



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero

Sr. Velasco Rodríguez, Consejero y
Ponente

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 7 de marzo de 2013, ha examinado el *proyecto de decreto por el que se regula la prestación económica destinada a la atención de necesidades básicas de subsistencia en situaciones de urgencia social en la Comunidad de Castilla y León*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 12 de febrero de 2013 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *proyecto de decreto por el que se regula la prestación económica destinada a la atención de necesidades básicas de subsistencia en situaciones de urgencia social en la Comunidad de Castilla y León*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 14 de febrero de 2013, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 93/2013, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 55 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 17/2012, de 3 de mayo. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Velasco Rodríguez.

Primero.- El proyecto.

El proyecto de decreto sometido a consulta consta de un preámbulo, trece artículos, una disposición derogatoria, una adicional única y dos disposiciones finales.



El preámbulo señala que la norma aborda el marco jurídico de la prestación económica destinada a atender las necesidades básicas de subsistencia en situaciones de urgencia social y establece los requisitos de los destinatarios, los criterios para su concesión y cuantificación y las reglas básicas de su gestión, en condiciones homogéneas y con criterios objetivos en toda la Comunidad Autónoma, por parte de las Entidades Locales con competencia en la materia.

El articulado del proyecto trata las siguientes cuestiones:

El artículo 1 establece el objeto de la norma.

El artículo 2 hace referencia al concepto y finalidad de la prestación.

El artículo 3 define las situaciones de necesidad.

El artículo 4 se refiere a los destinatarios de la prestación y requisitos que deben reunir.

El artículo 5 aborda el concepto de unidad familiar o de convivencia.

El artículo 6 define al destinatario único de la prestación.

El artículo 7 regula el cómputo de rentas.

El artículo 8 establece el régimen de compatibilidad de la prestación.

El artículo 9 determina la cuantía máxima de la prestación.

El artículo 10 se refiere a la financiación.

El artículo 11 se ocupa de la gestión de la prestación.

El artículo 12 enumera las obligaciones de los destinatarios de la prestación.

El artículo 13 prevé la forma en la que se llevará a cabo el seguimiento y evaluación de la prestación.



Por su parte, la disposición derogatoria establece una cláusula derogatoria general y otra específica de la Orden 30 de diciembre de 1994, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, por la que se regularon los criterios mínimos de las convocatorias relativas a prestaciones económicas para situaciones de emergencia o de urgente necesidad social en el área de servicios sociales.

La disposición adicional única hace referencia a las directrices de gestión de la prestación.

La disposición final primera habilita al titular de la Consejería que tiene atribuidas las competencias en materia de servicios sociales para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución del decreto.

La disposición final segunda dispone que el presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León.

Segundo.- El expediente remitido.

En el expediente que acompaña al proyecto de decreto, además de un índice de documentos que lo conforma, figuran los siguientes:

- Borradores del proyecto de decreto, el inicial de 8 de noviembre de 2012, los redactados en sucesivos momentos de la tramitación y el final de 1 de febrero de 2013, sobre el que se solicita dictamen a este Consejo.

- Informe de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos de 8 de noviembre de 2012.

- Certificado de la Secretaría del Consejo Regional de Acción Social de Castilla y León de 13 de noviembre de 2012, relativo al informe favorable emitido por este órgano sobre el proyecto de decreto en tramitación.

- En el trámite de estudio por las Consejerías, únicamente realiza observaciones al texto la Consejería de Hacienda.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Hacienda de 11 de enero de 2013, conforme exige el artículo



76.2 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León.

- Certificado de la Secretaría del Comité Permanente del Consejo de Cooperación Local de Castilla y León de 22 de enero de 2013, que señala que el citado Consejo informó el proyecto.

- Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de 24 de enero de 2013, según lo previsto en la Ley 6/2003, de 3 de abril, reguladora de la Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León.

- Informe del Consejo Económico y Social de Castilla y León de 31 de enero de 2013.

- Memoria de 1 de febrero de 2013 que analiza la necesidad y oportunidad de la norma mediante el desglose de los principios recogidos en el artículo 42 de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública. Se refiere además la Memoria al contenido del decreto proyectado y su tramitación, y a los impactos que conlleva su aprobación.

- Informe de la Secretaría General de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de 1 de febrero de 2013.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.

La Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, califica en su artículo 4.1.d) como preceptiva la consulta en el procedimiento de elaboración de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones.



A los efectos de su examen, la competencia para emitir el dictamen solicitado corresponde a la Sección Segunda, según lo establecido en el apartado tercero, 2.a) del Acuerdo de 31 de mayo de 2012, del Pleno del Consejo, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

2ª.- Contenido del expediente y procedimiento de elaboración de los reglamentos.

El artículo 53.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo dispone que las solicitudes de dictamen deberán incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de documentos.

Para el supuesto de los proyectos de decreto se entiende como documentación necesaria la que, de acuerdo con el artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, se recoge en el artículo 75.3 del citado texto legal. Conforme a dicho precepto, el proyecto, cuya elaboración se iniciará en la Consejería competente por razón de la materia, deberá ir acompañado de una Memoria en la que se incluirán:

- a) Un estudio del marco normativo en el que pretende incorporarse con expresión de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias.
- b) Los informes y estudios sobre su necesidad y oportunidad.
- c) Un estudio económico con referencia al coste a que dará lugar, en su caso, así como a su financiación.
- d) Un informe de evaluación del impacto de género.
- e) La expresión de haber dado el trámite de audiencia, cuando fuere preciso, y efectuado las consultas preceptivas.
- f) Informe motivado de las razones imperiosas de interés general que determinen el efecto desestimatorio del silencio administrativo.



g) De establecerse un régimen de autorización para el acceso o ejercicio de una actividad de servicios, motivación suficiente sobre la concurrencia de las condiciones de no discriminación, necesidad y proporcionalidad, así como, en su caso, de la concurrencia de estas mismas condiciones en relación con los requisitos previstos en el artículo 11.1 o en el artículo 12.2 ambos de la Ley sobre el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

El artículo 75.4 exige, además, que el proyecto se envíe a las restantes Consejerías para su estudio, se informe por los servicios jurídicos de la Comunidad y se someta, con carácter previo a su aprobación por la Junta de Castilla y León, al examen de los órganos consultivos cuya consulta sea preceptiva.

La observancia del procedimiento de elaboración de las normas constituye un aspecto de singular importancia si se tiene en cuenta que el procedimiento, tanto en su vertiente formal como material, opera como una garantía para la legalidad, acierto y oportunidad de la disposición de que se trate.

Al respecto deben considerarse también las previsiones del Decreto 43/2010, de 7 de octubre, por el que se aprueban determinadas medidas de mejora en la calidad normativa de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, cuyo artículo 2 establece que "De conformidad con lo dispuesto en los artículos 5 y 42 de la ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública, el procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley y de los proyectos de disposiciones administrativas de carácter general se inspirará en los principios de actuación de la Administración Autonómica de eficiencia, economía, simplicidad y participación ciudadana y en los principios de calidad normativa, necesidad, proporcionalidad, transparencia, coherencia, accesibilidad y responsabilidad, en los términos en los que estos principios aparecen definidos en la citada Ley".

