



## ANTECEDENTES

**PRIMERO.-** Con fecha 15 de enero de 2001, D. S. B. presenta en la Consejería de Trabajo y Política Social una solicitud de concesión de la prestación social denominada Ingreso Mínimo de Inserción (IMI), regulada en la Ley 8/1985, de 9 de diciembre, de Servicios Sociales de la Región de Murcia (LSSMU) y normativa de desarrollo.

**SEGUNDO.-** En virtud de informe de 22 de febrero de 2001, del Servicio de Prestaciones Económicas y Subvenciones del Instituto de Servicios Sociales de la Región de Murcia (ISSORM), que indicó que procedía denegar la solicitud al no existir acuerdo con el país de origen del solicitante en los Tratados internacionales y disposiciones vigentes sobre la materia, en aplicación, según se decía, del artículo 5.2 LSSMU, la Directora del ISSORM dictó Resolución de 26 de febrero de 2001, denegatoria de la solicitud.

**TERCERO.-** Contra dicha Resolución el interesado interpuso recurso de alzada, en el que fundamentaba su derecho en el artículo 14.2 y 3 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, considerando que el artículo 5.2 LSSMU había de considerarse derogado por aquél.

**CUARTO.-** El citado Servicio emitió informe con fecha 25 de mayo de 2001 en el que consideraba ajustada a Derecho la Resolución recurrida, en virtud de lo siguiente:

- a) El artículo 14 alegado no tiene carácter orgánico, sino de ley ordinaria.
- b) El Estado no es competente en materia de prestaciones sociales, con la excepción de las condiciones básicas (hay que suponer que se refiere al sistema de Seguridad Social), que no incluye las prestaciones sociales que pueden establecer las Comunidades Autónomas en virtud de sus competencias exclusivas, por lo que de entenderse que el artículo 14 es aplicable a estas prestaciones estaría invadiendo una competencia regional y obligando a asumir un coste sin contrapartida financiera.
- c) La LSSMU no deja desamparadas estas situaciones, sino que las contempla a través de otro tipo de ayudas.
- d) *"Se partió de la legalidad vigente, según la cual los inmigrantes que se encuentran en nuestra región deben disponer de capacidad laboral y de trabajo, condiciones indispensables para la renovación de los permisos de trabajo.*

*Todas estas circunstancias condujeron a que se creyó y se estima más conveniente tratar las situaciones de necesidad de este colectivo a través de las ayudas expuestas, que no a través del IMI, que tiene unas condiciones específicas determinadas a las que no se adaptan las circunstancias de los inmigrantes".*

**QUINTO.-** El 29 de enero de 2002, el Servicio Jurídico de la Secretaría General de la Consejería formula propuesta de Orden estimatoria del recurso. Funda tal conclusión en que se trata de dilucidar cuál de las dos normas es de aplicación: el artículo 5.2 LSSMU o el 14.2 de la Ley Orgánica 4/2000, pues entiende que hay un conflicto entre ambos al ofrecer soluciones distintas al caso, ya que, a su juicio, del primero se deriva la improcedencia de la prestación y del segundo lo contrario.

A tal efecto, estima que el artículo 5.2 LSS ha de considerarse modificado por el 14.2 de la Ley

Orgánica 4/2000, pues mientras este último no se declare inconstitucional, por invadir competencias exclusivas de la Comunidades Autónomas en lo que se refiere a sus servicios sociales, está en vigor y es aplicable en todo el territorio nacional, debiendo ser aplicado con preferencia sobre el precepto regional, sin que a tal efecto sea relevante el carácter no orgánico del precepto estatal sino el hecho de estar dictado en ejercicio de una competencia atribuida al Estado por el artículo 149.1.2ª de la Constitución.

