



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Señores Consejeros:

Gómez Fayrén, Presidente, en funciones.

Martínez Ripoll.

Gálvez Muñoz, en funciones.

Letrado-Secretario General:
Contreras Ortiz.

Dictamen nº **43/2020**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 19 de febrero de 2020, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Ilmo. Sr. Secretario General de la Consejería de Mujer, Igualdad, LGTBI, Familias y Política Social (por delegación de la

Excma. Sra. Vicepresidenta y Consejera), mediante oficio registrado el día 12 de noviembre de 2019 (COMINTER 349789/2019), sobre Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de la Región de Murcia (expte. **320/19**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 5 de julio de 2018, el Secretario General de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades elevó a la Consejera propuesta para la redacción de una nueva de Ley de Servicios Sociales de la Región de Murcia, que vertebrase un sistema de servicios sociales entendido como generador de condiciones para la igualdad efectiva y real y medidas de acción positiva para la participación, autonomía personal y calidad de vida, que ha de constituirse como uno de los instrumentos básicos para garantizar a todas las personas el efectivo ejercicio y acceso a todos los derechos.

A la propuesta se acompaña:

- Memoria Justificativa para el sometimiento a consulta pública de determinados aspectos relacionados con el futuro proyecto normativo en orden a recabar la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma, acerca de:

a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.





Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.
- c) Los objetivos de la norma.
- d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

- Informe sobre el resultado de dicha consulta.

- Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN), con el siguiente contenido:

a) Una justificación de su oportunidad que incluye la motivación técnica y jurídica de la norma a aprobar, en especial de las novedades que se introducirán en el ordenamiento y la adecuación de la norma a los principios de proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia, así como la justificación de la competencia de la Comunidad Autónoma para su aprobación.

b) Un estudio que valora el impacto de la nueva regulación en las cargas administrativas que soportan los ciudadanos y empresas.

e) Una relación de las disposiciones cuya vigencia resulte afectada por la norma proyectada.

d) Un informe de impacto presupuestario que evalúa la repercusión de la futura disposición en los recursos personales y materiales y en los presupuestos de la Administración.

e) Un informe de impacto económico que evalúa los costes y los beneficios que la aprobación de la futura disposición implicará para sus destinatarios y para la realidad social y económica.

f) Un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo.

g) Un informe sobre el impacto de diversidad de género de las medidas que se establecen en el mismo.

h) Por último, se añaden informes de impacto sobre la familia, la infancia y la adolescencia.

SEGUNDO.- Con fecha 5 de julio de 2018 se emite informe por el Servicio Jurídico de la Consejería proponente sobre la tramitación efectuada y sobre los trámites posteriores preceptivos.





Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

TERCERO.- Con fecha 6 de julio de 2018, la Consejera de Familia e Igualdad de Oportunidades eleva, junto al Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de la Región de Murcia, propuesta al Consejo de Gobierno para:

“PRIMERO: Tomar conocimiento sobre el Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de la Región de Murcia.

SEGUNDO: Ordenar que el Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de la Región de Murcia se remita a los siguientes órganos para su consulta, dictamen o informe, sin perjuicio de que se realicen, en todo caso, los trámites que tengan carácter preceptivo:

-Secretarías Generales de las distintas Consejerías de las Administración Regional.

-Dirección General de Administración Local de la Consejería de Presidencia.

-Mesa de Apoyo al Tercer Sector”.

CUARTO.- Con fecha 12 de julio de 2018, por el Secretariado del Consejo de Gobierno se certifica que por la Comisión de Secretarios Generales, en su sesión del día 9 de julio de 2018, se examinó el texto articulado del Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales de la Región de Murcia, emitiendo informe favorable.

QUINTO.- Se ha sometido el Anteproyecto de Ley al trámite de audiencia de las distintas Consejerías de la Administración regional; y de los ciudadanos en general a través de la publicación del anuncio en el “Boletín Oficial de la Región de Murcia” (BORM) y en el Portal de Transparencia.

SEXTO.- El Consejo Regional de Cooperación Local, en su sesión de 23 de julio de 2018, ha emitido informe favorable al Anteproyecto de Ley.

Con fecha 20 de julio de 2018 también ha emitido informe la Dirección General de Administración Local, concluyendo que el Anteproyecto de Ley no supone menoscabo a las competencias atribuidas a





Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

los municipios en esta materia, ni, en términos generales, atribución de otras nuevas.

SÉPTIMO.- Han formulado observaciones al Anteproyecto:

- La Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca
- La Consejería de Fomento e Infraestructuras.
- La Consejería de Empleo, Universidades, Empresa y Medio Ambiente.
- La Plataforma del Tercer Sector.
- La Red de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en la Región de Murcia.
- El Colegio Profesional de Educadores Sociales de la Región de Murcia.
- El Colegio Oficial de Fisioterapeutas de la Región de Murcia.
- El Colegio Oficial de Trabajo Social de la Región de Murcia.
- El Colegio Oficial de Psicólogos de la Región de Murcia.
- La Unión General de Trabajadores (UGT) Región de Murcia.

OCTAVO.- Con fecha 1 de octubre de 2018 se elabora una segunda MAIN, en el que se recogen y analizan las observaciones realizadas, aceptando unas y rechazando otras, elaborándose a partir de la misma un nuevo Anteproyecto de Ley con esa misma fecha.

NOVENO.- Respecto de este nuevo Anteproyecto emite informe, con fecha 11 de octubre de 2018, la Dirección General de la Función Pública y Calidad de los Servicios, concluyendo que *“la MAIN no indica claramente cómo va a financiarse la creación de estos seis puestos de trabajo, pues se hace una mera referencia a que «la totalidad de los gastos de personal previstos en la Ley de Presupuestos para 2018 se entienden incluidos en el impacto presupuestario que para la Dirección General de Familia y Políticas Sociales supone la implementación de la Ley de Servicios Sociales de la Región de Murcia»”*.

DÉCIMO.- Con fecha 18 de octubre de 2018 se elabora la Memoria Económica, en la que se indica que *“En cuanto al impacto económico, la*





Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

norma que se quiere aprobar tiene repercusión en el aspecto económico, aunque hay que tener en cuenta que los servicios ya se estaban prestando y que hay determinadas actuaciones que se reflejan en la norma, cuya puesta en práctica se llevará a cabo mediante el desarrollo normativo de esta ley, que es cuando realmente se producirá el impacto económico”.

UNDECIMO.- Con fecha 18 de octubre de 2018 se elabora una tercera MAIN y su correspondiente nueva versión del Anteproyecto de Ley.

DUODECIMO.- Se han solicitado y emitido tres informes por la Dirección General de Presupuestos y Fondos Europeos, que han dado lugar a las correspondientes Memorias Económicas, de Impacto Normativo y Anteproyecto de Ley.

En el último informe de la citada Dirección General, de 26 de diciembre de 2018, se concluye:

“En cómputo anual, para el ejercicio 2019 el crecimiento respecto al presupuesto de 2018 sería de 2.345.309,12 euros.

El coste del capítulo 1, que sería para 2019 de 112.382,95 euros y que sería financiado según lo expuesto en la Memoria económica con Fondos propios, no cuenta, según se ha comprobado por esta Dirección General, con dotación presupuestaria en el proyecto de Ley de la CARM para el ejercicio 2019.

Respecto a los mayores gastos de capítulo 2, según la Memoria económica se prevé la financiación con la misma dotación que existe en el ejercicio 2018. Se ha comprobado que en el Proyecto de Ley no existe un incremento en la dotación del proyecto 38575 "Servicio de Teleasistencia a personas mayores", dentro de la partida 51.03.00.313G.260.09. Observando la ejecución de dicho proyecto en el 2018 no existiría dotación suficiente para hacer frente al mayor coste que la memoria económica informa que conllevará la entrada en vigor de la Ley.

En cuanto al capítulo 4, se ha comprobado que en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para el ejercicio 2019, aparece la partida presupuestaria 18.02.00.313A.461.01,





Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

proyecto 46623 "A CCLL Mejora ratios de atención Ley Serv. Sociales, con un dotación inicial de 250.000,00 €, financiado con fondos propios de la CARM, no con fondos de Ministerio tal como expone la Memoria Económica. Dado que se desconoce cuándo va a entrar en vigor la Ley, se concluye que si entrara en vigor en enero, la dotación presupuestaria para el 2019 presentaría un déficit anual de 1.555.690,05 euros.

Por tanto, en términos globales, existiría para el ejercicio 2019 un déficit en cómputo anual de 2.095.309,12 euros.

En todo caso, para el ejercicio 2019 y siguientes, de aprobarse la ley en los términos expuestos, y de acuerdo con la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, deberían adoptarse medidas para garantizar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, teniendo en cuenta los incrementos del gasto comentados anteriormente”.

DECIMOTERCERO.- Solicitado Dictamen del Consejo Económico y Social (CES), se emite con fecha 25 de julio de 2019 exponiendo, en síntesis, las siguientes conclusiones:

1.- Considera imprescindible que el contenido mínimo del Catálogo de Servicios Sociales de la Región de Murcia sea definido legalmente y, en consecuencia, se sustraiga del ámbito de la potestad reglamentaria.

2.- Considera que se han de incluir las prestaciones específicas para la protección a las mujeres víctimas de violencia de género, configuradas como prestaciones propias del sistema de servicios sociales.

3.- La Ley debería contemplar las bases para establecer medidas de carácter preventivo que permitan detectar y actuar sobre circunstancias que puedan desembocar en situaciones de exclusión social, antes de que ésta aparezca.

4.- Apuesta decididamente por la implantación efectiva de mecanismos de control sobre el cumplimiento de las previsiones de esta norma y hace una especial referencia a la imprescindible coordinación de las políticas y actuaciones de los ámbitos sanitarios y de servicios sociales.

5.- El desarrollo reglamentario de la Ley no puede dilatarse en el tiempo.





Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

6.- Reclama que se dispongan de los recursos económicos, humanos y materiales suficientes para la atención del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia, poniendo especial énfasis en la progresividad y carácter redistributivo de la participación económica del usuario, en base, fundamentalmente, a la capacidad económica de las personas usuarias, siendo conveniente que se establezca un umbral de ingresos por debajo del cual los usuarios no estarán obligados a la cofinanciación de la prestación.

DECIMOCUARTO.- Con las observaciones del CES se elabora una séptima MAIN y nuevo borrador de Anteproyecto de Ley, emitiéndose en relación al mismo informe favorable, de fecha 6 de noviembre de 2019, del Servicio Jurídico de la Secretaría General de la Consejería solicitante.

DECIMOQUINTO.- Con el nuevo borrador resultante de la tramitación del procedimiento la Consejera de Mujer, Igualdad, LGTBI, Familias y Política Social eleva, con fecha 11 de noviembre de 2019, propuesta al Consejo de Gobierno para aprobar el Proyecto de Ley de Servicios Sociales de la Región de Murcia; propuesta que es sometida a Dictamen preceptivo de este Consejo jurídico con fecha 12 de noviembre de 2019.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 12.2 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, la consulta se formula preceptivamente, emitiéndose el Dictamen con tal carácter.

SEGUNDA.- Procedimiento de elaboración y competencia orgánica.

I. La tramitación para la elaboración del Anteproyecto de Ley sometido a consulta ha de adecuarse a las normas que sobre el ejercicio de





Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

la iniciativa legislativa establece el artículo 46 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia.

Los artículos 129, 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015 (LPACAP), no son aplicables a la iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas por haber sido declarados parcialmente contrarios al orden constitucional de competencias por la STC 55/2018, de 24 de mayo.

A) La iniciación del procedimiento se llevó a cabo mediante la propuesta del Secretario General de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades a la titular del departamento, para la redacción de una nueva Ley de Servicios Sociales de la Región de Murcia.

B) Consta también una MAIN inicial y seis intermedias, de las que cabe destacar su carácter integrador y argumentativo, y que cumple con los requisitos exigidos por la Guía Metodológica que fue aprobada por acuerdo de Consejo de Gobierno de 6 de febrero de 2015 y publicada en el BORM del día 20 siguiente.