Conforme al artículo 4.1.b) de este Decreto 43/2010, de 7 de octubre, "(...) estarán sometidos a la evaluación del impacto normativo los procedimientos de elaboración de las siguientes disposiciones: los proyectos de disposiciones administrativas de carácter general que deban ser aprobados por la Junta de Castilla y León relacionados con la política socioeconómica y que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3.1.a) de la Ley 13/1990, de 28 de



noviembre, del Consejo Económico y Social, deban ser sometidos preceptivamente a informe previo de este Órgano”

En relación con ello resulta de particular relevancia, de acuerdo con el artículo 4.2 del Decreto 43/2010, de 7 de octubre, el análisis detallado que la evaluación de impacto normativo ha de realizar sobre “el efecto del cumplimiento de la futura norma en el resto de las políticas públicas” con el fin de lograr la efectividad del principio de coherencia de la nueva regulación con el resto de actuaciones y objetivos de aquéllas, que recoge el apartado d) del citado precepto. En este caso hubiera resultado oportuno realizar este análisis en relación con otras prestaciones sociales atendidas con cargo a los presupuestos de la Comunidad, en particular, con la renta garantizada de ciudadanía, regulada en la Ley 7/2010, de 30 de agosto y el Decreto 61/2010, de 16 de diciembre, al igual que con las prestaciones y subsidios incluidos en la acción protectora de la seguridad social que puedan guardar relación con la finalidad de la prestación y con las políticas de vivienda y empleo encaminadas a evitar que se produzcan las situaciones de necesidad cuya cobertura se pretende.

En cuanto al impacto presupuestario, la Memoria analiza el impacto del proyecto sobre los presupuestos autonómicos. No obstante, la Orden ADM/1835/2010, de 15 de diciembre, por la que se aprueba la Guía metodológica de mejora de la calidad normativa, en aplicación del Decreto 43/2010, de 7 de octubre, establece que en ella “Se distinguirán los efectos y repercusiones sobre los presupuestos de la Comunidad Autónoma y, por otro lado, los que existan, en su caso, sobre los presupuestos de las Entidades Locales”. Aclara al respecto que “En particular se tendrá en cuenta lo siguiente:

»-Cuando el proyecto normativo pueda suponer para las Entidades Locales variaciones de gasto, se valorará, de acuerdo con la información disponible, el posible impacto presupuestario que derive, en su caso, del principio de lealtad institucional, consagrado en el artículo 2 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, y en el artículo 4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

»- Deberá perseguirse el objetivo de evitar efectos financieros negativos sobre las Entidades Locales como consecuencia de modificaciones legales, desde el punto de vista del gasto como del ingreso”.



En este caso, la Memoria no contiene un análisis de la repercusión presupuestaria sobre el nivel local, por lo que debiera completarse con las referencias necesarias a este extremo.

Sobre el trámite de audiencia externa efectuado, la Memoria indica que han presentado alegaciones al texto un total de 7 Ayuntamientos, 5 Diputaciones Provinciales y la entidad Red de Pobreza, pero tales documentos no se han incorporado al expediente recibido en este Consejo. En cualquier caso, la participación de los agentes y sectores representativos de intereses debe atenerse a lo que indica la citada Guía metodológica de mejora de la calidad normativa, según la cual, "para cumplir con el principio de transparencia, de alguna forma, hay que hacerles partícipes de la definición del problema o realidad social sobre la que actuar y de las distintas opciones y/o alternativas estudiadas".

En lo demás, según se ha expuesto en los antecedentes, se han incorporado al expediente los informes preceptivos de acuerdo con el artículo 75 de la Ley 3/2001 (Dirección de los Servicios Jurídicos, Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Hacienda, Secretario General de la Consejería proponente y Consejo Económico y Social de Castilla y León).

Sobre el informe al proyecto emitido por el Consejo Regional de Acción Social de Castilla y León, ha de advertirse que lo fue aún vigente el Decreto 71/1989, de 27 de abril, que lo regula, el cual ha sido posteriormente derogado por la disposición derogatoria única del Decreto 41/2012, 13 diciembre, por el que se regula el régimen de organización y funciones del Consejo de Servicios Sociales de Castilla y León. En cualquier caso, convendría incorporar al expediente el informe referido, al igual que el emitido por el Consejo de Cooperación Local de Castilla y León, al amparo del Decreto 21/2012, de 21 de junio, en vez de una simple certificación de la Secretaría del órgano colegiado acerca de la certeza de su emisión.

Sin perjuicio de las observaciones efectuadas, cabe concluir, a la vista de la documentación analizada, que el proyecto de decreto ha sido tramitado, en esencia, cumpliendo lo previsto en la normativa de aplicación.

3ª.- Marco normativo.

En cuanto al reparto constitucional de competencias, el artículo 148.1.20ª de la Constitución consagra la competencia de las Comunidades



Autónomas en materia de asistencia social. Por otra parte, el artículo 149.1.17ª reconoce la competencia exclusiva del Estado en la legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social y añade un elemento corrector, al establecer que la ejecución de los servicios se podrá hacer por las Comunidades Autónomas. El pronunciamiento sobre la competencia material que la Comunidad Autónoma tenga para abordar la norma que se pretende aprobar dependerá, por lo tanto, de su situación en el ámbito de la asistencia social o en el de la seguridad social.

Al tiempo de aprobarse la Constitución, la delimitación entre ambas materias era clara, lo cual viene a explicar la distinción que realiza a efectos de reparto competencial: las prestaciones de Seguridad Social se distinguían por su carácter contributivo y porque generaban derechos subjetivos plenos en sus beneficiarios, mientras la asistencia social se caracterizaba por no requerir cotización económica previa y su discrecional concesión. No obstante, el desarrollo posterior de una importante rama no contributiva en el sistema de la Seguridad Social y la generalización progresiva de las situaciones de necesidad a las que se da respuesta desde la asistencia social autonómica marca un cambio de situación, que ha llevado a debatir si las pensiones no contributivas o asistenciales del sistema de Seguridad Social son, materialmente hablando, pensiones de asistencia social que, por ello mismo, deberían albergarse en este sistema, abandonando el de Seguridad Social; y si las Comunidades Autónomas pueden establecer, con cargo a sus recursos propios, pensiones asistenciales complementarias o compatibles con las del sistema de Seguridad Social. A ello se suma el que las prestaciones asistenciales han dejado de ser discrecionales para configurar auténticos derechos subjetivos, a la usanza de la Seguridad Social.

