



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero y

Ponente

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunido en Zamora el día 15 de abril de 2010, ha examinado el *anteproyecto de ley por la que se regula la Renta Garantizada de la Ciudadanía 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 29 de marzo de 2010 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo al anteproyecto de ley por la que se regula la Renta Garantizada de la Ciudadanía de Castilla y León*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 30 de marzo de 2010, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 346/2010, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Nalda García.

Primero.- El anteproyecto.

El anteproyecto de ley consta de una exposición de motivos, treinta y siete artículos agrupados en un título preliminar y nueve títulos, una disposición transitoria y tres disposiciones finales.

La exposición de motivos, tras poner de manifiesto las competencias y objetivos pretendidos, describe el contenido del anteproyecto. En ella se indica



que el anteproyecto de ley sometido a dictamen tiene por objeto dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 13.9 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, en el que se contempla, dentro de los derechos sociales, el derecho a una renta garantizada de ciudadanía. De este modo, el derecho a la renta garantizada de la ciudadanía se configura como un derecho subjetivo de los ciudadanos que se encuentren en situación de exclusión social y supone la necesaria atención a los cambios sociales que tienen lugar en nuestra sociedad y a las nuevas necesidades aparecidas, a cuya solución han de contribuir los servicios sociales de Castilla y León.

El título preliminar (“Disposiciones generales”) se refiere al objeto de la ley, ámbito subjetivo, principios informadores, concepto, carácter y finalidad de la prestación, definición de las situaciones de exclusión social y los destinatarios de la prestación (artículos 1 a 9).

El título I (“Requisitos de los destinatarios”) contempla los requisitos de los destinatarios de la renta garantizada de la ciudadanía, tanto del titular como de las unidades familiares o de convivencia en las que se integra. Igualmente se definen las circunstancias que configuran la situación de carencia de medios económicos en la que deben encontrarse los destinatarios de la prestación (artículos 10 a 12).

El título II (“Contenido obligatorio”) regula las obligaciones de los beneficiarios de la prestación y se refiere a los proyectos individualizados de inserción (artículos 13 y 14).

El título III (“Cuantía de la prestación”) fija las reglas de determinación de las cuantías de la prestación y en concreto contempla la cuantía básica y los complementos, la determinación de la cuantía mensual, el incremento por razón de alquiler o adquisición de vivienda, así como la cuantía máxima de la prestación (artículos 15 a 19).

El título IV (“Normas generales sobre el procedimiento”) contiene las normas relativas a su inicio, instrucción y terminación (artículos 20 a 23).

El título V (“Devengo y seguimiento de la prestación”) se refiere al devengo, al mantenimiento temporal y al seguimiento de la prestación (artículos 24 a 26).



El título VI (“Modificación y extinción de la prestación y suspensión de la percepción de la cuantía”) se desarrolla en los artículos 27 a 30.

El título VII (“Cooperación y colaboración”) prevé la necesaria colaboración interadministrativa e interorgánica, la de las entidades privadas, la comunicación y cesión de datos entre administraciones públicas y la posible creación de estructuras de trabajo (artículos 31 a 33).

El título VIII (“Financiación de la prestación”) regula la forma en que se financiará la prestación y establece la posibilidad de ampliar los créditos correspondientes con el fin de garantizar su suficiente cobertura (artículos 34 y 35).

El título IX (“Comisión de Seguimiento de la Renta Garantizada de Ciudadanía”) crea la Comisión a que se refiere el título y establece sus funciones, composición y seguimiento (artículos 36 y 37).

La disposición transitoria prevé que cuando se produzca la desaparición de la prestación de Ingresos Mínimos de Inserción, los titulares de aquella pasarán a ser titulares de la renta garantizada de la ciudadanía.

La disposición derogatoria establece una cláusula derogatoria general en relación con todas las disposiciones de igual o inferior rango en todo lo que se opongan o contradigan a la presente ley.

En la disposición final primera se determina el plazo para el desarrollo reglamentario, en la segunda se faculta a la Junta de Castilla y León y a la Consejería competente en materia de servicios sociales para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución de esta ley y en la tercera se prevé la entrada en vigor de la ley al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León.