No obstante, es preciso dejar constancia de la conveniencia de que la información económica y presupuestaria contenida en la MAIN y en la Memoria económica remitida hubiera sido puesta al día antes de su remisión a este Órgano Consultivo, para permitir la formación de un juicio más ajustado a la realidad actual de la gestión del sistema. Así por ejemplo, el dato que se ofrece en la Memoria Económica sobre el gasto total justificado por las Entidades Locales en atención a los servicios sociales de atención primaria (29.186.895.03 €) es el referido a 2016, pudiendo haber sufrido modificaciones, quizás notables, en los ejercicios finalizados durante la tramitación del Anteproyecto. La elaboración de la Memoria de la que se extrae el dato pudo justificar su mantenimiento al inicio del procedimiento – febrero de 2017 – pero no así cuando se remitió a la Dirección General de Presupuestos y Fondos Europeos – noviembre de 2018 – en el que ya debía disponerse de la información de 2017.





Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Como también se indica en el informe de la Dirección General de Función Pública y Calidad de los Servicios en cuanto a los costes de personal, la valoración actualizada de los seis nuevos puestos cuya creación deriva de la nueva ley asciende a 227.314,3 €, mientras que la MAIN no indica claramente cómo va a financiarse la creación de estos seis puestos de trabajo, pues se hace una mera referencia a que *“la totalidad de los gastos de personal previstos en la Ley de Presupuestos para 2018 se entienden incluidos en el impacto presupuestario que para la Dirección General de Familia y Políticas Sociales supone la implementación de la Ley de Servicios Sociales de la Región de Murcia”*.

También se incluyen en la MAIN los informes sobre impacto por razón de género, de diversidad de género, sobre la familia, y sobre la infancia y la adolescencia.

C) Por lo que respecta al trámite de audiencia, en general se ha respetado lo indicado normativamente al respecto, y así, se ha facilitado la participación ciudadana a través del Portal de Transparencia con carácter previo a la elaboración del Anteproyecto de Ley y con posterioridad, se ha sometido al trámite de información pública mediante la publicación del anuncio en el BORM, y se ha dado audiencia a todas las Consejerías de la Administración Regional.

Se indica en la MAIN que han emitido informe preceptivo el Consejo Regional de Servicios Sociales; los Consejos Asesores Regionales de carácter sectorial de servicios sociales: el Consejo Asesor Regional de Personas Mayores, el Consejo Asesor Regional de Personas con Discapacidad, el Consejo Asesor Regional de Infancia y Familia, y el Consejo Asesor Regional de Minorías Étnicas; el Foro Regional para la Inmigración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; el Consejo Asesor del Voluntariado de la Región de Murcia; la Mesa de Apoyo al Tercer Sector de Acción Social; y, el Consejo Regional de Cooperación Local.





Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Pues bien, salvo este último, no consta en el expediente remitido a este Consejo Jurídico ni la solicitud de informe ni el informe favorable de estos, por lo que deben incorporarse al expediente.

D) Se ha recabado y emitido Dictamen por parte del CES.

E) Consta informe favorable de la Vicesecretaría de la Consejería de Mujer, Igualdad, LGTBI, Familias y Política Social.

F) Por último, la Consejera de Mujer, Igualdad, LGTBI, Familias y Política Social ha elevado al Consejo de Gobierno propuesta para “Aprobar el Proyecto de Ley de Servicios Sociales de la Región de Murcia”.

No obstante, se echa en falta en el procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley la participación del Instituto Murciano de Acción Social (IMAS), como organismo autónomo que fue creado para ejecutar las competencias de administración y gestión de servicios, prestaciones y programas sociales.

En relación con la documentación remitida a consulta, se ha dejado constancia en el expediente de la evolución del Anteproyecto de Ley, así como de la valoración de las observaciones realizadas durante el procedimiento de elaboración en las sucesivas MAINs, por lo que debe destacarse el aspecto de su integración, en cuanto figuran todos los trámites seguidos para la propuesta normativa, que han quedado bien reflejados y se presentan como un conjunto ordenado de documentos y actuaciones.

Así pues, se considera que el procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley se ha ajustado, en lo sustancial, al previsto en el artículo 46 de la Ley 6/2004.

II. Competencia orgánica.

En lo que a la competencia orgánica se refiere, cabe señalar que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 22 del Estatuto de Autonomía para la





Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Región de Murcia, aprobado por Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio (en adelante EA), la Asamblea Regional ostenta la potestad legislativa, correspondiendo al Consejo de Gobierno, como órgano colegiado que dirige la política y la Administración regional, la iniciativa legislativa (artículo 30.1, en relación con el 23 EA), y artículo 22.2 de la Ley Regional 6/2004.

TERCERA.- Estructura y contenido del Anteproyecto.

El Anteproyecto consta de una Exposición de Motivos, 118 artículos agrupados en 11 Títulos, divididos algunos de ellos a su vez en Capítulos, 3 Disposiciones adicionales, 6 Disposiciones transitorias, 1 Disposición derogatoria y 4 Disposiciones finales, respondiendo sus títulos a los siguientes contenidos:

-Título Preliminar, “Disposiciones Generales”.

-Título I, “El Catálogo y las prestaciones del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia”.

-Título II, “Distribución de competencias”.

-Título III, “Organización Territorial y Estructura de los Servicios Sociales de la Región de Murcia”, con un Capítulo I “Organización Territorial del Sistema de Servicios Sociales”, un Capítulo II “Estructura de los Servicios Sociales de la Región de Murcia”, un Capítulo III “Urgencia y emergencia Social”, y un Capítulo IV “Disposiciones comunes”.

-Título IV, “Coordinación entre administraciones públicas y entre sistemas de protección”.

-Título V, “Financiación del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia”.

-Título VI, “Planificación en el Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia”.





Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

-Título VII, “Participación Social”.

-Título VIII, “Iniciativa social e iniciativa privada mercantil en la prestación de los servicios sociales”, con un Capítulo I “Participación de las entidades de iniciativa social y las entidades de iniciativa privada mercantil en la prestación de los servicios sociales”, con una Sección 1º “Participación y fomento de la iniciativa social” y una Sección 2º “Régimen de concertación social”, y un Capítulo II “Voluntariado Social”.

-Título IX, “La calidad de los servicios sociales”, con un Capítulo I “Calidad”, un Capítulo II “Profesionales de los servicios sociales”, y un Capítulo III “Investigación en los servicios sociales”.

-Título X, “Registro en Inspección de servicios sociales”, con un Capítulo I sin nominar, y un Capítulo II “Inspección de Servicios Sociales”.

-Título XI, “Régimen de infracciones y sanciones”, con un Capítulo I “Disposiciones Generales”, un Capítulo II “Infracciones”, un Capítulo III “Sanciones”, y un Capítulo IV “Procedimiento sancionador”.

La Disposición adicional primera fija el destino de los ingresos derivados de las sanciones.

La Disposición adicional segunda se refiere a la actualización de la cuantía de las sanciones económicas.

La Disposición adicional tercera establece un plazo de cuatro años para el reforzamiento de las plantillas de personal de los servicios de inspección.

La Disposición transitoria primera establece los derechos de los usuarios y beneficiarios de los servicios sociales a la entrada en vigor de la ley.





Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

La Disposición transitoria segunda establece el régimen de los procedimientos sancionadores en tramitación a la entrada en vigor de la ley.

La Disposición transitoria tercera prorroga la vigencia de la organización del actual Sistema de Servicios Sociales hasta que se apruebe el Mapa de Servicios Sociales.

La Disposición transitoria cuarta establece el aumento progresivo de los equipos interdisciplinares hasta tanto se desarrolle reglamentariamente el artículo 32.2 de la ley.

La Disposición transitoria quinta fija el aumento progresivo en cinco años de los porcentajes de financiación compartida entre la Administración regional y las entidades locales.

La Disposición transitoria sexta establece la forma de proveer las diferentes prestaciones hasta la aprobación del Mapa de Servicios Sociales.

La Disposición derogatoria única establece las normas que se derogan con la entrada en vigor de la Ley.

La Disposición final primera establece los títulos competenciales que sirven de fundamento a la aprobación de la Ley.

La Disposición final segunda faculta al Consejo de Gobierno y al titular de la Consejería competente en materia de servicios sociales para el desarrollo de la ley.

La Disposición final tercera establece mandatos temporales al Consejo de Gobierno para el desarrollo reglamentario de determinados aspectos de la ley.

La Disposición final cuarta determina que la Ley entrará en vigor al mes de su publicación en el BORM, salvo los elementos de la misma que precisen de desarrollo reglamentario.





Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

CUARTA.- Panorama normativo y competencial.

I. En el ámbito internacional.

La exposición de motivos del Anteproyecto de Ley destaca la concepción de los servicios sociales como pilar que fundamenta la misma existencia de los poderes públicos, entendiendo el Sistema de Servicios Sociales como generador de condiciones para la igualdad efectiva y real, así como para la adopción de medidas de acción positiva para la participación, autonomía personal y calidad de vida, que ha de constituirse como uno de los instrumentos básicos para garantizar a todas las personas el efectivo ejercicio y acceso a todos los derechos.

Así concebidos, los servicios sociales representan una conquista histórica que cristaliza con el reconocimiento de nuevos derechos de contenido social y económico en las constituciones modernas; una señal de identidad del denominado Estado Social, en el que sobresale la acción prestacional propia de la función social, basada en el principio de solidaridad. La protección constitucional de estos derechos marca un hito en el tránsito histórico que va desde las formas más antiguas de auxilio o ayuda mutua entre miembros de un grupo humano, pasan por los sistemas de caridad y beneficencia (Ley de beneficencia de 27 de diciembre de 1971) y llega hasta los modernos sistemas de asistencia y bienestar social, que se configuran como requisito *sine qua non* del Estado Social, junto con los sistemas educativos y de salud, con los que se coordina, sin perjuicio de que la actividad prestacional de dichos sistemas pueda manifestarse con mayor o menor intensidad, dependiendo de coyunturas económicas y políticas.

En este nuevo contexto han de tenerse en cuenta la Declaración Universal de Derechos Humanos, y, en particular, su artículo 25 que establece que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida





Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

En el mismo sentido, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales contempla, en su artículo 10, la más amplia protección y asistencia posible a la familia y el deber de adoptar medidas especiales de protección y asistencia en favor de niños y adolescentes.

La Carta Social Europea constituye otro hito importante en el reconocimiento del derecho a la protección mediante servicios sociales. En concreto, además de contemplar la protección de los niños y adolescentes (artículo 7), y la protección social, jurídica y económica de la familia, se refiere de manera específica a la asistencia social (artículo 13). La Carta establece el derecho a los beneficios de los servicios sociales, que las Partes Contratantes se comprometen a asegurar fomentando u organizando servicios que, utilizando los métodos de un servicio social, contribuyan al bienestar y al desarrollo de los individuos y de los grupos en la comunidad, así como a su adaptación al medio o entorno social (artículo 14.1); así como a estimular la participación de los individuos y de las organizaciones benéficas o de otra clase en la creación y mantenimiento de tales servicios (artículo 14.2).

Entre los tratados internacionales que contemplan la protección para determinados colectivos de personas, destacamos la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada en 1989 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, de cuyo artículo 3 deriva que los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, tomando todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas (apdo. 2), a lo que se añade el deber de asegurar que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada. A su vez, el artículo 19 obliga a los Estados Partes a adoptar todas las medidas legislativas administrativas,





Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

sociales y educativas apropiadas para la protección del niño, disponiendo su apartado 2 que esas medidas de protección deberían comprender, según corresponda, procedimientos eficaces para el establecimiento de programas sociales con objeto de proporcionar la asistencia necesaria al niño y a quienes cuidan de él, así como para otras formas de prevención.

También se ha de subrayar la relevancia en este ámbito de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo, aprobados en 2006 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. El artículo 48 de la Convención se refiere al papel que han de desempeñar, entre otros, los servicios sociales, en orden a la habilitación y rehabilitación de las personas con discapacidad, con el fin de que puedan mantener la máxima independencia, capacidad física, mental, social y vocacional, y la inclusión y participación plena en todos los aspectos de la vida.