El Tribunal Constitucional ha respondido a esta situación con una jurisprudencia casuística en la que destaca la distinción entre asistencia social "interna" al sistema de Seguridad Social, de competencia estatal, y asistencia social "externa", de competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma. De esta forma, se produce la concurrencia competencial de la modalidad no contributiva de la Seguridad Social y el título competencial autonómico de asistencia social. En este sentido el Tribunal Constitucional (Sentencias 76/1986, de 9 de junio, y 8/1985, de 23 de octubre) ha señalado que la noción de asistencia social, no precisada por el texto constitucional, "ha de entenderse remitida a conceptos elaborados en el plano de la legislación general, que no han dejado de ser tenidos en cuenta por el constituyente; de la legislación vigente se deduce la



existencia de una asistencia social externa al sistema de Seguridad Social, y no integrada en él, a la que ha de entenderse hecha la remisión contenida en el artículo 148.1.20ª de la Constitución (...). Esta asistencia social aparece como un mecanismo para grupos de población a los que no alcanza aquel sistema y que opera mediante técnicas distintas de las propias de la Seguridad Social. En el momento actual -con independencia de que la evolución del sistema de Seguridad Social pueda ir en la misma dirección- es característica de la asistencia social su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios”.

Años más tarde el mismo Tribunal, en su Sentencia 239/2002, de 11 de diciembre, por la que se resuelven dos conflictos positivos de competencia, acumulados, promovidos por el Gobierno de la Nación frente a los Decretos de la Junta de Andalucía 284/1998, de 29 de diciembre, por el que se establecen ayudas económicas complementarias, de carácter extraordinario, a favor de los pensionistas por jubilación e invalidez en sus modalidades no contributivas, y 62/1999, de 9 de marzo, de modificación del anterior, afirma la existencia de una “franja común” de posible actuación, tanto por parte del Estado como de las Comunidades Autónomas, cada una en virtud de sus específicos títulos competenciales (seguridad social y asistencia social, respectivamente). En su fundamento jurídico 7º la Sentencia afirma que “es una exigencia del Estado social de Derecho (art. 1 CE) que quienes no tengan cubiertas sus necesidades mínimas por la modalidad no contributiva del sistema de la Seguridad Social puedan acceder a otros beneficios o ayudas de carácter o naturaleza diferente, habida cuenta que esta zona asistencial interna al sistema coincide con el título competencial del artículo 148.1.20ª CE. Esta confluencia no puede impedir a las Comunidades Autónomas que actúen en esta franja común cuando ostentan título competencial suficiente (...). Ahora bien, tal posibilidad de actuación por parte de las Comunidades Autónomas, referida a esta zona asistencial, exige que la Comunidad Autónoma aprecie una situación real de necesidad en la población beneficiaria de las ayudas asistenciales de la Seguridad Social y, además, encuentra su límite en que la actividad prestacional no interfiera ni en el régimen jurídico básico de la Seguridad Social, ni en la de su régimen económico (artículo 149.1.17ª CE)”.

Pues bien, si la competencia autonómica para establecer complementos a las pensiones no contributivas de la Seguridad Social ha sido respaldada legal y jurisprudencialmente, resulta incuestionable la competencia de las Comuni-



dades Autónomas para regular ayudas económicas como la presente, con la finalidad de atender temporalmente la cobertura de necesidades básicas de subsistencia en situaciones de urgencia social, siempre que no puedan ser atendidas mediante prestaciones de otros sistemas públicos de protección social, entre las que se encuentran las del sistema de la Seguridad Social, las de desempleo y otro tipo de pensiones públicas.

La ayuda de urgencia social se regula en consecuencia al amparo del artículo 70.1.10ª del Estatuto de Autonomía, que atribuye a la Comunidad de Castilla y León competencia exclusiva en materia de “Asistencia social, servicios sociales y desarrollo comunitario. Promoción y atención de las familias, la infancia, la juventud y los mayores. Prevención, atención e inserción social de los colectivos afectados por la discapacidad, la dependencia o la exclusión social. Protección y tutela de menores”, en el marco de la previsión del artículo 148.1.20ª de la Constitución. También cabe relacionarla con el mandato general a los poderes públicos de promover la integración social de las personas en situación de exclusión social que establece entre los derechos sociales el artículo el 13.9 del Estatuto.

En todo caso, la competencia de la Comunidad Autónoma concurre también en esta materia con la asignada a las Entidades Locales (en adelante, EELL), tanto por la legislación de régimen local como por las leyes sectoriales.

La competencia local parte del artículo 137 de la Constitución que garantiza a los Municipios y Provincias autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. En este sentido, el artículo 2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL) dispone:

“1. Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades Locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos.



»2. Las leyes básicas del Estado previstas constitucionalmente deberán determinar las competencias que ellas mismas atribuyan o que, en todo caso, deban corresponder a los Entes locales en las materias que regulen”.

A este respecto la normativa básica (en concreto, el artículo 25.2 de la LBRL) establece que “El Municipio ejercerá en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:

»k) Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social”.

La prestación de servicios sociales es además competencia de ejercicio obligatorio en los municipios con población superior a 20.000 habitantes, conforme al artículo 26.1. c) de la LBRL.

En lo referente a la Provincia, el artículo 36 de la LBRL señala: “1. Son competencias propias de la Diputación las que les atribuyan, en este concepto, las leyes del Estado y de las comunidades autónomas en los diferentes sectores de la acción pública, y en todo caso:

»b) La asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión.

»c) La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal”.

Además de las competencias asignadas a las EELL en la LBRL, sectorialmente, la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León, se ocupa en el título IV “De la distribución de competencias”, y comienza con el artículo 45, conforme al cual “En los términos de la legislación del Estado y de la legislación de la Comunidad Autónoma, son competentes en materia de servicios sociales la Comunidad de Castilla y León, los Municipios con población superior a 20.000 habitantes y las Provincias, que ejercerán sus competencias en los Municipios con población igual o inferior a 20.000 habitantes, sin perjuicio de las competencias atribuidas al resto de las EELL por la legislación reguladora de régimen local o a las comarcas legalmente constituidas por la normativa correspondiente”.



Por su parte, el artículo 48 de la misma Ley 16/2010, de 20 de diciembre, relativo a las "Competencias de las Entidades Locales", señala que "Corresponde a las Entidades Locales señaladas en el artículo 45 como competentes en materia de servicios sociales, en su respectivo ámbito territorial, de acuerdo con las competencias que en materia de servicios sociales les atribuye la legislación reguladora del régimen local:

»g) La creación, organización, mantenimiento, dirección y gestión de otros programas, servicios, centros y recursos en relación con las prestaciones cuya titularidad les corresponda según las leyes y el catálogo de servicios sociales y en cualquier caso:

»4º Las de ayudas básicas de emergencia o urgencia social y las de alojamiento de urgencia para albergar temporalmente a los que carecen de él".

Esta competencia de las EELL ha de ejercerse, no obstante, en los términos de la legislación del Estado y de la legislación de la Comunidad Autónoma, lo que conduce principalmente a la citada Ley 16/2010, de 20 de diciembre, y a los reglamentos aprobados por el Gobierno autonómico en uso de la competencia reconocida en el artículo 47.1.g) de dicha Ley, que atribuye a la Junta de Castilla y León "El establecimiento del régimen jurídico de los servicios sociales públicos en sus aspectos básicos, y la determinación de los criterios y condiciones también básicos para el reconocimiento y disfrute de las prestaciones".