Segundo.- El expediente remitido.

En el expediente que acompaña al anteproyecto de ley, además de un índice de los documentos que lo conforman, figuran los siguientes:

1.- Escrito de impulso del Consejero de Familia e Igualdad de Oportunidades para la elaboración de un anteproyecto de ley que regule el contenido esencial del derecho a una renta garantizada de ciudadanía.



2.- Borrador inicial del anteproyecto de 4 de febrero de 2010.

3.- Escrito de 8 de febrero de 2010, dirigido a la Dirección General del Secretariado de la Junta y Relaciones con las Cortes, en el que se pone en su conocimiento el anteproyecto de ley.

4.- Escrito de 8 de febrero de 2010, por el que se pone en conocimiento de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos el anteproyecto de ley con carácter previo a su tramitación.

5.- Memoria justificativa del anteproyecto, que comprende los siguientes documentos:

- Informe sobre el marco normativo y disposiciones afectadas, de 14 de enero de 2010.

- Informe sobre la necesidad y oportunidad de la ley, de 14 de enero de 2010

- Memoria económica del anteproyecto de ley de 29 de enero de 2010, en la que se incluye el estudio económico del coste de implantación del anteproyecto de ley, el impacto económico y presupuestario en Castilla y León, la proyección económica del coste de implantación y la proyección económica del coste de gestión.

- Informe motivado del efecto desestimatorio del silencio negativo, de 23 de marzo de 2010.

6.- Audiencia a instituciones y entidades representativas y observaciones realizadas.

7.- Observaciones realizadas por las Consejerías de Hacienda, Fomento, Interior y Justicia y Medio Ambiente. Constan igualmente las observaciones realizadas por la Dirección General de la Mujer. Asimismo, obran escritos de las Consejerías de Administración Autónoma, de Sanidad, de Cultura y Turismo, de Educación, de Agricultura y Ganadería y de la Presidencia, en los que manifiestan que no formulan sugerencias. No consta actuación alguna de la Consejería de Economía y Empleo.



8.- Certificados del Secretario del Consejo de Administración de la Gerencia de Servicios Sociales y de la Secretaría del Consejo Regional de Acción Social de la Comunidad de Castilla y León.

9.- Borrador de anteproyecto de ley de 1 de marzo de 2010, elaborado a la vista las alegaciones formuladas.

10.- Informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos de 8 de marzo de 2010. Se adjunta el texto del anteproyecto informado de 1 de marzo de 2010.

11.- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios de 12 de marzo de 2010, en el que, respecto a las previsiones económicas que figuran en la Memoria del anteproyecto, recuerda que “con el fin de garantizar la máxima eficiencia en la gestión del gasto público, tanto en la aplicación de las previsiones de la ley como en el desarrollo reglamentario posterior, la incorporación de nuevo personal en la tramitación de esta prestación, debe ser una medida a considerar únicamente cuando se hayan analizado, de una manera integral, todos los procedimientos asociados a la nueva prestación, teniendo en cuenta la participación del personal de la Administración Local y de otras entidades en los mismos, así como la colaboración de los restantes órganos de la Administración de la Comunidad, y una vez se haya reorganizado las unidades y el personal que actualmente desarrolla las diversas funciones incluidas en el ámbito competencial de la Gerencia de Servicios Sociales”.

12.- Informe previo emitido por el Consejo Económico y Social el 18 de marzo de 2010. Se adjunta el texto del anteproyecto informado, fechado el 8 de marzo de 2010.

13.- Memoria resumen del proceso de elaboración del anteproyecto de ley de 23 de marzo de 2010, firmada por la Gerente de Servicios Sociales, en la que se da cuenta de los trabajos preparatorios, de la fase de conocimiento e informe por los órganos colegiados del centro directivo encomendado de la elaboración, fase de consulta a entidades, organismos e instituciones, fase de consulta a las Consejerías, estudio y mejora del proyecto tras los trámites anteriores y fase final de la tramitación formal.



14.- Anteproyecto de ley sometido a dictamen del Consejo Consultivo, de 23 de marzo de 2010.

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.