**SEXTO.-** El 8 de febrero de 2001, la citada Consejería remite a este Consejo un escrito en el que expresa lo siguiente:

*"Por el Servicio Jurídico de esta Consejería se ha procedido a estudiar la incidencia que el art. 14.2 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, tiene sobre las prestaciones económicas de carácter social otorgadas por las Comunidades Autónomas, y en especial, por la Región de Murcia en base a su propia normativa. Se trata, en definitiva, de calibrar el alcance y el impacto de las normas estatales en materia de extranjería, en concreto del anterior precepto, sobre las normas autonómicas dictadas a su vez en el ejercicio de una competencia exclusiva.*

*Ante las dudas surgidas - no obstante la propuesta formulada - y teniendo en cuenta la trascendencia de la cuestión, pues afecta a la prestación de ayudas sociales autonómicas a los extranjeros residentes, se interesa de este órgano consultivo tenga a bien emitir INFORME FACULTATIVO, de conformidad con lo dispuesto en el art. 11 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.*

*Se adjunta copia completa y ordenada del expediente."*

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

## **CONSIDERACIONES**

### **PRIMERA.-** Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter facultativo al no estar contemplado el objeto del mismo en ninguno de los supuestos sujetos a Dictamen preceptivo establecidos en el artículo 12 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejero Jurídico de la Región de Murcia. La petición facultativa de Dictamen tiene su amparo en el artículo 11 de dicha Ley.

### **SEGUNDA.-** Objeto del Dictamen.

A la vista del escrito de solicitud de Dictamen y de los antecedentes remitidos, la cuestión sometida a análisis de este Consejo ha de concretarse en determinar si el artículo 14.2 de la Ley Orgánica 4/2000, ya citada, debe ser aplicado por la Administración regional a la hora de ejercitar su competencia, calificada en el artículo 10.1.18 del Estatuto como exclusiva, sobre *"asistencia y bienestar social"* y *"promoción e integración"* de *"grupo sociales necesitados de especial protección"*, es decir, lo que usualmente se denomina competencia en materia de servicios sociales.

Se plantea la incidencia de dicha Ley Orgánica a los efectos de lo establecido en el artículo 5.2 LSSMU, por la trascendencia que ello puede tener en orden a reconocer a los extranjeros residentes en la Región una de las clases de prestaciones sociales, en concreto, la consistente en el llamado Ingreso Mínimo de Inserción.

Planteada la consulta desde un punto de vista general las consideraciones habrán de tener el mismo carácter, sin perjuicio, si así se estima, de aplicarlas en lo pertinente al caso concreto que dió origen a la duda suscitada por la Consejería.

### **TERCERA.-** La interpretación constitucional del artículo 5.2 LSSMU en relación con el alcance del título competencial estatal en materia de extranjería.

El artículo 5.2 LSSMU establece: *"Los extranjeros y apátridas que residan en la Región de Murcia podrán beneficiarse igualmente de dichos servicios de acuerdo con lo dispuesto en los*

*tratados internacionales y disposiciones vigentes sobre la materia, o conforme se establezca reglamentariamente para los que se encuentren en reconocido estado de necesidad."*

Del mismo se desprende que el régimen de servicios sociales será aplicable a los extranjeros residentes en la Región de Murcia si se da alguna de estas tres circunstancias:

- a) Que así venga impuesto en virtud de tratado internacional.
- b) Que la obligación nazca de *"disposiciones vigentes sobre la materia."*
- c) Que así venga establecido reglamentariamente para los que se encuentren en reconocido estado de necesidad.

A los efectos del objeto de la consulta es ya necesario indicar que, desde una interpretación constitucional del alcance coordinado y compatible de los títulos competenciales en materia de extranjería (estatal) y de servicios sociales (autonómico), ambos de carácter exclusivo, la conclusión a la que se llega es que por *"disposiciones vigentes en la materia"* han de entenderse las estatales en materia de extranjería y apátridas. En efecto, cuando el artículo 5.2 habla de disposiciones *"en la materia"*, conectado al presupuesto de hecho de la norma, que es el de los extranjeros y apátridas, resulta claro que la materia de la que se habla es, precisamente, la que se refiere a los destinatarios del precepto, que son estas personas.

De no ser así ¿qué otras disposiciones sobre la materia de extranjería y apátridas podrían ser, cuando la Comunidad Autónoma carecía en 1985, fecha de la LSSMU, y sigue careciendo ahora, de competencias en esta materia, al ser exclusivas del Estado y no haber sido objeto de delegación?

Así pues, no existe ni derogación de una ley por otra ni siquiera conflicto entre la Ley Orgánica 4/2000 y la LSSMU, como sostiene la propuesta de Orden de resolución del recurso citado en los Antecedentes. Lo que hay es, pura y simplemente, una remisión de la LSSMU, en materia de extranjeros y apátridas, a lo que establezcan en cada momento las disposiciones vigentes, las cuales, se insiste, por razón del título competencial exclusivo recogido en el artículo 149.1.2ª de la Constitución, corresponde dictar al Estado.