El establecimiento por el reglamento autonómico de los criterios y condiciones para la concesión de las prestaciones, se limita por la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, a los aspectos básicos, concepto éste que, pese a carecer de concreción en la Ley, habrá de integrarse atendiendo a la finalidad que persigue la norma, ordenada a la consecución de unas condiciones homogéneas de acceso a la prestación, lo que en este campo, constituye una particularización del derecho que con carácter general se reconoce a los ciudadanos de Castilla y León por el artículo 13.3 del Estatuto de Autonomía, de acceso en condiciones de igualdad al Sistema de Acción Social de Castilla y León. Ello no habrá de impedir, sin embargo el que, una vez respetadas tales condiciones básicas, pueda el ente local, en ejercicio de su autonomía y con amparo en la competencia del artículo 48 de la Ley 16/2010, de 20 de



diciembre, ejercer la dirección política y la potestad normativa que sean necesarios para lograr una adecuada gestión de los intereses que le sean propios (aunque no necesariamente exclusivos).

4ª.- Rango de la norma proyectada.

El proyecto de decreto sometido a dictamen se dicta al hacer uso de la habilitación de la potestad reglamentaria para el desarrollo y ejecución de las leyes emanadas de las Cortes de Castilla y León, así como para el desarrollo de la legislación básica del Estado, cuando proceda, prevista en el artículo 16.e) de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

En particular y tal como se adelantó, con él se da cumplimiento a la previsión del artículo 47.1.g) de la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, que atribuye a la Junta de Castilla y León "El establecimiento del régimen jurídico de los servicios sociales públicos en sus aspectos básicos, y la determinación de los criterios y condiciones también básicos para el reconocimiento y disfrute de las prestaciones".

Los reglamentos ejecutivos, como es el caso del proyecto sometido a dictamen, se definen jurisprudencialmente (Sentencias del Tribunal Supremo de 24 de julio de 2003, o de 27 de mayo de 2002, entre otras) como aquéllos que "de forma total o parcial completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan una o varias Leyes (...) dando cabida a los Reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material", siendo por lo tanto preceptivo el dictamen sobre el mismo, diferenciándose así de los que no requieren dicho dictamen, que son los reglamentos independientes o de carácter organizativo "son aquellos de organización interna mediante los cuales una Administración organiza libremente sus órganos y servicios" (Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 2002), regulando materias no comprendidas en el ámbito de las reserva de Ley.

Con arreglo a lo expuesto se considera que existe habilitación legal para dictar el proyecto y que el rango elegido (decreto) es el adecuado.

De acuerdo con el artículo 26.1.d) de la mencionada Ley 3/2001, de 3 de julio, corresponde a los titulares de las Consejerías la función de preparar y



presentar a la Junta proyectos de decreto relativos a las cuestiones propias de su Consejería. En ejercicio de esta función, la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades ha elaborado el proyecto de decreto objeto del presente dictamen.

5ª.- Observaciones en cuanto al fondo.

Preámbulo.

Respecto a la parte expositiva de la norma, ha de recordarse que ha de facilitar, con la adecuada concisión, la comprensión de su objeto, aludir a sus antecedentes y al título competencial en cuyo ejercicio se dicta y ayudar a advertir las innovaciones que introduce, con la aclaración de su contenido, si ello es preciso, para la comprensión del texto.

Como ha indicado el Consejo de Estado (Dictamen 4.078/1996, de 5 de diciembre), el preámbulo "puede cumplir una importante función en la motivación del ejercicio de una potestad discrecional como es la reglamentaria, y puede contribuir además al control judicial de los reglamentos que resulta del artículo 106.1 de la Constitución, en especial, desde la perspectiva del principio de interdicción de la arbitrariedad de los Poderes Públicos consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución".

Los preámbulos de las disposiciones generales, cualquiera que sea su calificación, si bien carecen de valor normativo son elementos a tener en cuenta en la interpretación de las normas por el valor que a tal efecto tienen, según advierte el artículo 3º del Código Civil (Sentencias del Tribunal Constitucional 36/1981 y 150/1990). Así, el preámbulo debe ser expresivo y ha de contribuir a poner de relieve el espíritu y la finalidad de la disposición respecto a cuanto se regula en su texto articulado para contribuir a su mejor interpretación y subsiguiente aplicación.

Asimismo, el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las directrices de técnica normativa, señala que "La parte expositiva de la disposición cumplirá la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Si es preciso, resumirá sucintamente el contenido de la disposición, a fin de lograr una mejor comprensión del texto,



pero no contendrá partes del texto del articulado. Se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas (...). Por otra parte, en los proyectos de real decreto deberán destacarse en la parte expositiva los aspectos más relevantes de la tramitación: consultas efectuadas, principales informes evacuados y, en particular, la audiencia o informe de las Comunidades Autónomas y EELL.

Sentado lo anterior, este Consejo Consultivo considera que el preámbulo debiera incidir en la justificación del carácter de condición básica que reúnen todos los aspectos que el proyecto aborda, pues de que dispongan efectivamente de tal condición, va a depender que esté justificado el recurso al ejercicio de la potestad reglamentaria por la Junta de Castilla y León al amparo del 47.1.g) de la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, y su adecuada articulación con la competencia propia de las EELL prevista en el artículo 48. g).4º de la misma Ley.

Por lo que se refiere al articulado se realizan las observaciones que a continuación se exponen.

Artículo 1.- Objeto.

Como se ha indicado, la ayuda de urgencia social se enmarca en la esfera de competencias de las EELL -artículo 48.g) 4º de la Ley 16/2010, de 20 de diciembre-. Por ello convendría definir el objeto del proyecto limitado al establecimiento de los criterios y condiciones básicos de acceso a la prestación, a tenor de la norma en que se funda la intervención en la regulación de la Comunidad Autónoma, esto es, el artículo 47.1.g) de dicha Ley.

Artículo 2.- Concepto y finalidad.

Sobre la naturaleza de la ayuda que regula el proyecto, de la que ha de derivar el régimen jurídico al que se somete, el texto refundido de las normas vigentes sobre aportaciones económicas distintas a las subvenciones, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2009, de 18 de junio, se refiere en el artículo 8 al "Régimen de las ayudas que no tengan naturaleza de subvenciones", respecto a las que indica que "Las ayudas que consistan en entregas dinerarias y no tengan la naturaleza de subvenciones de acuerdo con lo establecido en el artículo 2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en



adelante LGS), por tener carácter de prestación económica, subsidio o cualquier otro, se registrarán por sus normas específicas y, a falta de ellas, por la normativa de la Comunidad respecto del contenido de las bases reguladoras y de la convocatoria de subvenciones, la gestión presupuestaria de éstas, su control y las consecuencias del incumplimiento del beneficiario”.

El artículo 2.4 de la LGS enumera una serie de supuestos que no tienen carácter de subvenciones, esto es, que no reúnen las notas integradoras del concepto de subvención de su artículo 2.1, a diferencia de los supuestos relacionados en su artículo 4 que, pese a poseerlas, la Ley los declara expresamente excluidos de su ámbito de aplicación.

A esta diferenciación se refirió el Dictamen del Consejo de Estado nº 1756/2003, de 26 de junio, emitido sobre el anteproyecto de la LGS: “(...) el anteproyecto enumera una serie de ayudas y prestaciones a efectos de excluirlas expresamente del ámbito de la nueva Ley.