El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.c) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, y corresponde al Pleno emitir el dictamen según lo establecido en el artículo 19.2.

2ª.- Contenido del expediente.

El artículo 51.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre, 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 anteproyectos de ley, ha de considerarse documentación necesaria la exigida por el artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León (recientemente modificado por el artículo 1.Tres del Decreto-Ley 3/2009, de 23 de diciembre, de Medidas de Impulso de las Actividades de Servicios en Castilla y León). Conforme a dicho precepto, el anteproyecto, 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) Estudio del marco normativo en el que pretende incorporarse, con expresión de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias.



- b) Informes y estudios sobre su necesidad y oportunidad.
- c) Estudio económico, con referencia al coste a que dará lugar, en su caso, así como a su financiación.
- d) La expresión de haber dado el trámite de audiencia -cuando fuere preciso- y efectuado las consultas preceptivas.
- e) Informe motivado de las razones imperiosas de interés general que determinen el efecto desestimatorio del silencio administrativo.
- f) 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.

La ley citada exige, además, que el anteproyecto 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.

Respecto al procedimiento de elaboración de la norma, en el presente caso, como ha quedado reflejado en los antecedentes de hecho y se acredita con la documentación enviada, se ha dado cumplimiento a los siguientes trámites:

- El anteproyecto de ley ha sido objeto de examen por las Consejerías, las cuales han tenido ocasión de formular diversas alegaciones y observaciones al mismo.

- Obra también incorporado al expediente el informe preceptivo de la Dirección de los Servicios Jurídicos, tal como exigen la citada Ley 3/2001, de 3 de julio, el artículo 4.2.a) de la Ley 6/2003, de 3 de abril, de Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León, y el artículo 2.5º.A.c del Decreto



17/1996, de 1 de febrero, de organización y funcionamiento de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Castilla y León.

- Se ha emitido el informe preceptivo por la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios de la Consejería de Hacienda, 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, en relación con la disposición adicional décima de la Ley 18/2008, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2009, vigente en el momento de la emisión del informe.

- El Consejo Económico y Social de Castilla y León ha informado el anteproyecto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3.1.a) de la Ley 13/1990, de 28 de noviembre, del Consejo Económico y Social.

Figura en la documentación remitida la Memoria del anteproyecto en la que se recogen los aspectos exigidos por el artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio.

Se completa el expediente con diversos cuadros, en los que se analizan las alegaciones efectuadas durante la tramitación del anteproyecto y se indican las que han sido estimadas y desestimadas, y con un informe o memoria resumen de la Gerente de Servicios Sociales, que describe los trámites realizados durante el proceso de elaboración del anteproyecto.

No obstante, se echa en falta en el expediente las documentaciones acreditativas de la remisión del anteproyecto y de las consultas realizadas a las instituciones, organismos y entidades mencionadas en el documento nº 6 del expediente.

Por otra parte es preciso indicar que son numerosos los Servicios de Normativa de Consejerías que alegan que no tienen nada que señalar porque el texto remitido no afecta a su ámbito competencial, circunstancia que obliga a recordar el Dictamen 2.096/2003, de 10 de julio, del Consejo de Estado, en el que se señala que "se advierte una mala práctica administrativa consistente en elaborar informes aparentemente rutinarios (...) que terminan con la escueta expresión "no hay observaciones que formular". Este Órgano Consultivo ya ha manifestado con anterioridad (Dictamen 257/2006, de 8 de junio) que "esta



práctica puede privar de esenciales elementos de juicio”, por lo que habría sido conveniente que en el estudio previo del texto proyectado hubieran colaborado todas los agentes consultados, al tratarse de un filtro esencial, tanto desde el punto de vista técnico-jurídico, como de oportunidad. Esta observación es especialmente llamativa en el caso de la Consejería de Economía y Empleo, pues las medidas de inserción que se pretendan adecuar a cada uno de los titulares de la renta estarán directamente ligadas a materias propias de su competencia.

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

3ª.- Competencia de la Comunidad de Castilla y León.