En el año 2015, la Organización de Naciones Unidas aprobó la “Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible”, definida como una oportunidad para que los países y sus sociedades emprendan un nuevo camino con el que mejorar la vida de todos, sin dejar a nadie atrás. La Agenda cuenta con 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible que incluyen, entre otros, el objetivo 1 “Poner fin a la pobreza en todas su formas en el mundo” y el objetivo 10 “Reducción de la desigualdad en y entre los países”.

Por último, durante la “Cumbre Social en favor del empleo justo y el crecimiento” (Gotemburgo, 17 de noviembre de 2017) ha sido proclamado y firmado conjuntamente por el Consejo de la Unión Europea, el Parlamento Europeo y la Comisión el denominado “Pilar europeo de los derechos sociales”.

II. Desde la óptica del Derecho de la Unión Europea.

Considerando las fórmulas de prestación de los Servicios Sociales, y la regulación de la técnica autorizatoria en el Anteproyecto de Ley, conviene realizar un somero análisis del tratamiento de los servicios





Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

sociales en el Derecho de la Unión Europea.

Ante todo, hay que destacar lo dispuesto en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, y particularmente lo previsto en relación con los derechos de las personas mayores (artículo 25); la integración de las personas discapacitadas (artículo 26); la protección de la familia (artículo 33) y el reconocimiento del derecho de acceso a las prestaciones de seguridad social y a los servicios sociales, que se contempla en el artículo 34 (apartado 1). Este mismo artículo dispone que toda persona que resida y se desplace legalmente dentro de la Unión tiene derecho a las prestaciones de seguridad social y a las ventajas sociales con arreglo al Derecho comunitario y a las legislaciones y prácticas nacionales (apartado 2), añadiendo que con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales (apartado 3).

En este apartado, hay que recordar que el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea establece en su artículo 9 que en la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión tendrá en cuenta las exigencias relacionadas con la garantía de una protección social adecuada y con la lucha contra la exclusión social, entre otras. En este sentido nos remitimos a lo dispuesto en el título X sobre política social, incluyendo la lucha contra la exclusión social y la modernización de los sistemas de protección social (artículo 153).

En este contexto destaca la consideración de los servicios sociales como servicios de interés general gobernados por los principios de universalidad, solidaridad, eficiencia económica y adecuación, con la modulación que esta caracterización justifica en el régimen jurídico que en general se aplica a otros servicios.

A este respecto, nos remitimos a lo expuesto en la “Comunicación de la Comisión -Aplicación del programa comunitario de Lisboa-. Servicios





Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

sociales de interés general en la Unión Europea, de 26 de abril de 2006, COM (2006) 177”, en línea de continuidad con el Libro Blanco sobre los servicios de interés, que parte del reconocimiento de las características específicas de los servicios sociales y sanitarios de interés general, y asume la necesidad de precisar el marco jurídico para la modernización de estos servicios.

La Comisión considera que dicha modernización es uno de los principales retos europeos, dado que los servicios sociales cumplen una misión fundamental de cohesión social. Tras sentar la importancia de la distinción entre servicios de interés general de carácter económico y no económico, y reconocer la libertad de los Estados en la definición y organización de estos servicios, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la Comunicación recuerda que esa libertad debe ejercerse de forma transparente y sin abusar de la noción de interés general. En el ejercicio de esta libertad -señala la Comisión- los Estados miembros deben tener en cuenta el Derecho comunitario al determinar las modalidades de aplicación de los objetivos y los principios fijados. Así, la Comunicación señala a título de ejemplo que la organización de un servicio público requiere el respeto del principio de no discriminación y del Derecho comunitario de contratos públicos y concesiones. Además, cuando se trata de servicios de carácter económico, también debe garantizarse la compatibilidad de sus modalidades de organización con otros ámbitos del Derecho comunitario (en particular, la libre prestación de servicios y la libertad de establecimiento, y el derecho de competencia).

En congruencia con este planteamiento se explica el de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, que excluye de su ámbito de aplicación los servicios sociales relativos a la vivienda social, la atención a los niños y el apoyo a familias y personas temporal o permanentemente necesitadas proporcionados por el Estado, por prestadores encargados por el Estado o por asociaciones de beneficencia reconocidas como tales por el Estado [artículo. 2.j)]; exclusión que debe ponerse en relación con los considerandos 10, 27 y 28 de dicha Directiva.





Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Por las mismas razones, hay que subrayar que la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, parte del reconocimiento de que los Estados miembros gozan de libertad para organizar la prestación de los servicios sociales obligatorios o de cualquier otro servicio (considerando 6).

Asimismo, hay que tener en cuenta la Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión. En ella se justifica un régimen específico para los servicios con menor dimensión transfronteriza, como algunos servicios de carácter social, sanitario o educativo y la amplia discrecionalidad que se reconoce a los Estados miembros para seleccionar a los prestadores de los servicios de la manera que consideren más apropiada, sin perjuicio de que apliquen criterios específicos de calidad a la hora de seleccionar a los prestadores de estos servicios (considerandos 53 y 54).

La justificación y alcance del régimen específico que introducen las Directivas citadas se comprende en el contexto de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre contratos de servicios a las personas, y en este sentido nos remitimos a la sentencia dictada por el Tribunal de Justicia con fecha 11 de diciembre de 2014 (asunto C-113/13, *Azienda sanitaria locale n. 5 «Spezzino»* y otros; *San Lorenzo società cooperativa sociale* y otros). Dicha remisión se efectúa *mutatis mutandis*, dado que la sentencia versa sobre la adjudicación con carácter prioritario y sin licitación de servicios de transporte sanitario de urgencia a organizaciones de voluntariado, pero su doctrina es extrapolable a los servicios sociales por las razones ya indicadas.

III. Desde la perspectiva de la Constitución española (CE) y el Estatuto de Autonomía (EA).

El análisis de las referencias normativas que proporciona la CE exige recordar, ante todo, que la Constitución proclama en su preámbulo la voluntad de la Nación de promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida y el de establecer





Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

una sociedad democrática avanzada, entre otros, y su artículo 1.1 establece que “España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho”. En congruencia con lo anterior, el artículo 9.2 dispone que *“Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”*. Al mismo tiempo, el artículo 10.1 proclama que *“La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social”*.

En el contexto específico al que nos referimos, y bajo la rúbrica “principios rectores de la política social y económica” (Capítulo tercero del Título I), la CE establece los siguientes mandatos para los poderes públicos: han de asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia y la protección integral de los hijos (artículo 39, apartados 1 y 2); deben promover las condiciones favorables para el progreso social y económico (artículo 40.1); están obligados a promover las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural (artículo 48); realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestarán la atención especializada que requieran y a los que ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que el título I de la Constitución otorga a todos los ciudadanos, y prestarán especial atención a los ciudadanos durante la tercera edad, entre otros aspectos, mediante un sistema de servicios sociales que atienda a sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio (artículo 50).

El EA establece, en su artículo 9.Dos que *“La Comunidad Autónoma, en el ámbito de su competencia y a través de sus órganos, velará por: a) Garantizar el adecuado ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas de cuantos residen en la Región, así como la observancia de sus deberes. b) Promover las condiciones para que*





Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean efectivas y reales, removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud...d) Impulsar el desarrollo cultural y mejorar la calidad de la vida... ”.

En su consecuencia, el artículo 10.Uno.18, 19 y 20 le atribuyen competencia exclusiva en materia de “18. Asistencia y bienestar social. Desarrollo comunitario. Política infantil y de la tercera edad. Instituciones de protección y tutela de menores, respetando, en todo caso, la legislación civil, penal y penitenciaria. Promoción e integración de los discapacitados, emigrantes y demás grupos sociales necesitados de especial protección, incluida la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación; 19. Política juvenil conforme a lo establecido en el artículo 48 de la Constitución; y, 20. Promoción de la mujer”.

La referida asunción competencial debe relacionarse con lo previsto en el artículo 148.1.20^a CE, según el cual las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de “asistencia social”; expresión que se emplea literalmente en algunos Estatutos de Autonomía (en los del País Vasco, Galicia y Madrid, entre otros), mientras que en otros se utilizan expresiones tales como “asistencia social, servicios sociales y desarrollo comunitario”, “asistencia y bienestar social, y desarrollo comunitario” (como en nuestro caso), u otras como “servicios sociales y asistencia social. Desarrollo comunitario e integración”; expresiones todas ellas que tienen significado equivalente.

El Tribunal Constitucional ha interpretado en diferentes ocasiones el concepto de asistencia social a los efectos de delimitar dicha competencia de otros títulos competenciales en poder del Estado. A este respecto, la sentencia del Tribunal Constitucional 76/1986, de 9 de junio (FJ 6), afirma que “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 148.1.20^a de la Constitución Española y, por tanto, competencia posible de las Comunidades Autónomas... Esta asistencia social aparece como un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por





Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

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”.

De lo anterior no deduce el Tribunal Constitucional que la Seguridad Social no pueda incluir en su seno las prestaciones no contributivas, como se desprende de la STS 239/2002 (FJ 6). Sin perjuicio de lo anterior, hay que recordar la relevancia de la sentencia que se acaba de citar en la delimitación competencial a la que nos venimos refiriendo.

Dando cuenta de los puntos de fricción y la controversia sobre el alcance del sistema de protección de la asistencia social en relación con la acción protectora de la Seguridad Social, dejamos subrayado lo expuesto en la citada sentencia 239/2002, de 11 de diciembre, que supone una novedosa interpretación del artículo 41 de la Constitución, al considerar el Tribunal Constitucional que *“consagra un sistema de protección social encomendado a los poderes públicos que tiene como eje fundamental, aunque no único, al sistema de Seguridad Social de carácter imperativo, el cual coexiste con otros complementarios”*. Por ello considera conforme con la distribución constitucional de competencias la concesión de ayudas que actúan a modo de complemento a quienes ya están incluidos en el ámbito de la Seguridad Social, pues perciben pensiones no contributivas de jubilación e invalidez. En este orden de ideas, la sentencia 239/2002 considera que *“es una exigencia del Estado social de Derecho (artículo 1 de la Constitución Española) 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 de que esta zona asistencial interna al sistema coincide con el título competencial del artículo 148.1.20.^a de la Constitución Española”* (FJ 7).

La conflictividad motivada por la delimitación entre la “asistencia





Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

social” y las competencias del Estado previstas en el artículo 149 de la Constitución se evidencia también en relación con el poder de gasto. Así, en la sentencia 78/2014, de 28 de mayo (al igual que en las que en ella se citan) se dirime un conflicto positivo de competencia que exige dilucidar si una determinada ayuda se encuadra o no en el título competencial “asistencia social”. El Tribunal Constitucional, remitiéndose a lo afirmado en la STC 26/2013 (FJ 5), reitera su doctrina anterior en los siguientes términos:

“Este Tribunal ya ha tenido ocasión de definir el alcance de la materia asistencia social, cuando ha afirmado que, atendiendo a las pautas de algunos instrumentos internacionales como la Carta social europea, la asistencia social, en sentido abstracto, abarca a una técnica de protección situada extramuros del sistema de la Seguridad Social, con caracteres propios, que la separan de otras afines o próximas a ella. Se trata de un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza el sistema de Seguridad Social y que opera mediante técnicas distintas de las propias de ésta. Entre sus caracteres típicos se encuentran, de una parte, su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios, y, de otra, su dispensación por entes públicos o por organismos dependientes de entes públicos, cualesquiera que éstos sean. De esta forma, la asistencia social vendría conformada como una técnica pública de protección, lo que la distingue de la clásica beneficencia, en la que históricamente halla sus raíces (STC 36/2012, de 15 de marzo, FJ4)”. En el mismo sentido puede verse la STC 227/2012, de 29 de noviembre (FJ 4).