»Entre estos casos, los contemplados en las letras a) a h) no constituyen verdaderas exclusiones, sino supuestos que en ningún caso estarían incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley por no tratarse de subvenciones en el sentido que el artículo 2 del anteproyecto las define. Es el caso, por ejemplo, de las prestaciones contributivas y no contributivas del Sistema de la Seguridad Social (a), las pensiones asistenciales por ancianidad a favor de los españoles no residentes en España (b), las prestaciones a favor de los afectados por el síndrome tóxico y las ayudas sociales a las personas con hemofilia u otras coagulopatías congénitas que hayan desarrollado la hepatitis C reguladas en la Ley 14/2002 (d), las prestaciones reconocidas por el Fondo de Garantía Salarial (f), o los beneficios fiscales y beneficios en la cotización a la Seguridad Social (g). (...)”.

Por su similitud con las prestaciones asistenciales a las que se refiere el artículo 2.4 de la LGS, cabría afirmar, en la línea que acoge el proyecto, que la prestación que regula no tiene el carácter de subvención y que por ello sólo le es aplicable la normativa propia de éstas con el carácter subsidiario que predica el citado artículo 8 del texto refundido antes mencionado, que se remite a la Ley 5/2008, de 25 de septiembre, de Subvenciones de la Comunidad de Castilla y León, -y, debe entenderse, a los preceptos básicos de la LGS- en defecto de previsión en la normativa específica reguladora de la prestación.



Sentado lo anterior, para la definición de las ayudas destinadas a la atención de necesidades básicas de subsistencia en situaciones de urgencia social, el proyecto debe partir del artículo 19.2.d) de la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, que las califica como prestación esencial, lo que implica, a tenor de este precepto, que tienen el carácter de derecho subjetivo, serán obligatorias en su provisión y estarán públicamente garantizadas, con independencia de cuáles sean el nivel de necesidades o el índice de demanda existentes.

Entre las notas configuradoras de la prestación que refiere el artículo 2.1 del proyecto, se encuentra su carácter inembargable. Debe recordarse sobre ello que la inembargabilidad supone una limitación al principio contenido en el artículo 1.911 del Código Civil, que consagra la responsabilidad patrimonial universal, en virtud de la cual el deudor debe responder con todos sus bienes presentes y futuros. La nota de inembargabilidad recogida en el proyecto, reitera la previsión del último párrafo del artículo 19.2 de la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, el cual fue añadido por la disposición final 12ª de la Ley 4/2012, 16 julio, de Medidas Financieras y Administrativas: "Las ayudas previstas en la letra d) -destinadas a la atención de necesidades básicas de subsistencia en situaciones de urgencia social- cuando sean de naturaleza económica no podrán ser objeto de cesión, embargo o retención". Esta disposición debe integrarse, no obstante, con las correspondientes de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en particular, con su artículo 606, que considera bienes inembargables del ejecutado "Las cantidades expresamente declaradas inembargables por Ley", lo que conduce al siguiente artículo 607 que establece la inembargabilidad "del salario, sueldo, pensión, retribución o su equivalente, que no exceda de la cuantía señalada para el salario mínimo interprofesional". Como ha destacado el Consejo Económico y Social de Castilla y León en su informe, en esta regla general parece que se situará normalmente la prestación que ahora se regula en atención a su cuantía máxima (0,5 veces el IPREM anual según el artículo 9 del proyecto). A juicio de este Consejo, ello no va a impedir, sin embargo, que pueda quedar afectada por otras previsiones más específicas, como la del artículo 607.3 de la Ley de Enjuiciamiento Civil: "Si el ejecutado es beneficiario de más de una percepción, se acumularán todas ellas para deducir una sola vez la parte inembargable. Igualmente serán acumulables los salarios, sueldos y pensiones, retribuciones o equivalentes de los cónyuges cuando el régimen económico que les rijan no sea el de separación de bienes y rentas de toda clase, circunstancia que habrán de acreditar al tribunal", o la prevista en el artículo 608 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, relativo a la ejecución por



condena a prestación alimenticia, en el que no se establece ningún límite de inembargabilidad.

El mismo artículo 2.1 del proyecto declara que esta prestación es compatible con cualquier otro recurso o prestación “de protección social”. Debiera aclarar el proyecto si ello excluye su compatibilidad con otras ayudas o subvenciones no concedidas en el ámbito de los servicios sociales, como pudiera darse, por ejemplo, en el caso de que, ante un eventual desahucio, se solicite la prestación para la situación de necesidad del artículo 3.d) del proyecto (permanencia en el domicilio habitual) y el solicitante fuera beneficiario de una ayuda para adquisición o alquiler de vivienda.

En todo caso, debe coordinarse el contenido de este precepto con el artículo 8 del proyecto, también referido a la “Compatibilidad”, ya que éste parece contradecir el artículo 2.1 en cuanto que establece la compatibilidad de la prestación “con otros ingresos que obtengan sus destinatarios, con independencia de cuál sea su naturaleza y origen (...)”.

Artículo 4.-Destinatarios de la prestación y requisitos.

El artículo 4.1 del proyecto considera destinatarios de la prestación a las personas de cualquier nacionalidad. A este respecto los ciudadanos comunitarios gozan en España de los mismos derechos que los españoles. En cuanto a los extranjeros hay que acudir al artículo 14.3 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, que señala “Los extranjeros, cualquiera que sea su situación administrativa, tienen derecho a los servicios y prestaciones sociales básicas”. Este precepto, que pese a su inclusión en dicha Ley Orgánica no tiene carácter orgánico, según la disposición final 4ª, establece un derecho que se reconoce con independencia de la situación de estancia o residencia legal en España, por tanto, aunque la situación sea irregular y, por otra parte, deja en manos de las Comunidades Autónomas, en cuanto competentes en la materia de servicios sociales, la configuración de su alcance a través del establecimiento de los requisitos necesarios para el acceso a las distintas prestaciones. Esta competencia autonómica habrá de ejercerse, no obstante, de modo que no vacíe de contenido o haga inalcanzable el acceso a la prestación a través del establecimiento de requisitos en exceso rigurosos. Constituirá por ello una valoración de oportunidad determinar la incidencia que en este sentido puedan



tener requisitos tales como la exigencia de un período de domiciliación en la Comunidad -fijada en el proyecto en 6 meses- o el de empadronamiento, tomando en consideración para ello las alternativas asistenciales que se ofrecen a los extranjeros que no cumplan aquéllos.

Por otra parte, la letra a) del artículo 4.1 permite que, excepcional y motivadamente, la EELL pueda eximir el cumplimiento de los requisitos de domicilio y empadronamiento. A fin de lograr la homogeneidad en la aplicación de la norma, que persigue y justifica la aprobación del decreto, sería deseable que, aunque sea a modo enunciativo, se especifiquen los supuestos en que podrá apreciarse tal excepción. Podría servir de orientación a este respecto la solución ofrecida por la normativa reguladora de la prestación de renta garantizada de ciudadanía en los artículos 10.a).3º de la Ley 7/2010, de 30 de agosto y 3.4 de su Reglamento, aprobado por Decreto 61/2010, de 16 de diciembre; la cual, aplicada a las situaciones que contempla el artículo 2.2 del proyecto (las sobrevenidas y las de carencia continuada de recursos), quedaría limitada a las primeras, esto es, situaciones de necesidad provocadas por razones sobrevenidas.