El artículo 14 de la Constitución proclama el derecho a la igualdad y a la no discriminación por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. Y el artículo 9.2 establece la obligación de los poderes públicos de “promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas y de remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud, facilitando la participación de todos en la vida política, económica, cultural y social”. El Estatuto de Autonomía de Castilla y León reitera este mandato a los poderes públicos de Castilla y León (artículo 8.2)

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 si se sitúa la Renta Garantizada de Ciudadanía en el ámbito de la Asistencia Social o, por el contrario, se hace en el de la Seguridad 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 resuelve 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, 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 7 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 Comunidades Autónomas para implantar prestaciones económicas de renta mínima con la finalidad de garantizar unos ingresos mínimos de subsistencia a las unidades familiares ante situaciones de necesidad o carencia de recursos, 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.

En este sentido, el artículo 13.9 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León contempla, dentro de los derechos sociales, el derecho a una renta garantizada de ciudadanía. Dispone así que “Los ciudadanos de Castilla y León que se encuentren en situación de exclusión social tienen derecho a acceder a una renta garantizada de ciudadanía” y añade: “El ordenamiento de la Comunidad determinará las condiciones para el disfrute de la prestación. Los poderes públicos promoverán la integración de estas personas en situación de exclusión”.

Por su parte el artículo 17.2 del Estatuto de Autonomía dispone que “En el ámbito autonómico, la regulación esencial de los derechos reconocidos en el Capítulo II de este Título debe realizarse por Ley de las Cortes de Castilla y León”. Además, el artículo 70.1.10 dispone que la Comunidad de Castilla y León tiene 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.

Por lo tanto, el anteproyecto sometido a dictamen se ha dictado en el marco de las competencias que ostenta la Comunidad de Castilla y León.

4ª.- Observaciones al texto del anteproyecto.



Consideraciones generales.

La regulación que se pretende abordar con el presente anteproyecto supone una importante modificación del ámbito normativo hasta hoy existente. Así la prestación de ingresos mínimos de inserción de la Comunidad de Castilla y León, regulada por el Decreto 126/2004, de 30 de diciembre, se verá sustituida por la renta garantizada de la ciudadanía de Castilla y León, con profundos cambios tanto en la denominación como en la configuración de la renta. La nueva renta garantizada no prevé una duración máxima de percepción, de lo que se infiere que se mantendrá en tanto no se alteren las condiciones y requisitos previstos en la ley para sus titulares, circunstancia que supone una modificación trascendente, tanto desde el punto de vista de los perceptores de la renta como del compromiso de gasto asumido por la Administración Autonómica.

Respecto de la regulación proyectada y sin perjuicio de las consideraciones que se formularán al articulado, este Consejo Consultivo quiere llamar la atención de que no se contempla un régimen de infracciones y sanciones y se ignora el carácter deliberado o no de la ausencia de regulación del régimen de infracciones y sanciones. No obstante debe advertirse que si estuviera previsto configurar un régimen sancionador específico en la materia, debería, respetarse el imperativo de la reserva de ley que, sobre el derecho administrativo sancionador, consagra el artículo 25.1 de nuestra Constitución.

Exposición de motivos.

Respecto a la exposición de motivos ha de recordarse que esta parte expositiva ha de facilitar, con la adecuada concisión, la comprensión del objetivo de la norma, 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 art. 106.1 de la Constitución, en especial, desde la perspectiva del principio de



interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos consagrado en el art. 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 leyes por el valor que a tal efecto tienen, según advierte el artículo 3 del Código Civil (Sentencias del Tribunal Constitucional 36/1981 y 150/1990). Así, la parte expositiva debe ser expresiva 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 su mejor interpretación y subsiguiente aplicación.

Asimismo, en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las directrices de técnica normativa, se 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 (...)”. Además, 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 entidades locales.

Sentado lo anterior, este Consejo Consultivo considera que debería realizarse un mención al Decreto 126/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la prestación de Ingresos Mínimos de Inserción de la Comunidad de Castilla y León (IMI), prestación que se verá absorbida por la nueva renta garantizada de la ciudadanía y que se menciona en la disposición transitoria de la norma proyectada.

