "familias o unidades convivenciales". Creemos que debe darse otro tratamiento a estas denominaciones, ya que la diferenciación que se establece entre ambas no se corresponde a la realidad, puesto que difícilmente se puede entender que la familia sea algo distinto a una unidad convivencial. Sería, pues, más correcto recoger en este precepto, y en todos aquellos en los que se hace referencia a las unidades beneficiarias, la expresión "unidad de convivencia", modificando la redacción del apartado 8 de forma que quedara clara la definición de unidad de convivencia.

De acogerse esta sugerencia deberían llevarse a cabo las siguientes modificaciones en el texto:

a) Sustituir la expresión "unidades familiares y/o convivenciales", por la de "unidad de convivencia", en los siguientes apartados del artículo 4 según redacción propuesta por el Proyecto: 1, 2.1, 2.2, 3, 3.1, 3.2, 4, 5, 6, y 8.

b) El primer párrafo del apartado 8 podría quedar redactado de la siguiente forma o similar: *"A los efectos de estas ayudas tendrá la consideración de unidad de convivencia las personas unidas por matrimonio u otra forma de relación permanente análoga a la conyugal, así como otras personas vinculadas por relaciones de adopción, tutela, acogimiento familiar o parentesco de consanguinidad hasta el tercer grado o de afinidad hasta el cuarto respecto del menor, que residan en un mismo marco físico de alojamiento"*.

II. En el apartado 4 se mantiene la previsión recogida en el vigente Decreto 65/1998, según la cual no se concederán las APIPS cuando en las unidades convivenciales exista algún miembro adulto desempleado con derecho a percibir la prestación de Ingreso Mínimo de Inserción. El CES, en su Dictamen, aunque ve razonable la exclusión, indica que para *"evitar efectos de desprotección no deseados sobre los menores, debería acompañarse con el establecimiento de la obligación para los servicios sociales correspondientes de iniciar la tramitación del IMI para el posible preceptor"*. La Consejería proponente no acoge la sugerencia al considerar que, de hacerlo, se estaría imponiendo una obligación a los Centros Municipales de Servicios Sociales, lo que no considera adecuado.

El Consejo Jurídico constata que el riesgo que señala el CES existe, aunque también comparte la postura del órgano gestor sobre la improcedencia de imponer en la norma proyectada la

obligación a los Servicios Sociales Municipales de tramitar el IMI. La solución al problema es mucho más sencilla: Lo que realmente se pretende es declarar la incompatibilidad de las APIPS con la prestación del IMI, y de este modo debe recogerse en el texto, ya que de mantener la redacción actual lo que se está haciendo es establecer incompatibilidades entre expectativas.

III. Los apartados 5, 6 y 7 establecen la cuantía máxima que pueden alcanzar estas ayudas, su carácter complementario en relación con los ingresos que perciba la unidad de convivencia y, finalmente, fijan la garantía de la percepción en una cuantía mínima, pero al hacerlo no se ha conseguido una redacción lo suficientemente clara y, por ende, es necesario realizar un esfuerzo hermenéutico para determinar los objetivos perseguidos por estos preceptos. Por ello se sugiere la siguiente redacción alternativa:

"5. La cuantía máxima que podrán alcanzar estas ayudas por beneficiario, coincidirá con el porcentaje del salario mínimo interprofesional fijado en el apartado 3.1. de este artículo, para determinar el nivel de ingresos de los diferentes tipos de unidades de convivencia según el número de personas que los integren.

6. La ayuda periódica de inserción y protección social tendrá carácter complementario de los ingresos de la unidad de convivencia, de modo que el importe correspondiente a la suma de la ayuda y de los ingresos familiares no podrá superar el nivel de renta previsto en el apartado 3.1 para cada unidad de convivencia según su composición numérica.

7. En cualquier caso, sea cual fuese el importe que se obtenga de la aplicación de lo dispuesto en los anteriores apartados 5 y 6, se garantiza la percepción de una ayuda mínima de 60 euros mensuales".

IV. Sin perjuicio de lo señalado en el apartado III de la Consideración Tercera sobre la correcta ubicación sistemática de la Disposición Adicional, cabe hacer dos reflexiones en cuanto a su contenido material. La primera de ellas se refiere al dilatado plazo que se fija para la adaptación de la Orden reguladora de las APIPS, lo que puede ocasionar un vacío jurídico cuya justificación no se desprende ni del texto del Proyecto ni de los informes y memorias que lo acompañan. La segunda, se concreta en la necesidad de recoger la denominación exacta y completa de la Orden que se ha de adaptar.

V. La Disposición Final incluye una cláusula de entrada en vigor inmediata que limita, sin justificación aparente para ello, la posibilidad material de conocimiento de la norma, incumpliendo así lo establecido en las Directrices sobre técnica normativa antes citadas. Se sugiere introducir una *vacatio legis* por el tiempo que la Consejería proponente considere adecuado para garantizar dicho conocimiento.

VI. Deben suprimirse las comillas que aparecen al final del apartado 4, insertándolas, sin embargo, al final del apartado 8.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula la siguiente

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- El Proyecto de Decreto objeto del presente Dictamen es conforme al ordenamiento jurídico, sin perjuicio de que la incorporación de las observaciones formuladas mejoraría notablemente su contenido.

No obstante, V.E. resolverá.