Esta letra a) atribuye la apreciación de la citada excepción al “órgano creado al efecto en las Entidades Locales”. Procede recordar que las EELL disponen de autonomía organizativa, que no debe verse limitada por la norma autonómica. El artículo 4.1 de la LBRL dispone que “En su calidad de Administraciones públicas de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias, corresponden en todo caso a los municipios, las provincias y las islas:

»a) Las potestades reglamentaria y de autoorganización”.

Por ello se considera que el proyecto, en cuanto impone a las EELL la obligación de crear un órgano que exima del cumplimiento de los requisitos de domicilio y empadronamiento, vulnera la referida potestad. Tal facultad debe residenciarse en “el órgano competente de la Entidades Locales”, que coincidirá con el que lo sea para la concesión de la prestación.

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo”. Esta observación se hace extensiva, por el mismo fundamento -e igual carácter sustantivo- a los artículos 4.1.d), 11.3 y 12.2, párrafo



segundo, del proyecto, en las respectivas alusiones que cada uno de ellos realiza a la actuación de un “órgano creado al efecto en las Entidades Locales” para la apreciación o valoración de las circunstancias que refieren tales preceptos.

La letra c) del artículo 4.1 exige como requisito del destinatario de la prestación el de que no pueda cubrir sus necesidades básicas de subsistencia. En este precepto debe matizarse que tal requisito ha de concurrir al tiempo de inicio del procedimiento, expresión que debiera sustituir a la más imprecisa que emplea el texto (“en ese momento”). Por otra parte, la circunstancia de que no puedan atenderse aquellas necesidades a través de la ayuda de terceros obligados legalmente, debe completarse en el sentido que señala el artículo 2.2 del proyecto, esto es, que el destinatario se comprometa a solicitarla.

Sobre el requisito del artículo 4.1.d), “No haber sido beneficiario de esta prestación en el año natural en el que se inicie el procedimiento de reconocimiento de esta prestación (...)”, la Memoria que acompaña al proyecto aclara que con él se pretende no conceder más de una ayuda a lo largo del año natural. No obstante, matiza el precepto, “salvo situaciones excepcionales que comprometan gravemente la subsistencia de la unidad familiar de convivencia, apreciadas por el órgano creado al efecto en las Entidades Locales”. Se abre una vez más la posibilidad de apreciación de situaciones excepcionales que, si bien no debe quedar cerrada, sí debe ser objeto de interpretación estricta, con el fin de no menoscabar el fundamento de la intervención de la Comunidad Autónoma en la regulación de esta ayuda, centrada en lograr su aplicación homogénea en todo el territorio. En cualquier caso, las notas generales de la ayuda que recoge el artículo 2 del proyecto habrán de operar como límite en la apreciación de la excepcionalidad; en particular, la de que se trata de una ayuda temporal que no puede tener carácter indefinido para evitar situaciones de cronicidad, pues estas últimas deben derivarse a otros recursos sociales. En cualquier caso, como han demandado diversas EELL en el trámite de audiencia, sería conveniente que el texto trazara con mayor precisión la frontera entre la temporalidad y la cronicidad, a los efectos de concesión o denegación de la prestación.

Artículo 5.- *Concepto de unidad familiar o de convivencia.*

La unidad familiar o de convivencia se configura en el proyecto como destinataria de la prestación, si bien en el apartado 3 se matiza que el titular de ésta es quien la perciba.



El artículo 5 del proyecto ofrece un concepto de unidad familiar o de convivencia, a los efectos de la ayuda por urgencia social, análogo al previsto en el artículo 8 de la Ley 7/2010, de 30 de agosto, por la que se regula la renta garantizada de ciudadanía. Ello no obstante, así como esta última Ley establece requisitos diferenciados a cumplir por el titular (artículo 10) y por los miembros de la unidad familiar o de convivencia (artículo 11), más exigentes para el primero que para el resto de los componentes de la unidad familiar, el proyecto no sigue este esquema y no establece diferenciación, por ello debiera aclararse si, en tales casos, no sólo el titular sino también todos los componentes de la unidad familiar deben acreditar los requisitos establecidos en el artículo 4 del proyecto, en particular el relativo al período mínimo de domiciliación (la Ley 7/2010, de 30 de agosto, sólo lo exige para el titular -artículos 10. a y 11.2-).

Artículo 7.- *Cómputo de rentas.*

El artículo 7 ha de detallar qué se entiende por ingresos del destinatario, bien enumerándolos o por remisión a otras normas, a fin de que este requisito, que es esencial para determinar el derecho a la prestación pero que se presta a múltiples interpretaciones, se aplique con la homogeneidad perseguida por la norma. No se entienden suficientes a este fin las dos únicas orientaciones que ofrecen las letras b) y c) de este precepto.

Esta observación tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo".

La letra b) de este artículo dispone: "No se computarán como ingresos aquellos de carácter finalista cuya concesión esté condicionada a un destino concreto, salvo que sea para la misma finalidad a la que va destinada esta prestación". Conviene dotar a esta letra de una redacción más precisa a fin de lograr la seguridad jurídica necesaria en su aplicación. Por ello sería deseable aclarar expresamente, en particular, si se computarán como ingresos los procedentes de la prestación de la renta garantizada de ciudadanía, con la que es compatible la ayuda de urgencia social según el artículo 8 del proyecto, y que tiene una finalidad coincidente con la de esta última: atender las necesidades básicas de subsistencia (artículo 5 de la Ley 7/2010, de 30 de agosto).



Artículo 8.- *Compatibilidad.*

El apartado 1 de este artículo establece la compatibilidad general de esta prestación con otros ingresos del destinatario. Como se ha advertido en la observación al artículo 2.1 del proyecto, existe una contradicción -que debe salvarse- entre éste, que ciñe la compatibilidad a los recursos y prestaciones sociales, y el artículo 8, que no establece limitación alguna.

Por lo demás, el supuesto contemplado en el artículo 8.2 del proyecto (no residir en centros obligados a atender sus necesidades de subsistencia) no es de compatibilidad, sino un requisito del destinatario de la ayuda que, por ello, debería incluirse sistemáticamente en el artículo 4 del proyecto. Así lo trata el artículo 10.e) de la Ley 7/2010, de 30 de agosto, para la renta garantizada de ciudadanía que, además, enumera tres posibles excepciones a su aplicación, las cuales, debiera ponderarse, si pueden ser utilizadas también para la presente prestación, frente a fórmulas dotadas de menos precisión como la que recoge el artículo 8.2: "salvo que dichas entidades de manera excepcional y justificada no cubran alguna de las necesidades previstas en este decreto". En cualquier caso, la expresión "de manera excepcional y justificada" carece de la claridad necesaria, pues se ignora si indica que la entidad suele atender las necesidades pero coyunturalmente no puede, o si es una necesidad "excepcional" que no suele atender la entidad, etc., y también, si la justificación debe hacerla la entidad, el solicitante o el informe social.