Título preliminar.- *Disposiciones generales.*

Artículo 1.- *Objeto de la ley.*

Este Consejo, sin ánimo de entrar en disquisiciones dialécticas sobre la terminología utilizada en el texto sometido a dictamen, que sin duda se han



generado en el seno del ente que promueve la norma -la Gerencia de Servicios Sociales-, no deja de resaltar, como una invitación al debate, el término sobre el que se hace descansar el acceso a la renta garantizada de ciudadanía, el concepto de exclusión social.

La doctrina más autorizada es consciente de que el término “exclusión social”, es un concepto difuso, polivalente, polimórfico e incluso equívoco. En este sentido, no existe una definición oficial ni legislativa uniforme de la noción de exclusión, ya que son múltiples los factores que intervienen en las diferencias y desigualdades sociales, así como en las situaciones carenciales y de pobreza que se distinguen en las sociedades modernas.

Ahora bien, si, de conformidad con el artículo 6.2 de la norma proyectada, las situaciones de exclusión social coyunturales son aquellas que obedecen a una carencia temporal de recursos, este Consejo se plantea si no sería conveniente modificar el contenido de este artículo en el sentido realizado por otras Comunidades Autónomas y reconocer esta prestación en el caso de situaciones de exclusión social o “en grave riesgo” o fórmulas similares. Calificar a una persona que se encuentra ante una carencia temporal de recursos como “excluida social”, se antoja excesivo y choca con la concepción psicológica que - al menos en el ámbito europeo- se tiene de la exclusión. Por ello, este Órgano Consultivo considera que dicha situación podría no ser suficiente para llegar a una calificación tan extrema.

El concepto de exclusión social lleva aparejadas situaciones que dejan a un individuo fuera de la participación en la vida social mayoritariamente aceptada, que va más allá de lo económico, con situaciones de marginación tradicional, que excede de aquella población a la que se atribuye un problema de escasez de recursos, cuyo factor determinante es, de manera principal, un problema laboral. Estos límites y barreras son de origen muy diverso y van más allá de la carencia de ingresos, ya que, incluso estando la persona en una situación de escasez de recursos, puede no padecer exclusión social, aunque es probable que esté en “riesgo de exclusión”, concepto recogido en la normativa de otras Comunidades Autónomas.

Otra opción podría pasar por calificar estas situaciones como zonas de vulnerabilidad, precariedad o inestabilidad.



Artículo 2.- *Ámbito subjetivo.*

De conformidad con el artículo que se comenta, tienen derecho a la renta garantizada de ciudadanía quienes tengan la condición de ciudadanos de Castilla y León, de acuerdo con lo establecido en el Estatuto de Autonomía, y los extranjeros con vecindad administrativa en la Comunidad de Castilla y León en los términos previstos en la legislación aplicable.

Artículo 4.- *Concepto y carácter de la prestación.*

De acuerdo con la nueva configuración prevista, la renta garantizada de ciudadanía (a diferencia del IMI y de otras rentas similares en otras Comunidades Autónomas) se configura con carácter permanente mientras concurren las causas que la originan, en lugar de temporal. Por ello se convierte en un mecanismo estable de protección frente a las situaciones calificadas como de exclusión social y deja de ser una medida coyuntural.

La primera frase del apartado 3 de este precepto, que tiene por objeto establecer el carácter complementario de la prestación respecto de otros ingresos o prestaciones económicas, ofrece una redacción confusa; parece referirse a la complementariedad por parte de su titular con los ingresos a que pudiera tener derecho cualquiera de los miembros de su unidad familiar. De ser ésta la finalidad pretendida, se ganaría en claridad y, por tanto, se garantizaría mejor el principio de seguridad jurídica, con una redacción en los siguientes términos o similares:

“La renta garantizada de ciudadanía es complementaria, hasta el importe que corresponda percibir a su titular, con los ingresos y prestaciones económicas a que pudiera tener derecho cualquiera de los miembros de la unidad familiar o de convivencia”. La segunda frase del apartado se mantendría en su redacción actual.

Artículo 6.- *Situaciones de exclusión social.*

Respecto del concepto de “exclusión social”, ya examinado en el comentario al artículo 1, cabe señalar que presenta cierta contradicción en los términos en que está planteado.