Al hilo de lo anterior, es preciso hacer notar que determinadas normas del Anteproyecto de Ley se proyectan sobre aspectos organizativos (se crean nuevos órganos o se regulan otros existentes) y procedimentales, regulan la iniciativa privada y aspectos de contratación pública en materia de servicios sociales y la inspección, control y sanción de infracciones. Todo ello permite traer a colación la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma sobre autoorganización y procedimiento administrativo derivado de las especialidades de su organización (artículo





Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

10.Uno.1 y 19).

Sentado lo anterior, es preciso subrayar la necesidad de que el Anteproyecto de Ley respete las normas dictadas por el Estado en el ejercicio de sus competencias, pues, como se ha visto, la falta de precisión constitucional del concepto “asistencia social” ha motivado conflictividad entre las Comunidades Autónomas y el Estado. El propio Tribunal Constitucional se ha encargado de matizar la exclusividad que se predica de la competencia en materia de servicios sociales, como se evidencia en la STC 78/2014 (FJ 6) cuando señala:

“... debemos insistir una vez más que las competencias autonómicas sobre materias no incluidas en el art. 149.1 CE, aunque se enuncien como "competencias exclusivas", no cierran el paso a las competencias estatales previstas en aquel precepto constitucional, no precisándose en modo alguno expresa salvaguarda de las mismas, puesto que constituyen límites infranqueables a los enunciados estatutarios (por todas, STC 31/2010, de 28 de junio, FFJJ 59 y 64)”.

En efecto, aun no contando con un título competencial habilitante en materia de asistencia social, diversos títulos horizontales en poder del Estado han permitido su intervención en este ámbito. La exposición de motivos del Anteproyecto de Ley es consciente de esta compleja realidad, destacando en el ámbito estatal, especialmente, la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, que ha venido a reconocer un derecho subjetivo fundamentado en los principios de universalidad, equidad y accesibilidad, garantizado mediante un catálogo específico de prestaciones y servicios. Según su Disposición adicional octava, dicha Ley se dicta al amparo de la competencia exclusiva del Estado para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, conforme al artículo 149.1.1ª CE.

El mismo título competencial sirve de amparo al Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto





Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, cuyo artículo 48 dispone que las personas con discapacidad y sus familias tienen derecho a unos servicios y prestaciones sociales que atiendan con garantías de suficiencia y sostenibilidad sus necesidades, dirigidos al desarrollo de su personalidad y su inclusión en la comunidad, incrementando su calidad de vida y bienestar social; derecho que se concreta de modo más preciso en los artículos 49 a 52.

Así pues, comoquiera que el Anteproyecto de Ley se ocupa de una realidad compleja, y establece derechos a los beneficiarios de los servicios sociales y modos de prestación, regula la iniciativa privada en los servicios sociales y las autorizaciones correspondientes, contempla la posibilidad de que determinados servicios se puedan prestar a través de fórmulas contractuales, prevé medidas de fomento y establece normas de procedimiento administrativo y sancionador, es preciso atenerse a las normas dictadas por el Estado en el ejercicio de las competencias previstas en el artículo 149.1 de la Constitución (1.^a Regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales; 2.^a Inmigración y extranjería; 13.^a Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica; 18.^a Bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, procedimiento administrativo común, legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas, entre otras).

IV. Autonomía local y competencias de las Entidades Locales sobre servicios sociales.

Para finalizar esta Consideración no pueden dejar de mencionarse las competencias que en esta materia se reconocen a las Entidades Locales en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, en la redacción resultante de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

En primer lugar, el artículo 3.2 EA establece que *“Los municipios gozan de plena personalidad jurídica y autonomía para la gestión de los*





Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

intereses que les son propios”; principio de autonomía que se reitera en el artículo 3 de la Ley 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen Local de la Región de Murcia.

Por su parte, según el artículo 25.2.e) de la Ley 7/1985, el Municipio ejercerá, en todo caso, competencias en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en materia de *“evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social”*. El artículo 26 de dicha Ley establece en su apartado 1 que los Municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, los servicios que enumera, y entre ellos, tratándose de municipios con población superior a 20.000 habitantes, el de *“atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social”*.

Sin perjuicio de lo anterior, el artículo 27 contempla que el Estado y las Comunidades Autónomas podrán delegar en los Municipios el ejercicio de sus competencias (apartado 1), y de su apartado 3.c) se desprende que con el objeto de evitar duplicidades administrativas, mejorar la transparencia de los servicios públicos y el servicio a la ciudadanía y, en general, contribuir a los procesos de racionalización administrativa, generando un ahorro neto de recursos, la Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas podrán delegar, siguiendo criterios homogéneos, entre otras, la competencia de *“prestación de los servicios sociales, promoción de la igualdad de oportunidades y la prevención de la violencia contra la mujer”*.

A su vez, el artículo 7.4 de la 7/1985 dispone que: *“Las Entidades Locales solo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. A estos efectos, serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la*





Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias”.

Por último, el artículo 2.1 de la Ley 7/1985, establece que *“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, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera*

Sobre la base de las consideraciones precedentes y sin perjuicio de las observaciones que, en su caso, puedan realizarse sobre el Anteproyecto de Ley, cabe concluir que la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia ostenta competencias bastantes para su aprobación.

QUINTA.- Observaciones al conjunto normativo.

Sin perjuicio de las concretas observaciones que al articulado se realizan más adelante, han de efectuarse diversas consideraciones de carácter general suscitadas por el conjunto normativo objeto de Dictamen.

I.- Sobre las relaciones Ley-Reglamento.

El Anteproyecto, a lo largo de sus 118 artículos, contiene innumerables remisiones reglamentarias, incluidas las realizadas al titular de la Consejería competente. Como recordó este Consejo en el Dictamen 6/1998, 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. Dicha técnica es utilizada ampliamente en el Anteproyecto, no siempre con





Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

idóneo grado de ajuste. Como se dijo en nuestro Dictamen 26/2003 (emitido con ocasión del examen del Anteproyecto de Ley de la vigente Ley de Servicios Sociales –Ley 3/2003, de 10 de abril-), la opción elegida, por otro lado, encierra el riesgo de producir una legislación incompleta que, sólo cuando el total de desarrollos reglamentarios se hayan aprobado, creará un cuerpo normativo integrado. En tanto no se alcance tal situación se producirá una convivencia, imprescindible, de la nueva Ley -se dice que entrará en vigor al mes de su publicación en el BORM- con los desarrollos reglamentarios de la vigente, pudiendo dar lugar a incongruencias no deseadas. Junto a ello ha de considerarse, además, que la remisión al reglamento está vedada para los contenidos normativos reservados a la Ley.

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 carece de elementos sobre los que efectuar el desarrollo, por lo que se debieran incorporar, el menos, las pautas a las que habrá de ajustarse el reglamento para ser fiel desarrollo de la Ley ya que, de no hacerlo, se resentirá la armonía del sistema que pretende la Ley.

En cuanto a las remisiones normativas al titular de la Consejería competente -y consiguiente habilitación de potestad reglamentaria- destaca la realizada en el artículo 14 (al igual que en el artículo 22), que atribuye a la Consejería competente en materia de servicios sociales la aprobación del Catálogo de Servicios Sociales. Dicho catálogo es el instrumento de desarrollo del Sistema de Servicios Sociales que crea la Ley, en el que se determinan, ordenan y califican las prestaciones de dicho Sistema, entre las que se encuentran las prestaciones garantizadas que se configuran como derecho subjetivo. Por ello, dada la trascendencia para la población en general de dicho Catálogo, en el que se constituyen auténticos derechos en favor de las personas, con la consiguiente afectación al Presupuesto de la Comunidad autónoma, este desarrollo normativo debe residenciarse en el Consejo de Gobierno, titular natural de la potestad reglamentaria según el artículo 32.1 EA. Lo mismo cabe decir del artículo 22, que le atribuye a la Consejería la competencia para aprobar el Mapa de Servicios Sociales.





Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Por su parte, según el artículo 37 la Consejería competente, mediante Orden, fijará las situaciones que han de considerarse de urgencia social. Dado el alcance general y la transcendencia de estas situaciones, que además son prioritarias frente a cualquier otra, este desarrollo normativo debe residenciarse en el Consejo de Gobierno.

Además, la previsión de estos artículos se contradice abiertamente con la Disposición final tercera, apartados 2 y 3, del Anteproyecto de Ley, en la que se concede plazo al Consejo de Gobierno, y no a la Consejería competente, para la elaboración y aprobación del “Mapa de Servicios Sociales de la Región de Murcia”, “Catálogo de Servicios Sociales de la Región de Murcia” y de la “Urgencia Social”.

Esta observación, sobre los artículos 14, 22 y 37 del Anteproyecto, tiene carácter esencial.

II. Sobre la distinción entre entidades de iniciativa social y entidades de iniciativa privada mercantil.

El artículo 3.- Definiciones- del Anteproyecto de Ley, recoge la definición de lo que ha de entenderse a los efectos de la misma por entidades de iniciativa social y entidades de iniciativa privada mercantil. Después, a lo largo de todo el articulado, cuando se refiere a la intervención de estas entidades privadas, las denomina siempre a ambas, cuando en realidad no establece ningún régimen, procedimiento o particularidad distinta según se trate de una u otra. Tan solo el artículo 68 establece una preferencia por las entidades de iniciativa social para la celebración de convenios para la prestación de los servicios sociales en los supuestos en que por razones de urgencia, la singularidad del servicio de que se trate, o su carácter innovador y experimental resulte la forma más idónea para su prestación y así se justifique.

Por ello, para que la lectura y comprensión de los preceptos resulte más sencilla, se recomienda que, en vez de distinguir en cada precepto entre entidades de iniciativa social y entidades de iniciativa privada mercantil, se haga referencia únicamente a entidades privadas.





Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

III. Sobre la financiación del Sistema de Servicios Sociales.

A la financiación del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia dedica el Anteproyecto de ley su Título V, así denominado, comprensivo de los artículos 49 a 54. Pero la regulación no se agota con ese conjunto de disposiciones. Hay otras previsiones a lo largo del texto que de manera directa o indirecta vienen a incidir en este aspecto tan trascendente al depender de él que los derechos reconocidos a los usuarios alcancen plena efectividad.

Es el caso de la concreción que en el artículo 21, letra d) hace al situar en el Consejo de Gobierno la responsabilidad de garantizar la suficiencia financiera y técnica del Sistema. Si esa previsión no existiera, la garantía de la suficiencia financiera del sistema recaería sobre la Comunidad Autónoma en su conjunto, incluyendo tanto al poder legislativo – la Asamblea regional – como al ejecutivo. La trascendencia no es poca puesto que el mandato de la ley directamente al Consejo de Gobierno implica una limitación de sus facultades de disposición de los recursos que anualmente le autoriza. Los que ella le autorice a través de la ley de presupuestos servirán de marco máximo dentro del cual conseguir tal objetivo, lo que supone acotar a esa cifra las posibilidades de modificaciones de los créditos inicialmente autorizados, excluyendo figuras como los créditos extraordinarios o suplementarios.

La norma, en sí misma, merece un juicio favorable por su coherencia con la preocupación que a lo largo del texto se demuestra por el respeto de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Contrarios a éstos serían actuaciones generadoras de gasto discrecional siempre que antes no se haya garantizado la financiación precisa para atender los compromisos nacidos directamente de la ley, como es el caso de los relativos a las prestaciones garantizadas. Residenciando en el Consejo de Gobierno ese deber se dispone de una garantía de respeto del objetivo que actúa en un doble momento: con carácter previo, al corresponderle a él la aprobación del proyecto presupuestario anual, y también en forma concomitante a su ejecución, primando la toma de decisiones respetuosas con el objetivo de suficiencia por ser de su exclusiva competencia.





Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

IV. Sobre los conciertos sociales.

El artículo 66 del Anteproyecto reconoce el derecho de la iniciativa social, mercantil o persona física a participar en los servicios sociales mediante la creación de centros y servicios, y la gestión de programas y prestaciones, disponiendo que su integración en el Sector de Servicios Sociales queda sujeto al régimen de registro, autorización y gestión establecido en la dicha ley y en sus disposiciones de desarrollo. Dispone también que las fórmulas de colaboración (artículo 68.1) para organizar su participación en la prestación de tales servicios – denominación que ostenta el capítulo I de su Título VIII – podrán consistir en “(...) conciertos, convenios u otras fórmulas de cooperación (...)” con las Administraciones públicas, si bien restringe a la modalidad de convenio con las entidades de iniciativa social en determinadas circunstancias (artículo 68.2), en lo que viene a reproducir la regulación actual contenida en el artículo 25 Nonies LSSRM.

La figura del concierto social está regulada en la vigente ley tras su modificación realizada en 2015. A ella dedica su Título IV, comprensivo de los artículos 25 a 25 Nonies LSSRM, y ha sido objeto de desarrollo reglamentario ya a través de dos Decretos, cuyos proyectos fueron dictaminados por este Consejo Jurídico (Dictámenes número 331/17 y 119/19). Se analizaba en ellos la admisión de la figura remitiéndonos a lo allí dicho sobre este extremo, destacando únicamente el párrafo de la Consideración Segunda II del Dictamen número 119/19, a cuyo tenor *“Podría plantearse si el que la Comunidad Autónoma regule el concierto social como modo de gestión de los servicios sociales al margen de las normas de contratación pública no estaría afectando a legislación básica estatal. A esa cuestión ya dio respuesta este Órgano Consultivo en la Consideración Segunda de su Dictamen nº 331/2017, de 27 de noviembre, sobre el proyecto de Decreto nº 10/2018, de 14 de febrero, por el que se establece el régimen jurídico de los conciertos sociales en la Región de Murcia en los servicios sociales especializados en los sectores de personas mayores y personas con discapacidad, diciendo que: “(...) Es por ello que, en la actualidad, sí podemos concluir que, de acuerdo con lo expuesto, la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia está autorizada para*





Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

regular el régimen jurídico de los conciertos sociales en la Región de Murcia, en los Servicios Sociales Especializados de personas mayores y personas con discapacidad, como instrumento de gestión de servicios sociales al margen de las modalidades de contratación reguladas en la normativa estatal, siempre y cuando dicho régimen garantice una publicidad suficiente y se ajuste a los principios de transparencia y no discriminación, tal y como impone la Directiva 24/2014”.

Partiendo de ese dato y analizado el texto sometido a Dictamen se observa que presenta novedades respecto al régimen vigente. Entre ellas se encuentra la restricción ya comentada del uso del convenio a las entidades de iniciativa social para determinados supuestos.

En cuanto al primer aspecto no hay realmente alteración en la naturaleza de las entidades con las que celebrar convenios. Se trata de un mero cambio de denominación. En la norma vigente (artículo 25 Nonies LSSRM) se habla de “entidades privadas sin ánimo de lucro” y ahora de “entidades de iniciativa social”. Realmente no hay cambio alguno puesto que la definición que de estas últimas hace el artículo 3 del Anteproyecto las hace coincidir.

Sí hay diferencia apreciable en cuanto a los supuestos en los que se podrá hacer uso de este instrumento. Ahora, al ya contemplado de la singularidad del servicio a prestar se añaden otros dos, la urgencia o el carácter innovador y experimental que así lo aconsejen (artículo 68.2). De entrada hay que señalar la difícil justificación de la convivencia de ambas figuras, el convenio y el concierto social, únicamente posible en el caso de las entidades de iniciativa social. No se presenta a primera vista una razón que objetivamente lo justifique. Más aún si esas razones son las tres aducidas. Así, por ejemplo, en el caso de la urgencia, lo prioritario será atender a la necesidad existente, con los medios de que se disponga, a lo que está obligado el Sistema de Servicios Sociales a tenor de sus objetivos y fines enumerados en su artículo 5. Y si el Consejo de Gobierno debe garantizar la suficiencia no solo financiera sino también técnica, se entiende poco coherente con ese deber limitar los medios de los que pudiera disponerse en el hipotético caso de que para atender la urgencia





Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

surgida no existiera entidad de iniciativa social que prestara el servicio pero sí una de iniciativa privada. Junto con ello, el carácter innovador o la singularidad del servicio lo pueden tener tanto los generados por una como por otro tipo de entidades. Queda, eso sí, la garantía de que, en cualquier caso, los tres supuestos han de ser debidamente justificados en el expediente que se instruya, lo que pretende convertirse en garantía para evitar el riesgo de que por esta vía se hurte al sistema general, el concierto social, la satisfacción de las necesidades, generando inseguridad a la vista de la ausencia total de requerimientos que concreten su régimen jurídico frente al pormenorizado de los conciertos sociales.

Otro cambio es el del artículo 70.2. Se trata de limitar el alcance de los conciertos que tengan por objeto la gestión integral de prestaciones, servicios o centros que en la norma vigente se formula en esos amplísimos términos pero que el Anteproyecto, acertadamente, impide en el caso de los servicios de atención primaria por ser exclusivamente de titularidad pública según el artículo 30.2.

La duración máxima de los conciertos no ha sufrido realmente modificación. Sigue siendo 10 años. Ahora bien, se introduce un régimen distinto, pues el período inicial no puede superar los 6 años, si bien puede pactarse su prórroga expresamente hasta alcanzar ese máximo. Quizás pudiera mejorarse la redacción en lo que al plazo para alcanzar el acuerdo respecta, ya que se exige que se adopte seis meses antes de su vencimiento, impidiendo su formalización una vez rebasada esa fecha. Si eso es lo que se pretende no hay objeción que hacer, pero si no se quiere impedir acuerdos “tardíos” respecto de esa fecha pero anteriores al vencimiento del plazo total, debería modificarse para hacerlo posible.

Una última modificación merece nuestra atención. Es la previsión contenida en el artículo 74.3 del Anteproyecto, de que vencido un concierto social se pueda obligar a la entidad a seguir prestando el servicio mientras no se alcanza uno nuevo. Es un remedio inspirado en la legislación de contratos del sector público (artículo 213 Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo





Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, LCSP), pero no igual. En esta las causas que lo habilitan son limitadas, no siendo ninguna la expiración del plazo, y hay una condición de entrada: que se esté tramitando un nuevo expediente de contratación una vez iniciado el procedimiento de resolución del contrato. Aquí se fundamenta en la garantía de los derechos de los usuarios que no deben verse afectados por la extinción del concierto “(...) por alguna de las causas que se establezcan en su normativa de desarrollo”.

Nos encontramos con la forma de concretar la misma intención consagrada actualmente por el número 3 del artículo 25 Septies LSSRM. Lo que ocurre es que el deber de garantizar sus derechos a los usuarios pesa sobre la Administración, no sobre la entidad que hubiera suscrito el concierto. Por otro lado, al no concretar las causas que habilitarían el empleo de este medio tan expeditivo podría servir para salvar situaciones causadas por la propia Administración, como la demora en la tramitación de los nuevos conciertos sociales ante el más o menos próximo vencimiento de los existentes, situación que, dada la extensa duración que pueden alcanzar, se presenta como difícilmente justificable.

Tal como queda redactado se estima que no es admisible. Habrá que matizar los casos en que podrá acordarse, no siendo acorde con su carácter extremo dejar su concreción a norma de rango reglamentario. Por tal razón debería suprimirse o, al menos, modificarse este apartado para no remitir a reglamento la concreción de las situaciones en las que se habilita al ejercicio de semejante potestad, concretando sus causas tasadas legitimadoras o explicitando los criterios que han de servir para moderar su ejercicio.

Esta observación, sobre la necesidad de que se hagan constar en el Anteproyecto de Ley los supuestos en que la Administración puede obligar a la entidad prestadora del servicio a la prolongación del mismo una vez expirado el plazo, tiene carácter esencial.





Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

SEXTA. Observaciones particulares al Anteproyecto de Ley.

1.- Título Preliminar. Disposiciones Generales.

-Artículo 1. Objeto de la Ley.

El artículo resulta excesivamente largo para concretar el objeto de la ley. Además, según las Directrices de Técnica Normativa (Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005), en su Directriz 26 se indica que los artículos no deberán contener motivaciones o explicaciones, cuyo lugar adecuado es la parte expositiva. Por el contrario, en el presente artículo, apartados a y e, se introduce el término “promover” que resulta más propio de principios que de objeto, que, a nuestro juicio, debe ser claro y conciso.

En realidad, el objeto de la ley es, como se aclara en su exposición de motivos, “vertebrar un Sistema de Servicios Sociales entendido en cuanto generador de condiciones para la igualdad efectiva y real”. En efecto, toda la estructura de los servicios sociales que establece el Anteproyecto pivota sobre el “Sistema de Servicios Sociales”, por lo que el objeto debe ser la regulación de dicho Sistema que persigue la reducción o eliminación de las desigualdades sociales, mientras que el resto de “objetos” que se incluyen en este artículo serían los instrumentos para la consecución de ese objeto. De hecho, alguno de estos “objetos” se reproducen en el artículo 5 – Finalidad y objetivos del Sistema de Servicios Sociales- (“Prestar unos servicios sociales de calidad”; “Fomentar la coordinación entre los diferentes sistemas de protección social”, “Fomentar la participación comunitaria”; etc).

Por ello se aconseja que se simplifique el objeto de la ley en este primer artículo.

-Artículo 2. Ámbito de aplicación.





Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

El ámbito de aplicación de la ley hace referencia a la delimitación de validez de las leyes, nos dice cuándo, dónde y sobre quién se aplicarán dichas leyes. Por ello, en este artículo se echa en falta la referencia a los “usuarios” del Sistema de Servicios Sociales, a los que igualmente se aplica la ley.

-Artículo 3.- Definiciones.

El artículo comienza con la definición de “Acreditación de Centros y Servicios”, que viene referida a los previamente autorizados; sin embargo, no se define lo que ha de entenderse por “autorización administrativa”, la cual, al igual que la acreditación, se regulan en el capítulo I del Título X del Anteproyecto.

De la lectura de los apartado 5 –Entidades del Tercer Sector de Acción Social- y 6 –Entidades de iniciativa social-, no se advierte diferencia alguna entre ambas, pues son de carácter privado, sin ánimo de lucro, que impulsan y realizan actividades en el ámbito de los servicios sociales, e incluso en las segundas se dice finalmente que son aquellas constituidas por el denominado Tercer Sector de Acción Social. Este Consejo Jurídico es consciente de las dificultades doctrinales para una conceptualización unívoca del Tercer Sector de Acción Social, pero también consideramos que no se debe dar lugar a confusión en la redacción del texto de una ley. Por ello, dado que realmente el Tercer Sector de Acción Social únicamente se nombra para la constitución de la “Mesa de Diálogo Civil del Tercer Sector de Acción Social de la Región de Murcia”, con participación de la Administración regional y la “Plataforma del Tercer Sector de Acción Social de la Región de Murcia”, y que, realmente, la intervención en servicios sociales viene referida en todo momento a las “entidades de iniciativa social”, lo congruente es suprimir la definición de “Entidades del Tercer Sector de Acción Social.

-Artículo 4.- El Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia.





Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

En el apartado 3, buscando la concisión y claridad, la primera parte del apartado podría ser del siguiente tenor:

“Los servicios, prestaciones, recursos y actuaciones que sean prestados por personas físicas o jurídicas privadas, aunque no formen parte...”.

Lo mismo cabe decir del apartado 4, que podría ser del siguiente tenor:

“La participación de la iniciativa privada en el Sistema de Servicios Sociales...”.

-Artículo 6. Reserva de denominación.

Este artículo dice textualmente:

“1. Quedan reservadas a las Administraciones públicas de la Región de Murcia, en el ámbito de sus respectivas competencias para su exclusiva utilización las expresiones: «Sistema de Servicios Sociales», «Servicios Sociales de Atención Primaria», «Servicios Sociales de Atención Especializada», «Centro de Servicios Sociales», «Red de Servicios Sociales de Atención Especializada», «Sistema de Información de Servicios Sociales de la Región de Murcia», «Catálogo del Sistema de Servicios Sociales», «Programa Individual de Atención Social», en cualquiera de sus formas o combinaciones o cualquier otra que pudiera inducir a confusión con la estructura territorial, orgánica y funcional del citado Sistema de Servicios Sociales o con las prestaciones del mismo.