Artículo 9.- *Cuantía máxima de la prestación.*

Este precepto dispone:

"1. El importe máximo que de esta prestación puede percibir un mismo titular o su unidad familiar o de convivencia, a lo largo del año natural, no superará 0,5 veces el IPREM anual, aunque excepcionalmente y de forma motivada mediante informe técnico, su cuantía podría ser superior.

»2. La prestación es de pago único y se hará efectivo a su titular, sin perjuicio de que su abono pueda fraccionarse. Asimismo, se podrá realizar, a propuesta técnica, a cualquier otro miembro de la unidad familiar.

»3. Esta cuantía única podrá percibirse por más de un concepto".



A este respecto se realizan las siguientes observaciones:

- El proyecto debe aclarar si la cuantía máxima prevista en el artículo 9.1, será también el límite aplicable en los supuestos en los que se conceda más de una prestación en el año natural, cuando se aprecien las circunstancias excepcionales a las que se refiere el artículo 4.1.d) del proyecto. Caso de no ser así, ha de realizarse la salvedad correspondiente.

- Por otra parte, la norma debiera ofrecer los criterios o pautas en los que ha de fundarse el informe técnico para apreciar la posibilidad excepcional de superar el límite establecido como importe máximo de la prestación, e incluso, fijar el límite cuantitativo o porcentaje máximo, que en tales casos no podría rebasarse.

- Hay que señalar también que, sin perjuicio del establecimiento por la Comunidad Autónoma de los criterios y condiciones básicos para el reconocimiento y disfrute de esta prestación, y por tanto, para establecer la cuantía máxima en el nivel cofinanciado entre ambas Administraciones, la competencia reconocida a las EELL sobre esta prestación por el artículo 48.g).4º de la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, no impide el que la norma deje abierta la opción de la EELL de articular, con cargo a sus presupuestos, niveles adicionales de protección y, por tanto, la superación de aquella cuantía máxima.

- El artículo 9.2 debe referir si el fraccionamiento ha de ser solicitado o puede ser acordado de oficio y, en ambos casos, las circunstancias que han de concurrir para que proceda. Por otro lado, el abono de la prestación a otro miembro de la unidad familiar debería contar con el previo otorgamiento a éste de la representación del titular. De no referirse el proyecto a este supuesto, debe aclarar las circunstancias en las que el informe técnico ha de fundarse para proponer el abono de aquella a quien no es titular de la prestación y coordinar este precepto, con la obligación del destinatario de comunicar a la Administración la variación de los requisitos de acceso a la prestación que se establece en el artículo 12.1.d) del proyecto y cuyo incumplimiento es causa de reintegro.

- El tenor literal del artículo 9.3 podría interpretarse de dos maneras opuestas: la primera, que el límite máximo no se puede rebasar, pese a atenderse varios conceptos de los especificados en el artículo 3 del proyecto,



y la segunda, que pueden concederse tantas ayudas, con el referido límite, como conceptos se soliciten. Por ello debe aclararse la redacción.

- Por último, cabe poner de manifiesto que el proyecto, si bien dedica un precepto a la cuantía máxima de la prestación, no se refiere en ningún momento al método o criterios de determinación de la cuantía concreta de la prestación a abonar, ni remite su concreción a unas eventuales bases reguladoras de la prestación que deba aprobar la EELL. Este aspecto resulta esencial en la configuración del derecho de los destinatarios de la ayuda y, por ello, precisa de su establecimiento en la norma pues, en otro caso, su concreción quedaría al solo arbitrio del órgano competente para resolver. Así se prevé en la normativa reguladora de las subvenciones, de aplicación supletoria, tanto en la LGS (artículo 17.3.f), como en la Ley Autonómica 5/2008, de 25 de septiembre (artículos 6.2.b y 6.4), que establecen como mención mínima de las bases, o de la normativa sectorial que supla a las bases, la determinación de “la cuantía individualizada de la subvención, o los criterios para su determinación”. En atención a ello, el proyecto deberá recoger la mención indicada.

Esta observación concreta tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo”.

Artículo 10.- *Financiación.*

El proyecto aborda la financiación de la prestación remitiéndose a lo dispuesto en el artículo 110 de la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, relativo a la “Financiación compartida”. Ello resulta coherente con el carácter de prestación esencial de la ayuda de urgencia social que le otorga el artículo 19.2.d) de la Ley 16/2010, de 20 de diciembre pues, como indica el artículo 110.2, “Sin perjuicio de la posibilidad de cofinanciar las distintas prestaciones, serán cofinanciadas, en todo caso, por la Administración de la Comunidad las prestaciones cuya titularidad corresponda a las Entidades Locales y hayan sido calificadas de esenciales”.

Los porcentajes de cofinanciación de las ayudas económicas de emergencia o urgencia social se cifran en la Ley en la aportación por la Administración Autonómica de un 65% de los módulos establecidos para los gastos derivados de esta prestación y por la EELL del 35% restante.



En este sentido, el artículo 110.3 de la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, prevé la fijación por la Junta de Castilla y León de un módulo tipo de coste de cada prestación que actúa como límite máximo de la financiación autonómica. Este precepto no ha sido objeto de desarrollo posterior a la aprobación de la Ley 16/2010, por ello se establece un régimen transitorio referido a la “Cofinanciación de los servicios sociales” que mantiene, entre tanto, la aplicación del Decreto 126/2001, de 19 de abril, por el que se regulan los criterios y bases que han de configurar el Acuerdo Marco de cofinanciación de los Servicios Sociales y prestaciones sociales básicas que hayan de llevarse a cabo por EELL. Así lo indica la disposición transitoria 4ª de la Ley 16/2010, de 20 de diciembre: “Hasta que se desarrollen los instrumentos de cofinanciación para hacer efectivo lo dispuesto en el artículo 110.3 de la presente ley será de aplicación el Decreto 126/2001, de 19 de abril”. A esta disposición transitoria se ha remitido recientemente la Ley 10/2012, de 21 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2013, cuya disposición adicional tercera, apartado 3, establece que “Para el correcto ejercicio por los municipios con población superior a 20.000 habitantes y provincias de la Comunidad Autónoma de aquellas competencias que a las mismas atribuye la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, como de obligatoria prestación en materia de servicios sociales, dichas entidades ordenarán los instrumentos oportunos para la financiación adecuada de tales servicios conforme a lo establecido en el Título X de la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León, en relación con lo dispuesto en la disposición transitoria cuarta del mismo texto legal”.

Cabe destacar también que, tal como se ha expuesto en el comentario al artículo anterior, la financiación compartida no impide que las EELL puedan dedicar otros recursos adicionales a la financiación de las ayudas de emergencia social. Así lo reconoce expresamente el artículo 110.6 de la Ley 16/2010, de 20 de diciembre: “Las entidades locales podrán además disponer la financiación complementaria adicional que consideren oportuna para la atención y mejora de las prestaciones referidas en este apartado”.