Así, el apartado 1 de este precepto define, si bien referida a los efectos de la presente ley, la exclusión social como aquella situación en la que las personas carecen de los recursos necesarios para atender las necesidades básicas de subsistencia y se encuentran por ello en un estado de dificultad personal, desventaja social o marginación.

Por su parte, el apartado 2 señala que las situaciones de exclusión social se considerarán como coyunturales cuando obedezcan exclusivamente a una carencia temporal de recursos y como estructurales cuando concurren también en su origen factores sociales.

Este Consejo considera que si la carencia de recursos, tanto para la situación de exclusión estructural como coyuntural, se refiere a recursos económicos, deberá consignarse así expresamente y, en caso contrario, debería concretarse qué se entiende por carencia de recursos necesarios, así como su alcance en términos económicos y sociales.

Por otra parte, si la exclusión social se caracteriza por dos notas (véase el apartado 1 de éste artículo), carencia de recursos y dificultad personal, desventaja social o marginación, resulta inapropiado que las situaciones de carencia temporal de recursos sean calificadas como situaciones de exclusión social coyuntural. Por otra parte, en el Seminario "Luchar contra la Exclusión Social" (Copenhague, 1993) ya se afirmaba que "(...) en el futuro continuaremos distinguiendo entre pobreza y exclusión social [...] aunque exclusión incluye pobreza, pobreza no incluye exclusión".

Por ello este Consejo Consultivo considera que sería más conveniente que aquellas situaciones en las que las personas estén en una situación de carencia temporal de recursos reciban otra calificación, sea ésta la de riesgo de exclusión o cualquier otra de similar sentido, pues de otro modo en la exclusión social coyuntural no se darían los dos requisitos con los que se define la mencionada exclusión (carencia de recursos y factores sociales).

Artículo 8.- *Concepto de unidad familiar o de convivencia.*

Podría mejorarse la redacción del apartado 2 de éste artículo, pues es una oración que comienza con un verbo en infinitivo y excesivamente larga, por lo que convendría aclararla y dotarla de una redacción más sencilla y comprensible.



Título I.- Requisitos de los destinatarios.

Artículo 12.- *Estimación de la situación de carencia de medios económicos.*

En aras de la seguridad jurídica se considera necesario especificar qué criterios se utilizarán para valorar como suntuarios tanto la vivienda como el ajuar doméstico, bien a través de una definición en la propia ley, bien otra normativa que se tenga en cuenta para su consideración.

También debería incluirse la regulación necesaria para que pueda acreditarse adecuadamente la situación económica y patrimonial de los interesados y hacer uso, en su caso, de los instrumentos utilizados para compartir la información tributaria entre la Comunidad de Castilla y León y la Administración Tributaria.

Título I.- Contenido obligacional.

Artículo 13.- *Obligaciones de los beneficiarios.*

En el artículo 13 del anteproyecto debería contemplarse la posibilidad de exigir igualmente la abstención de llevar a término actividades delictivas, singularmente contra la propiedad, fundamentando su incumplimiento la pérdida de la prestación, pues no parece coherente mantener la compatibilidad entre el desarrollo de actividades delictivas y la finalidad de reinserción sustentadora de los beneficios que la renta garantizada supone. Esta es la opción por la que ha optado, a propuesta del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, la Generalitat en la Ley 9/2007, de 12 de marzo, de Renta Garantizada de Ciudadanía de la Comunitat Valenciana.

Por otra parte, en la letra f) se recoge, como obligación de los beneficiarios, no practicar la mendicidad; en su lugar podría valorarse el establecimiento de otro tipo de conductas que, a pesar de no ser delictivas, podrían contrariar la finalidad de la renta garantizada.

Por último, el apartado 3 prevé, como obligación de los beneficiarios, el deber de cumplir los compromisos pactados en su proyecto individualizado de inserción y las obligaciones específicas que en éste se determinen. De la lectura conjunta de los artículos 5.2 y 14.4 se deduce que no siempre se establecerá



un proyecto individualizado de inserción, por lo que este artículo debería recoger este matiz, lo que se lograría mediante la inclusión en el texto de la expresión “en su caso” o similar.

Título III.- Cuantía de la prestación.