De este modo, cuando se aprobó la LSSMU, la principal disposición vigente en la materia era la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, que, en sus artículos 4 a 8, no contemplaba ninguno relativo a servicios sociales, ni siquiera el estatal sobre la Seguridad Social, por lo que había que estar a lo que se dispusiera en los tratados internacionales al efecto. Sin embargo, al derogarse tal Ley Orgánica por la vigente 4/2000 y establecer ésta un régimen de derechos y libertades mucho más amplio para los extranjeros, la situación ha cambiado y debe estarse a lo que se desprende de esta última, en su redacción vigente tras su modificación por Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre.

Así, conforme al régimen vigente, el artículo 14.2 de la citada Ley 4/2000 (que no por capricho añade al título original de la 7/1985 *"y de su integración social"* -la de los extranjeros-) establece que *"los extranjeros residentes tendrán derecho a los servicios y a las prestaciones sociales, tanto a las generales y básicas como a las específicas, en las mismas condiciones que los españoles"*.

La genérica mención a los servicios y prestaciones sociales efectuada por el precepto incluye las establecidas por las Comunidades Autónomas, y ello debido a la sustantividad del título competencial de extranjería. Esto es, si se interpretara que tales servicios sociales son sólo los prestados por el Estado (como sugiere el informe del ISSORM al recurso de reposición) y, en general, que todos los derechos reconocidos a los extranjeros en la Ley Orgánica son sólo aquellos respecto de los cuales el Estado tiene competencia exclusiva o básica, la conclusión sería que el título competencial legitimador de la atribución de tales derechos no sería realmente el de extranjería, sino el sectorial del Estado en la materia de que se tratase. Con tal tesis el artículo 13 de la Ley 4/2000 sería inconstitucional pues, como extiende a los extranjeros

el mismo régimen de ayudas que a los nacionales en materia de vivienda y la competencia en esta materia es exclusiva de las Comunidades Autónomas, el Estado se habría inmiscuido en el ámbito de las competencias autonómicas.

Tal tesis es inaceptable porque, como indicamos, haría perder sustantividad y contenido propios al título competencial estatal en materia de extranjería, que consiste precisamente en determinar la incidencia de la condición de extranjero en cualesquiera de los derechos que se reconozcan a los españoles, de suerte que es, como otros títulos competenciales, de carácter horizontal o intersectorial, esto es, que incide en las regulaciones sectoriales de todos los poderes públicos en lo que atañe específica y exclusivamente a los derechos que, en relación con las políticas sectoriales, debidas a cualesquiera títulos competenciales, incluidos los exclusivos autonómicos, han de tener los extranjeros en razón de tal condición.

Quiere ello decir que los títulos competenciales sectoriales pueden determinar los requisitos subjetivos para gozar de los derechos que establezca la correspondiente norma, excepto el relativo a la condición de extranjero o apátrida, que es, precisamente, lo propio del título específico y exclusivo estatal establecido en el artículo 149.1.2ª de la Constitución.

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

## CONCLUSIÓN

**ÚNICA.-** La interpretación constitucional del artículo 5.2 LSSMU conduce a sostener que la referencia a *"las disposiciones vigentes sobre la materia"* ha de entenderse realizada a la legislación sobre extranjería y apátridas que en cada momento esté vigente, debiendo aplicar, en el momento presente y por lo que se refiere al supuesto consultado relativo a los extranjeros residentes en España y, en concreto, en la Región, lo establecido en el artículo 14.2 de la Ley Orgánica 4/2000, en el que la referencia a las prestaciones sociales generales y específicas, sin diferenciar entre las estatales, autonómicas o locales, incluyen todas las establecidas en la LSSMU, siempre que dichos extranjeros residentes cumplan con los mismos requisitos que los nacionales. En suma, pues, no hay derogación ni conflicto normativo, como dice la propuesta de resolución del recurso, sino que deben aplicarse conjuntamente ambas leyes, entendiendo que, hoy, la LSSMU, en materia de extranjería, se remite a la Ley Orgánica 4/2000 y sus disposiciones de desarrollo, como habrá de entenderse que se remite a cualquier regulación dictada en materia de extranjería que las sustituya o complemente en un futuro. No obstante, V.E. resolverá.