2. No podrán utilizarse denominaciones que puedan inducir a confusión con las prestaciones, estructura u organización del sistema”.

En primer lugar, las denominaciones deben completarse con “de la Región de Murcia”, para delimitar el ámbito territorial de las mismas.

En segundo lugar, la amplitud de la reserva “en cualquiera de sus formas o combinaciones”, nos introduce en el terreno de las indefiniciones





Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

y atenta contra el principio de seguridad jurídica en el que se residencian los mandatos de una ley.

Además, por ejemplo, dado que pueden existir centros de servicios sociales que actúen al margen del Sistema de Servicios Sociales, no se comprende por qué se excluye a éstos de la posibilidad de utilización de una denominación tan común como la de “centro de servicios sociales”.

Debemos recordar, también, que la iniciativa privada puede participar del Sistema de Servicios Sociales, por lo que vedar su utilización a aquellos que participan en el Sistema parece un contrasentido.

El apartado 2 del precepto es redundante con la parte final del apartado 1, por lo que en cualquier caso debe eliminarse.

Por ello, en aras de una mayor claridad, se podría realizar esta reserva al modo y manera de como lo hace la Ley valenciana, con las correspondientes adaptaciones (Ley 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comunitat Valenciana), en su artículo 7.

Esta observación tiene carácter esencial.

-Artículo 7.- Principios rectores.

En el apartado n “Investigación, innovación y generación de conocimiento” falta el verbo que de sentido al párrafo, como, por ejemplo “se promoverán los procesos de análisis de la realidad social...”.

-Artículo 9.- Derechos de las personas usuarias de los Servicios Sociales.

Se debe especificar que estos derechos vienen referidos a los usuarios de los servicios sociales del Sistema de Servicios Sociales.

-Artículo 10. Deberes de las personas usuarias de los servicios sociales.





Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Cabe hacer las mismas consideraciones que para el artículo anterior.

II. Título I. El catálogo y las prestaciones del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia

-Artículo 12.- El Catálogo de Prestaciones del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia.

Debe procurarse unificar la terminología para evitar confusiones, y así, el artículo se denomina “El catálogo de Prestaciones del Sistema...”, mientras que en el contenido del precepto, y en otros posteriores, se denomina “Catálogo de Servicios Sociales”. Por tanto, debe darse una denominación unívoca, bien “Catálogo de Prestaciones del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia”, o bien “Catálogo de Servicios Sociales del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia”.

-Artículo 14.- Procedimiento de elaboración, aprobación y revisión del catálogo de Servicios Sociales de la Región de Murcia.

Damos por reproducidas las observaciones realizadas en el apartado I de la Consideración Sexta sobre las relaciones entre Ley y reglamento.

-Artículo 16. Prestaciones Garantizadas.

Puesto que en los artículos anteriores ya se ha determinado que el Catálogo de Servicios Sociales es el que recoge las prestaciones del Sistema, y que estas prestaciones pueden ser de servicio o prestaciones económicas, se debe mantener esta terminología a lo largo del articulado, para evitar confusiones. Así, en el apartado h se vuelve a hablar de servicios y prestaciones, suponemos que para identificarlos con las prestaciones de servicio y las prestaciones económicas, pero, si así es, debe optarse por indicarse de manera individual como se acaba de decir, o indicar las “prestaciones” del Sistema para englobar a los dos tipos de prestaciones.





Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Como hemos indicado, esta observación se hace extensiva al resto del articulado.

-Artículo 17. Derecho subjetivo a las prestaciones garantizadas del Sistema.

El apartado 3 de este artículo debe eliminarse.

En él se indica:

“Las personas titulares podrán reclamar en vía administrativa y jurisdiccional, directamente o a través de las personas jurídicas legalmente habilitadas para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos, el cumplimiento del derecho a las prestaciones y servicios que reconoce la presente ley. La tutela judicial comprenderá la adopción de todas las medidas que sean necesarias para poner fin a la vulneración del citado derecho, así como para restablecer a la persona perjudicada en el ejercicio pleno del mismo”.

La primera parte del precepto indica a través de quién pueden defender sus derechos los titulares de los mismos, lo que supone una restricción que excede el título competencial que fundamenta la misma, ya que son las leyes de procedimiento (en el ámbito administrativo) y las leyes procesales (en el ámbito judicial) las que fijan quienes pueden ostentar la representación y defensa de los titulares de los derechos que se ejercitan, y como pueden hacerlo.

La segunda parte porque igualmente supone invadir las competencias del poder judicial, puesto que es la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, la que determina el contenido y alcance de las sentencias que dicten los Jueces y Magistrados.

Esta observación tiene carácter esencial.

-Artículo 19. Forma de provisión de las prestaciones.





Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

En el precepto se indica que *“Quedan reservadas a la gestión directa por parte de las Administraciones Públicas, según su ámbito de competencias, las prestaciones siguientes:...6. Servicios de protección, adopción de menores y ejecución de medidas judiciales”*.

La gestión directa como forma de gestión de los servicios sociales, implica la gestión pública con medios propios, lo cual, por definición, excluye la participación de entidades colaboradoras, sean con o sin ánimo de lucro.

Sin embargo, es habitual que las medidas y actividades que comprenden estas prestaciones sean objeto de concertación con la iniciativa privada por parte de la Consejería competente, lo que, a nuestro juicio, no sería procedente tras la entrada en vigor de la ley, por lo que debería, si es que es eso lo que se pretende, excepcionarse de la gestión directa aquello que se quiera que sea objeto de concertación con la iniciativa privada.

-Artículo 20. Responsabilidad Pública.

En el apartado 1, al final de la primera frase, para no repetir de nuevo la palabra Comunidad, sería más apropiado indicar “en su territorio”, o “en su ámbito territorial”.

Para facilitar la comprensión del precepto, después de “de la Comunidad” en vez de coma debe añadirse un punto y seguido, y comenzar la frase del siguiente modo:

“En ejercicio de dichas competencias le corresponde la gestión y ordenación...”

-Artículo 22. Competencias de la Consejería competente en materia de servicios sociales.

El apartado 1 es del siguiente tenor literal:





Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

“Corresponde a la Consejería competente en materia de servicios sociales, directamente o a través del organismo autónomo que tenga adscrito:...”

Ninguna otra referencia se hace en el Anteproyecto de ley sobre la posibilidad de gestión de las competencias de la Consejería a través de un organismo autónomo (en la actualidad dichas competencias se ejercen a través IMAS, como ya se dijo), por lo que se echa en falta alguna referencia a esta forma de gestionar descentralizadamente los servicios de su competencia como lo hace LSSRM en su artículo 23.

El apartado 1.d debe suprimirse por las razones esgrimidas en el apartado I de la Consideración Sexta.

III. Título III. Organización Territorial y Estructura de los Servicios Sociales de la Región de Murcia.

-Capítulo I. Organización Territorial del Sistema de Servicios Sociales.

No se indica en ningún precepto del Capítulo a quién corresponde la aprobación de la división territorial de la organización de los servicios sociales. Ahora bien, dado que es el Mapa de Servicios Sociales al que corresponde (artículo 57 del Anteproyecto) concretar la delimitación geográfica y los núcleos de población que integran las diferentes áreas, zonas básicas y unidades básicas de servicios sociales, no estaría de más que en este capítulo se hiciese una referencia al hecho de que corresponde realizar la división territorial de los servicios sociales al Consejo de Gobierno a través del Mapa de Servicios Sociales.

-Capítulo II. Estructura de los Servicios Sociales de la Región de Murcia.

-Artículo 33.- El Centro de Servicios Sociales de Atención Primaria.





Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Prevé el apartado 2 que la dirección del centro recaerá en un profesional con titulación universitaria de grado, licenciatura o diplomatura.

La Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, regulaba la estructura y organización de las enseñanzas universitarias dispuestas en tres ciclos cuya superación daba lugar a los títulos de Diplomado universitario, Arquitecto Técnico, Ingeniero Técnico, Licenciado, Arquitecto, Ingeniero y Doctor. La Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la citada Ley Orgánica 6/2001, realizó una profunda reforma en la estructura y organización de las enseñanzas universitarias, basada en tres ciclos: Grado, Máster y Doctorado, para converger hacia la armonización de los sistemas educativos superiores en el marco del espacio europeo de educación superior. Por su parte, el Real Decreto 1027/2011, de 15 de julio, por el que se establece el Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior, establece cuatro niveles de cualificación en función de los resultados de aprendizaje que proporcionan los estudios oficiales: el nivel de Técnico Superior se incluye en el Nivel 1, el de Grado en el Nivel 2, el de Máster en el Nivel 3, y el de Doctor en el Nivel 4.

La Disposición adicional cuarta del Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, dispuso, como no podía ser de otra manera, que los títulos obtenidos conforme a los anteriores planes de estudio mantendrían sus efectos académicos y profesionales.

La correspondencia entre los antiguos títulos con los nuevos se realiza mediante el procedimiento previsto en el Real Decreto 967/2014, de 21 de noviembre, por el que se establecen los requisitos y el procedimiento para la homologación y declaración de equivalencia a titulación y a nivel académico universitario oficial y para la convalidación de estudios extranjeros de educación superior, y el procedimiento para determinar la correspondencia a los niveles del marco español de cualificaciones para la educación superior de los títulos oficiales de Arquitecto, Ingeniero, Licenciado, Arquitecto Técnico, Ingeniero Técnico y Diplomado.





Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

En aplicación de dicho procedimiento se han dictado numerosas resoluciones que vienen a señalar la correspondencia de las antiguas diplomaturas con los estudios de nivel 2 y de las licenciaturas con el nivel 3.

En consecuencia, desde la reforma en las titulaciones universitarias operada en 2007, no parece adecuado aludir en normas como la que es objeto de esta consulta a títulos de licenciado o diplomado, sin perjuicio de reconocer que tales títulos habilitan para el desempeño profesional conforme a las correspondencias indicadas.

Por otra parte, ha de considerarse que el Centro de Servicios Sociales de Atención Primaria es un centro de titularidad y gestión públicas, conforme dispone el apartado 1 del precepto objeto de la presente consideración, de donde se deduce que su director habrá de ser un empleado público, para cuya selección y provisión habrá de estarse a las normas que rigen el empleo público (la Disposición adicional octava del indicado RD 967/2014 excluye su aplicación al régimen de titulaciones exigible para el ingreso en las Administraciones Públicas). Así, ya el Estatuto Básico del Empleado Público promulgado en ese mismo año 2007 (el texto hoy vigente es el refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, TREBEP) aludía a la titulación de Grado como la necesaria para el acceso a los Subgrupos A1 y A2, pertenecientes al Grupo A de clasificación profesional.

En consecuencia, se sugiere que la referencia a la exigencia de titulación del director del centro se sustituya por la correspondiente a su clasificación profesional dentro del Grupo A, lo que habrá de tener su necesario reflejo en la relación de puestos de trabajo, que podrá clasificar los puestos de director de este tipo de centros como abiertos a su provisión por funcionarios de cuerpos correspondientes a los subgrupos A1 y A2.

-Capítulo III. Urgencia y Emergencia Social.

-Artículo 37.- Urgencia Social.





Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Recordar aquí lo dicho en el apartado I de la Consideración Sexta sobre la remisión al desarrollo reglamentario.

IV. Título IV. Coordinación entre administraciones públicas y entre Sistemas de protección.

-Artículo 46. Consejo de Coordinación Territorial de Servicios Sociales.

No se indica la naturaleza del Consejo, aunque por sus funciones debe tener naturaleza de órgano colegiado.

En el apartado 3.c. Vicepresidencia, se dice que es un representante de las entidades locales, a propuesta de la Federación de municipios de la Región de Murcia, pero no se indica quien lo nombra.