Los artículos que componen este título establecen la cuantía básica de la prestación, sus complementos, la cuantía mensual, la posibilidad de incremento por razón de alquiler o adquisición de vivienda y su cuantía máxima. Es por tanto el legislador autonómico el que establece el importe de la renta garantizada de la ciudadanía, con los efectos que se derivan de la congelación de rango que ello comporta, ya que una modificación de estos límites necesitará una norma del mismo rango. Una modificación de dichos preceptos, en los términos señalados en el presente anteproyecto, no podría realizarse mediante la habilitación que se confiere a la Junta de Castilla y León en la disposición final segunda del anteproyecto, pues ésta sólo habilita para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución de la ley. Por ello, puede preverse la posibilidad de actualización de cantidades a través de una disposición adicional específica en tal sentido, en la que se indique qué órgano estaría facultado para ello, sin perjuicio de que dicha actualización se efectúe mediante otra norma de igual rango.

Título IV.- Normas generales sobre procedimiento.

Este título, en el que se establecen las líneas esenciales del procedimiento para el reconocimiento del derecho a percibir la renta garantizada de ciudadanía, es excesivamente parco en la determinación de las particularidades del citado procedimiento. Así, se echa en falta la determinación de ante quién debe presentarse la solicitud (debe recordarse que en el expediente remitido se menciona la participación de los CEAS), o de la documentación que inicialmente hayan de presentar los beneficiarios.

Título VI.- Modificación y extinción de la prestación y suspensión de la percepción.

Artículo 28.- Extinción de la prestación.



El apartado 2 del artículo 28 prevé la posibilidad de cesar inmediatamente en el abono de la prestación reconocida cuando exista la presunción, fundada en indicios racionales, de la concurrencia de alguna de las causas de extinción previstas en las letras a), b) y c) del apartado 1, en tanto se resuelve definitivamente sobre la extinción. Este Consejo Consultivo comparte el criterio sostenido por el Consejo Económico y Social de considerar que la medida descrita tendría mejor encuadre en el supuesto de suspensión de la percepción de la cuantía, regulado en el artículo 29, que no en el artículo 28.

Por otra parte, deberá concretarse en sede reglamentaria qué debe entenderse por indicio racional, pues se está ante un concepto jurídico indeterminado, excesivamente amplio, que impide tener un cabal conocimiento de los casos concretos en que podría darse la suspensión de la prestación.

Artículo 30.- *Reintegro de cantidades percibidas.*

El citado precepto (en cuyo título debería incluirse el término “indebidamente”, antes de “percibidas”, para una mayor claridad) establece que los supuestos en los que proceda el reintegro de cantidades percibidas se registrarán por la normativa en materia de subvenciones. Esa remisión obedece a alguna de las observaciones formuladas en el trámite de audiencia, en las que se sugería la aplicación del artículo 8 del texto refundido de las normas vigentes sobre aportaciones económicas distintas a las subvenciones, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2009, de 18 de junio, el cual establece, bajo la rúbrica de “Régimen de las ayudas que no tengan naturaleza de subvenciones”, 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, 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”.

Este Consejo considera, no obstante, que sería conveniente contemplar en el propio texto de la norma proyectada el régimen del reintegro de cantidades, pues la remisión a la legislación de subvenciones podría ocasionar problemas prácticos en su aplicación a la renta garantizada de ciudadanía. Así, por ejemplo, podría darse el caso de que, sin haber incumplido ninguna de las



obligaciones, procedería también el reintegro, como sucede en el caso de existencia de un error imputable a la propia Administración. Por otra parte, para considerar indebida una prestación habrá de declararse inválida o ineficaz la resolución que la reconoció como debida, con unas consecuencias distintas de las previstas para la suspensión y extinción, pues en éstas no procede *per se* el reintegro de lo percibido. El derecho a la renta estará reconocido en una resolución firme y, en consecuencia, antes de proceder materialmente contra el beneficiario, será ineludible revisar la primera resolución y dictar una nueva.