Finalmente debe recordarse, en lo referente a la financiación, lo dispuesto en el artículo 19.1: “Las prestaciones esenciales, cuyo reconocimiento tiene el carácter de derecho subjetivo, serán obligatorias en su provisión y estarán públicamente garantizadas, con independencia de cuáles sean el nivel de necesidades o el índice de demanda existentes”. Con arreglo a este precepto,



no podrá invocarse como causa de denegación de esta prestación el agotamiento de la disponibilidad presupuestaria.

Artículo 11.- *Gestión de la prestación.*

En relación con la gestión de la prestación, que viene atribuida a las EELL competentes en materia de servicios sociales en los términos de los artículos 45 y 48 de la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, convendría aclarar si dicha gestión debe ir precedida de convocatoria previa. Éste es el sistema que se sigue actualmente por la Orden 30 de diciembre de 1994, de la entonces Consejería de Sanidad y Bienestar Social, que el proyecto deroga, en la que se establecen los criterios mínimos de las convocatorias relativas a prestaciones económicas para situaciones de emergencia o de urgente necesidad social.

La regulación que ofrece el proyecto parece demandar, bien unas bases complementarias, o bien un acto de convocatoria (o ambos, en función de que las menciones a completar deban recogerse o no en una norma con rango reglamentario, del que disponen las bases pero no la convocatoria) que precise aspectos no determinados en el proyecto, tales como los créditos presupuestarios, documentación a presentar por los interesados, indicación de los órganos competentes y si sus decisiones agotan o no la vía administrativa, forma de justificación y, en general, aquéllas cuestiones que el proyecto no aborda pero que son necesarias para la adecuada gestión de la prestación.

El apartado 5 determina un plazo máximo de resolución y abono de la prestación, sin perjuicio de que la Entidad Local pueda establecer uno inferior. El precepto justifica su establecimiento en el "carácter de la prestación", con lo que parece referirse a que su urgencia demanda una pronta solución. Convendría no obstante separar, de un lado, el plazo máximo de resolución y notificación al que se refiere el artículo 43 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y, de otro, el previsto para el abono de la prestación, en el caso de que proceda éste.

Por otra parte, aunque el proyecto, por su rango reglamentario, no está habilitado para el establecimiento del régimen del silencio, debe aclarar cuál es el previsto en la Ley para este caso, con el fin de evitar interpretaciones contrarias a la seguridad jurídica que pongan en peligro la aplicación homogénea de la norma. Así, tras la aprobación de la Ley 16/2010, de 20 de



diciembre, en la que se regula esta prestación esencial, no ha sido establecido el sentido desestimatorio del silencio ni por norma con rango de ley, justificado en razones imperiosas de interés general, ni por norma de derecho comunitario, por lo que resulta aplicable la regla general del artículo 43.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre: “En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, sin perjuicio de la resolución que la Administración debe dictar en la forma prevista en el apartado 3 de este artículo, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa legitima al interesado o interesados que hubieran deducido la solicitud para entenderla estimada por silencio administrativo”. Además, la naturaleza de derecho subjetivo que atribuye a esta prestación el artículo 19.1 de la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, demanda de manera natural el sentido estimatorio del silencio, pues, en otro caso, bastaría con que la Administración dejara transcurrir el plazo máximo de resolución para determinar la pérdida de la efectividad de aquél.

Por la incidencia que pudiera tener en la gestión de la prestación, cabe citar, por último, el artículo 19.5 de la Ley 16/2010, de 20 de diciembre: “El catálogo de servicios sociales de Castilla y León contemplará las situaciones de necesidad social extrema que requieran una intervención urgente como criterio para el acceso prioritario y la aplicación, por el tiempo que en cada caso resulte preciso, de las prestaciones esenciales cuyo contenido de atención sea susceptible de activación inmediata”. Si bien el referido catálogo aún no ha sido aprobado, ello no parece suponer un obstáculo para que el proyecto pueda, entre tanto, ofrecer un concepto de aquéllas situaciones extremas y prever a efectos de su gestión, la prioridad de su resolución y la reducción del plazo general para ello, en atención a la urgencia que su solución demanda.

Artículo 12.- *Obligaciones de los destinatarios de la prestación.*

En este artículo del proyecto deben aclararse diversos conceptos que aparecen poco precisados, o bien diferir su determinación a las bases o convocatoria de la prestación que apruebe la Entidad Local, tales como lo que se entiende por justificación de forma fehaciente (12.1.b), el período de vigencia de los efectos de la prestación (12.1.d), las situaciones excepcionales que pueden motivar la modificación de la resolución de concesión (12.2, párrafo segundo).



Artículo 13.- *Seguimiento y evaluación de la prestación.*

Este precepto encomienda el seguimiento y evaluación de la prestación a las Comisiones de Inclusión Social. La Resolución de 15 de mayo de 2009, de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, por la que se establecen y regulan las Comisiones de Inclusión Social (Boletín Oficial de Castilla y León de 19 de mayo de 2009), señala en su apartado 1º que “En cada provincia se pondrá en funcionamiento una Comisión de Inclusión Social, como estructura estable, de carácter técnico y naturaleza de grupo de trabajo, para el análisis interinstitucional, la coordinación y el seguimiento general de las acciones y programas que se lleven a cabo en dicho ámbito y tengan por destinatarias a personas y familias en situación o riesgo de exclusión social”.

Sin perjuicio del seguimiento general que realizan estas Comisiones, el artículo 12.1.a) del proyecto parece referirse a otro más específico, cuando alude a que el destinatario debe facilitar las “tareas de evaluación y seguimiento que se establezcan desde el equipo técnico correspondiente”. Caso de ser así, el artículo 13 debiera referirse a tal diferenciación y aclarar las actuaciones que comprende este último.

Disposición derogatoria. *Derogación normativa.*

El proyecto deroga específicamente la Orden 30 de diciembre de 1994, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, por la que se regulan los criterios mínimos de las convocatorias relativas a prestaciones económicas para situaciones de emergencia o de urgente necesidad social en el área de los servicios sociales. En relación con ello, el proyecto debería establecer un régimen transitorio que aclare la norma aplicable a los procedimientos en trámite al tiempo de la entrada en vigor del Decreto.

Disposición adicional única. *Directrices de gestión de la prestación.*

Esta disposición prevé el establecimiento por la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León de directrices de gestión de la prestación, en coordinación con las EELL y en relación con los aspectos que especifica. Sobre ello ha de precisarse que el establecimiento de las citadas directrices no ha de



suponer menoscabo de las competencias que corresponden a las EELL como titulares de esta prestación y, desde otra óptica, que la utilización de tal instrumento debe quedar limitada a los aspectos de gestión interna o administrativa, sin trascendencia directa sobre los destinatarios de la ayuda pues, en otro caso, su determinación exigiría la adopción de una norma reglamentaria, facultad de la que carecen los órganos rectores del citado Organismo Autónomo.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Atendidas las observaciones formuladas a los artículos 4.1.a) y d), 11.3, 12.2, párrafo segundo, y 7 y 9 del proyecto, sin lo cual no resultará procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León", y consideradas las restantes, puede elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el proyecto de decreto por el que se regula la prestación económica destinada a la atención de necesidades básicas de subsistencia en situaciones de urgencia social en la Comunidad de Castilla y León.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.