En el apartado 3.d.i. Vocales, no se indica quien propone y nombra a estos miembros.

En el apartado 4.c. no se indica quien nombra al representante de las entidades locales.

En el apartado 5 se indican las funciones del Consejo de Coordinación, sin distinguir las que corresponden al Pleno y a la Comisión Permanente, debiendo delimitarse ambas.

En el apartado 6, en la última frase se dice “así como por las normas que le sean de aplicación”, lo que carece de sentido en relación con la frase anterior que se refiere a que el Consejo aprobará su reglamento de régimen interior. Por ello, y dado que a los órganos colegiados les es aplicable lo dispuesto sobre los mismos en la Ley 40/2015, de 2 de octubre, de Régimen Jurídico del sector Público (LRJSP), debería añadirse una previsión semejante a la siguiente: “..., y se regirá por las normas procedimentales que les sean de aplicación”.





Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

5. Título V. Financiación del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia.

-Artículo 49. Garantía de Financiación.

Su número 1 se pronuncia en términos de totalidad del Sistema de Servicios Sociales. Sin embargo, el número 2 reduce el alcance de tal afirmación pues parece limitarla a la de las “prestaciones garantizadas”. Así se podría entender que la finalidad garantista únicamente opera respecto de ellas pues éste número 2 proclama que tal garantía se cumplirá “(...) asegurando las prestaciones garantizadas del Sistema de Servicios Sociales”, de donde las otras prestaciones, las condicionadas, no contarían con esa garantía. Una interpretación así no parecería acomodarse a los principios inspiradores de la norma proyectada proclamados en su artículo 7, especialmente el de responsabilidad pública que se formula en términos categóricos al decir “*Los poderes públicos garantizarán la disponibilidad de los servicios sociales y el derecho de las personas a acceder a los mismos mediante la provisión de los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios y bajo los principios de eficacia, eficiencia y desarrollo sostenible*”. Pero entiende el Consejo Jurídico que la fórmula utilizada es correcta porque, incluso este artículo no proclama de manera absoluta esa garantía al no referirse a “todos” los recursos imaginables y, tampoco lo hace de modo incondicionado pues la obligación de garantizar la suficiencia queda supeditada a otros tres principios y, entre ellos, el de desarrollo sostenible. Debe considerarse pues cumplido el mandato de garantizar la suficiencia del sistema con restringirla a las prestaciones garantizadas. De otro modo quedarían sin sentido los diversos llamamientos que el Anteproyecto hace al respeto de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

-Artículo 51. Fuentes de financiación.

La suficiencia de financiación del sistema se enfoca desde la perspectiva de los gastos que se producirán. La mención a las fuentes de financiación del sistema se centra, como principales, en los créditos de los presupuestos de la Comunidad, de las entidades locales, del Estado, de la





Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Unión Europea, de cualquier otra organización, institución o entidad pública. Y, junto con ellas, hay otras que podríamos considerar complementarias: las aportaciones de los usuarios del sistema, las de entidades de iniciativa social y de iniciativa privada mercantil, las herencias, donaciones o legados y cualquier otra aportación que se destine al sistema por establecerlo así el ordenamiento jurídico. Entre estas últimas debe situarse la mencionada en el número 3 de este artículo consistente en una cantidad equivalente al 0,5% de la aportación de la Administración regional a la financiación del presupuesto de ejecución material de toda obra que supere los seiscientos mil euros. Son varios los comentarios que han de hacerse a esta enumeración de fuentes de financiación.

1. Es claro que la visión de lo que sean las fuentes de financiación del sistema ha estado condicionada por la perspectiva propia de la Consejería instructora, distinta de la de la Consejería de Hacienda. Lo que para la primera son fuentes de financiación provenientes de los presupuestos de la CARM, los créditos para gastar, para la segunda son necesidades a financiar. Es natural esa diferencia de perspectiva pues a la Consejería de Hacienda compete velar por la correcta financiación del presupuesto, es decir, procurar que el estado de ingresos cuente con los necesarios para financiar los gastos que se autoricen por la ley. La distinta perspectiva se aprecia en la diferente consideración que para una y otra merece el incremento de gastos que la aplicación de la nueva ley va a proponer. La afirmación que se hace en la MAIN, en su apartado relativo al “Informe de impacto presupuestario”, de que “El proyecto normativo no implica incidencia en el déficit público, ni afecta a gastos o ingresos presentes o futuros, sin perjuicio de las necesidades extraordinarias de financiación derivadas de la aplicación de la disposición adicional vigésima cuarta de la Ley 7/2017, de 21 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 2018”, es puesta en cuestión por la Dirección General de Presupuestos y Fondos Europeos, que ha manifestado su desacuerdo a lo largo de la tramitación del Anteproyecto evacuando tres informes, de 18 de noviembre, y 5 y 14 de diciembre de 2018, en los que se formulan diversas observaciones sobre este y otros extremos. La falta de previsión de mayores ingresos con que financiar el exceso de gasto que su aplicación va a suponer, calculado por la Consejería





Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

proponente, le hace concluir, en el último de los informes emitidos que *“Por tanto, en términos globales, existiría para el ejercicio 2019 un déficit en cómputo anual de 2.095.309,12 euros”*, obligando a que se debieran adoptar medidas para garantizar el cumplimiento de los objetivos es estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

La cifra la obtiene la Dirección General restando a las nuevas necesidades de financiación calculadas por la Consejería instructora, 2.345.309,12 € (la suma del incremento de 112.382,95 € en gastos de personal + 427.236,12 € de gastos corrientes en bienes y servicios y + 14.805.690,05 € en transferencias corrientes) los 250.000 € de crecimiento de las transferencias corrientes que figuraba en el Proyecto de presupuestos para 2019, en tramitación en el momento de informar. No entró dicho Centro Directivo en el análisis de los problemas que generaría el crecimiento en los siguientes ejercicios – evaluado en la MAIN, para los 5 años primeros de su aplicación, en 7.856.383,06 € pero cabe suponer la misma conclusión para todos ellos.

La ejecución de la norma que ahora se dictamina se va a inscribir en el conjunto de las acciones de ejecución de las políticas del Gobierno regional, políticas todas ellas que han de contar con el correspondiente respaldo presupuestario. Estas y cualesquiera acciones que impliquen gasto deben contar con el adecuado soporte de los créditos para gastos, y estos, los autoriza la Asamblea Regional. Es comprensible la preocupación de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Europeos, obligada como está a ejercer sus competencias como órgano directivo encargado de la política regional en materia de planificación económica regional, en materia presupuestaria y financiera y del análisis, estudio y seguimiento del sistema de financiación autonómica (artículo 5 del Decreto n.º 50/2018, de 27 de abril, por el que se establecen los Órganos Directivos de la Consejería de Hacienda, actual artículo 9 del Decreto 170/2019, de 6 de septiembre de 2019, por el que se establecen los Órganos Directivos de la Consejería de Presidencia y Hacienda). La advertencia se entiende hecha y deberá ser tenida en cuenta para cuando hayan de aplicarse las previsiones legales lo que, de no constar medios adicionales de financiación, va a traer consigo el





Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

necesario reajuste en gastos para que la CARM cumpla con sus compromisos en materia de estabilidad presupuestaria.

El análisis hecho por el CES en su dictamen sobre el Anteproyecto expresaba también esa consideración acerca de que la suficiencia de la financiación del sistema ha de contemplarse dentro de la globalidad de la propia de la acción de gobierno mostrando su convicción de que el incremento de gasto será asumible. Así puede sostenerse pero sin olvidar que, sea cual sea su importe, un crecimiento en los gastos debe ir acompañado o de un incremento de ingresos o de una minoración de otros gastos, en la misma cantidad, para no provocar mayor déficit.

2. Se prevé como posible fuente de financiación un porcentaje de la aportación de la CARM a la financiación de obras de presupuesto de ejecución material superior a los seiscientos mil euros, que habrá de destinarse a inversiones. La fórmula ya se ha ensayado anteriormente en otros ámbitos – el conocido “1% cultural” –. Al no decir nada el Anteproyecto sobre cómo gestionar esas cantidades se presenta un problema a resolver en el futuro por los reglamentos de desarrollo. Sin entrar en consideraciones sobre la cuantía de esa aportación, discutida a lo largo de la elaboración del Anteproyecto – ha oscilado entre el 0,7 y el 0,5% según el momento que se contemple – entiende el Consejo Jurídico que ya en el Anteproyecto se podría incluir la fórmula, aludiendo a la posibilidad de financiar ampliaciones de tales créditos con las retenciones a practicar en otros créditos por ese porcentaje. Se sugiere que en el texto del Anteproyecto se añadiera al número 3 del artículo 51 un párrafo declarando ampliables los créditos para operaciones de capital del sistema así financiados. La redacción podría ser esta o cualquier otra análoga: *“A estos efectos tendrán la consideración de ampliables los créditos para operaciones de capital a realizar en el Sistema de Servicios Sociales que específicamente así se determinen en la ley de presupuestos de cada ejercicio, ampliaciones que se financiarán con las retenciones que se practiquen en cumplimiento de este artículo”*. La referencia a “operaciones de capital” engloba tanto los de inversiones reales, que serían directamente realizados por la Consejería competente en la materia, como las





Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

transferencias de capital que desde ella pudieran hacerse a organismos propios u otras entidades para que fueran ellas quienes las ejecutaran.

3. Por último cabe referirse a la posibilidad de que los servicios prestados se financien con la aportación de los usuarios. El diseño de esta fuente de financiación se ha hecho fijando una serie de condiciones que la hacen conforme con la razón última del sistema y, a la vez, con la realidad de las finanzas públicas. Ciertamente es que, como señala el CES, lo deseable sería un “Sistema de Servicios Sociales de carácter gratuito”, pero la limitación de los recursos públicos aconseja no descartar la contribución directa de los beneficiarios del sistema, siempre que se respeten las cautelas establecidas mediante la invocación de principios tales como la universalidad, equidad, progresividad y redistribución a la hora de fijar el importe de tal aportación (Artículo 53.1), y de que se elimine la posibilidad de que alguien pueda quedar al margen de las prestaciones por carecer de recursos económicos (Artículo 53. 6).

VI. Título VI. Planificación en el Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia.

-Artículo 57. Mapa de Servicios Sociales de la Región de Murcia.

En el apartado 2 se atribuye al titular de la Consejería competente en materia de servicios sociales la aprobación mediante orden del Mapa de Servicios Sociales, cuando dicha competencia corresponde al Consejo de Gobierno, según lo indicado en el apartado I de la Consideración Sexta, por lo que debe corregirse en este sentido.

En el apartado 6 del precepto se exige, en el procedimiento de elaboración del Mapa de Servicios Sociales, el informe del Consejo de Coordinación Territorial de Servicios Sociales, indicándose al final que dicho informe no tendrá carácter vinculante, lo que resulta innecesario puesto que de conformidad con el artículo 80.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones públicas (LPACAP) “*Salvo disposición expresa en contrario, los informes serán facultativos y no vinculantes*”.





Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Además, la preceptividad de este informe en el procedimiento de elaboración del Mapa de Servicios Sociales podría introducirse como una de las funciones del Consejo en el artículo 46 del Anteproyecto.

VII. Título VII. Participación Social.

-Artículo 60.- Consejo Regional de Servicios Sociales.

El apartado 2 es del siguiente tenor literal:

“La composición del Consejo Regional de Servicios Sociales se establecerá reglamentariamente, formando parte del mismo representantes de:

- a. La Administración regional.*
- b. La Administración local.*
- c. Las organizaciones sindicales y empresariales más representativas.*
- d. Los colegios profesionales.*
- e. Las asociaciones y entidades de iniciativa social más representativas del ámbito de los servicios sociales”.*

Dado que en el apartado 4 se indica que *“Su composición, incluyendo el procedimiento de designación, régimen y funcionamiento serán establecidos de forma reglamentaria”*, es redundante que en el apartado 2 se indique también que la composición del Consejo se establecerá reglamentariamente. Por ello se propone que este apartado 2 comience de la siguiente manera:

“Formaran parte del Consejo regional de Servicios Sociales representantes de:...”, para dejar su desarrollo reglamentario en el apartado 4.