Por ello debería recogerse en uno o varios artículos los supuestos (distintos de la suspensión y extinción) en los que la Administración Autonómica pueda reformar su resolución de reconocimiento del derecho a la renta, mediante otra de signo contrario en la que se acuerde el deber de reintegro. Sería preferible que el régimen de reintegro se especifique en la presente ley, en lugar de remitirse en términos generales a la normativa sobre subvenciones.

Artículo 35.- Ampliación de créditos.

Sin perjuicio de lo que se dispone en el artículo comentado, debe observarse lo señalado en el artículo 129 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del sector Público de Castilla y León, cuando dispone que "Serán ampliables, por lo que podrán incrementarse en una cuantía igual a la suma de las obligaciones cuyo reconocimiento sea preceptivo, los créditos para los gastos que se detallan a continuación: h) Los que se especifiquen en las leyes de presupuestos para cada ejercicio".

Artículo 36.- Comisión de seguimiento de la Prestación de la Renta Garantizada de Ciudadanía.

Cabe señalar respecto de este artículo la indeterminación en cuanto a la composición, naturaleza y funciones de la mencionada Comisión. El artículo 53 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, establece que la disposición por la que se constituya un órgano colegiado deberá prever necesariamente:

- "a) Sus fines y objetivos.
- »b) Su adscripción administrativa.



»c) La composición y los criterios para la designación de sus miembros o su titularidad, y del secretario, en todo caso.

»d) Las funciones de decisión, propuesta, informe, seguimiento o control, así como cualquier otra que se le atribuya.

»e) La dotación de los créditos necesarios, en su caso, para su funcionamiento”.

La indeterminación de estos extremos impide a este Consejo Consultivo pronunciarse sobre los diversos aspectos de la regulación, como por ejemplo la conveniencia de crear unidades u órganos integrados dentro de aquél, tales como una comisión permanente, comisiones especializadas o de otra índole que faciliten el ejercicio de sus funciones.

Es decir, más que crear mediante este precepto un órgano, realmente lo que se hace es prever su creación. Por ello, a pesar de no considerarse una adecuada práctica desde el punto de vista de la técnica normativa, deberá reconsiderarse cambiar el tiempo verbal del artículo 36, (“se creará”), o regularlo en la parte final del texto proyectado, en la que se encomiende a un órgano concreto su creación y se indique las pautas a las que habrá de ajustarse la comisión de seguimiento.

Como ha mantenido este Consejo Consultivo en reiteradas ocasiones, la colaboración entre ley y reglamento debe establecerse para completar la regulación pretendida, actuando la técnica de la remisión normativa como legítimo cauce de conexión entre ambos tipos de normas, aunque el ajuste entre la norma reenviante y la reenviada ha de producirse sobre los criterios materiales que establezca la primera, ya que, de otro modo, el titular de la potestad reglamentaria carecería de elementos sobre los que efectuar el desarrollo y se resentiría la armonía del sistema que pretende la Ley.

Disposición derogatoria.

Esta disposición prevé una derogación tácita al amparo del artículo 1.2 del Código Civil, fórmula que entraña graves riesgos en la práctica en relación con el principio, constitucionalmente reconocido, de la seguridad jurídica, máxime en una materia en la que la dispersión y complejidad normativa es ya de por sí de difícil aprehensión e interpretación en su conjunto.



La aplicación de una buena técnica normativa obligaría a recoger tablas de vigencia y derogación expresa de los preceptos, a fin de llevar a cabo una interpretación y ordenación que facilite su integración con el resto del ordenamiento jurídico.

5ª.- Consideraciones de técnica normativa.

Sería recomendable que se realizase una última revisión del texto de la norma proyectada, a fin de dotar a ésta de una correcta puntuación y de corregir los errores tipográficos advertidos.

Así, deben utilizarse criterios uniformes en la composición y titulación de los artículos. A título de ejemplo, tras el cardinal arábigo se ha detectado que algunos de ellos van seguidos de "." y otros de "-.". (Véanse, por ejemplo, los artículos 1 y 13).

III CONCLUSIONES

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

Consideradas las observaciones formuladas, puede elevarse a la Junta de Castilla y León, para su aprobación, el anteproyecto de ley por la que se regula la Renta Garantizada de la Ciudadanía de Castilla y León.

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