-Artículo 63.- Mesa de Diálogo Civil del Tercer Sector de Acción Social de la Región de Murcia.





Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

El apartado 1 comienza diciendo “*Se creará la Mesa...*”, pero a continuación debe indicarse la forma de la norma de creación (decreto u orden) que dependerá de la naturaleza jurídica que se le otorgue a la misma. Si se pretende regular como ya lo hace la Orden, de 9 de septiembre de 2015, por la que se crea la Comisión de Trabajo “Mesa de Apoyo al Tercer Sector” y se establece su régimen de funcionamiento, en ella se le da la naturaleza jurídica de “comisión de trabajo, de los regulados en el artículo 24.3 de la Ley 7/2004”, en cuyo caso se podrá crear por Acuerdo del Consejo de Gobierno o por la Consejería correspondiente. Por el contrario, si se le otorga naturaleza jurídica de órgano consultivo, como por otra parte parece desprenderse del artículo 59 del Anteproyecto, deberá crearse por decreto del Consejo de Gobierno y regirse por la Ley 9/1985, de 10 de diciembre, de los Órganos Consultivos de la Región de Murcia, al igual que el resto de órganos que establece el citado artículo 59, por lo que deberá aclararse este asunto, lo que va a afectar también al apartado 4 en cuanto a la norma que ha de regular su composición y funcionamiento.

VIII. Título VIII. Iniciativa social e iniciativa privada mercantil en la prestación de los servicios sociales.

-Capítulo I. Participación de las entidades de la iniciativa social y de las entidades de iniciativa privada mercantil en la prestación de los servicios sociales.

- Sección 1ª. Participación y fomento de la iniciativa social.
- Artículo 67. Fomento de la iniciativa social.

En el apartado 2 se vuelve a definir, de manera ahora distinta, lo que se entiende por entidades de iniciativa social, cuando ya se definen en el artículo 3, lo que resulta incorrecto. Ahora bien, si se quieren añadir las características, para delimitar más el concepto, se podría redactar de la siguiente manera:

“Estas entidades, definidas en el artículo 3 de la ley, deberán tener las características siguientes:...”





Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

En el apartado 2.a se establece como una de las características que ha de reunir una entidad de iniciativa social la de ser de acción voluntaria, definiéndose como *“aquella que cuenta con una base social conformada, total o parcialmente, por personas voluntarias, personas socias, personas que forman parte de los órganos de gobierno u otras que colaboran con la entidad de manera voluntaria”*.

La Plataforma de Entidades de Voluntariado de la Comunidad de Madrid (FEVOCAN), define a las entidades de acción voluntaria como *“una organización sin ánimo de lucro que trabaja para alcanzar una sociedad más justa y defender la dignidad humana, a través del fomento y desarrollo del voluntariado”*; definición ésta, a nuestro juicio, más simple y clarificadora que la propuesta por el Anteproyecto.

En el apartado 2.d. se establece como una de las características que ha de reunir una entidad de iniciativa social la de no ser lucrativa, definiéndose como aquella que *“no persigue la distribución de beneficios económicos, y de cuya figura jurídica se deriva la obligación de reinvertir cualquier eventual beneficio en la misión de la organización o, lo que es lo mismo, la imposibilidad de distribuir beneficios”*.

Es ésta una definición muy poco rigurosa de lo que se entiende por entidad no lucrativa, siendo comúnmente aceptada la siguiente definición:

“es una entidad privada que, en virtud de sus reglas constitutivas, no puede distribuir sus beneficios a las personas que la controlan, teniendo que destinarlos bien a la realización de sus objetivos (o a la reinversión), bien a la ayuda a personas que no ejerzan ningún control sobre la organización”.

-Sección 2ª. Régimen de Concertación social.

-Artículo 73.- Efectos del concierto.

El apartado 1 es del siguiente tenor literal:





Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

“La formalización del correspondiente acuerdo de concierto a que se refiere el artículo anterior obliga al titular de la entidad concertada a la prestación del servicio o provisión de plazas en los términos estipulados en el citado acuerdo y del resto de la normativa existente para el servicio o centro objeto de concierto desde el momento de su suscripción”.

La primera parte del precepto no se relaciona correctamente con la segunda, ya que el verbo principal “obliga” no puede unirse al complemento “y del resto de la normativa”, sino que habrá que preguntarse ¿a qué obliga la formalización del acuerdo?, siendo la respuesta que obliga “al cumplimiento del resto de la normativa”. Por ello se propone la siguiente redacción alternativa:

“La formalización del correspondiente acuerdo de concierto a que se refiere el artículo anterior obliga al titular de la entidad concertada a la prestación del servicio o provisión de plazas en los términos estipulados en el citado acuerdo y al cumplimiento de la normativa aplicable al servicio o centro objeto de concierto desde el momento de su suscripción”.

-Capítulo II. Voluntariado social.

-Artículo 77.- Fomento del voluntariado social.

El apartado 2 es una mezcla de los apartados 1.c) y d) y 2 del artículo 3 de la Ley 5/2004, de 22 de octubre, del voluntariado en la Región de Murcia, siendo mucho más clarificadora la dicción de los referidos apartados que el precepto que analizamos, que no aporta nada a lo expresado en aquéllos, constituyendo la citada Ley y la Ley estatal el régimen jurídico por el que ha de regirse el voluntariado, como bien se expone en el apartado 3 del artículo 77, por lo que, a nuestro juicio, este apartado 2 debe suprimirse.

IX. Título IX. La calidad de los servicios sociales.

-Capítulo II. Profesionales de los servicios sociales.





Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

-Artículo 83.- Principios de actuación de los colectivos profesionales de los servicios sociales.

El precepto encabeza un Capítulo denominado “Profesionales de los servicios sociales” que pretende establecer una suerte de estatuto común para quienes trabajan en el ámbito de los servicios sociales, con independencia de la naturaleza funcional, laboral o autónoma que enmarca su desempeño profesional.

La diversidad de regímenes apuntada se coherente mal con previsiones como las contenidas en el artículo 83, apartados 2 y 3, según las cuales estos profesionales gozarán de autonomía técnica, “sin más limitaciones que las establecidas por la ley y con el cumplimiento de los objetivos, normas y procedimientos de la institución o entidad en la que se desarrolle su actividad”, al tiempo que se sujeta su actuación a los principios de calidad, eficiencia y eficacia, así como a los deberes de la ética y la deontología profesional.

Adviértase que, a pesar de la amplitud de dichas previsiones, podrían no llegar a cubrir otras exigencias y principios que también limitan y vinculan a estos profesionales cuando concurre en ellos la condición de empleados públicos, como los específicos principios de actuación que les imponen los artículos 52 y siguientes TREBEP y que se vinculan a la especial naturaleza pública de su relación de servicios.

Se sugiere, en consecuencia, añadir un cuarto apartado específicamente destinado a los empleados públicos, para señalar que cuando los profesionales de los servicios sociales sean empleados públicos, su actuación se registrará, además, por los principios propios de dicha condición, establecidos por su normativa específica.

- Artículo 85.- Derechos de los colectivos profesionales de los servicios sociales.

a) Sólo hay un apartado, por lo que no debería ser numerado. Debe suprimirse la numeración del mismo como apartado 1.





Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

b) En el actual subapartado 1, letra g) se confiere el derecho a *“que las administraciones competentes en servicios sociales adopten las medidas pertinentes para la prevención y atención de las situaciones de riesgo derivadas de su trabajo, garantizando su integridad”*.

Esta previsión debería circunscribirse a los profesionales que presten servicios a dichas administraciones competentes en servicios sociales, pues de lo contrario se extendería a la Administración un deber u obligación que el ordenamiento laboral asigna al empleador. Así, el artículo 14.1 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales dispone:

“Los trabajadores tienen derecho a una protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo.

El citado derecho supone la existencia de un correlativo deber del empresario de protección de los trabajadores frente a los riesgos laborales.

Este deber de protección constituye, igualmente, un deber de las Administraciones públicas respecto del personal a su servicio”.

Adviértase que de no atender la sugerencia efectuada y mantener la redacción del precepto proyectado objeto de consideración, el Anteproyecto parece hacer responsables a las Administraciones competentes en servicios sociales de las consecuencias que para la integridad de los indicados profesionales pudiera tener la desatención por parte de sus respectivos empleadores de las normas preventivas. Y ello con independencia de que dichos trabajadores tengan la condición de empleados públicos o presten sus servicios para la Administración, pues ésta vendrá obligada en todo caso a garantizar su integridad, adoptando las medidas pertinentes para la prevención y atención de las situaciones de riesgo derivadas de su trabajo.

Por otra parte, la futura Ley se limita a señalar la obligación sin detenerse en fijar qué medidas concretas o facultades podrá asumir la Administración competente en materia de servicios sociales (Comunidad Autónoma y Corporaciones Locales) para poder cumplir con su función de





Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

garante de la seguridad del trabajador cuando no concurra en ella la condición de empleador de los profesionales de servicios sociales, colocando a la Administración en una situación precaria, en la medida en que se le obliga a un resultado (garantizar la integridad de los profesionales de servicios sociales), sin dotarla de los medios necesarios para lograrlo.

En cualquier caso, entre tales medidas nunca podrían establecerse por la Comunidad Autónoma (menos aún por las Corporaciones Locales) aquellas que conllevaran la imposición a las empresas de nuevas obligaciones preventivas, atendida la ausencia de competencia normativa en materia de legislación laboral de que adolece la Comunidad Autónoma, cuya competencia queda circunscrita estrictamente a su ejecución (artículos 149.1,7ª de la Constitución y 12.Uno.10 del Estatuto de Autonomía).

Descartada esa posibilidad, las actuaciones que podrían adoptar las Administraciones para velar por la integridad de los profesionales de servicios sociales que no sean empleados públicos, ligada al cumplimiento de las normas de prevención de riesgos laborales, tales como la intensificación de las funciones de vigilancia de la seguridad y salud laboral en las empresas, que la Comunidad Autónoma ejerce por medio de la Dirección General de Trabajo (y antes el hoy extinto Instituto de Seguridad y Salud Laboral), o el establecimiento de cláusulas de corte preventivo en los correspondientes conciertos y contratos a suscribir con las mercantiles prestadoras de servicios sociales, difícilmente podrían llegar a garantizar la integridad de los trabajadores en los términos en los que se expresa el Anteproyecto.

Procede, en definitiva, restringir la obligación de las Administraciones Públicas de garantizar la integridad de los profesionales de servicios sociales mediante la adopción de medidas pertinentes para la prevención y atención de las situaciones de riesgo derivadas de su trabajo, a aquellos que tengan a su servicio, lo cual no obstante, no dejaría de ser un mero recordatorio de una obligación que ya les impone la normativa laboral.

Esta observación tiene carácter esencial.





Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

- Artículo 86.- Deberes de los colectivos profesionales de los servicios sociales.

Debe suprimirse la numeración del único apartado del precepto.

- Artículo 88.- Comité de Ética de los Servicios Sociales de la Región de Murcia.

Creado por el Anteproyecto como un órgano colegiado, el contenido de la norma de creación ha de adecuarse a las prescripciones del artículo 23.2 de la Ley 7/2004, en cuya virtud la constitución de un órgano colegiado requiere la determinación en su norma de creación de diversos extremos, uno de los cuales, la composición y los criterios para la designación de su presidente y de los restantes miembros (art. 23.2, letra c), no se cumple en el texto sometido a consulta, singularmente en lo relativo a la designación del presidente, aspecto sobre el que el texto sometido a consulta guarda silencio.

X. Título X. Registro e Inspección de servicios sociales.

-Capítulo I.

En primer lugar, decir que este capítulo carece de denominación, como si se hace en el resto de capítulos en los que, en ocasiones, se dividen los títulos del Anteproyecto de Ley, por lo que debe darse nombre al mismo, de conformidad con la Directriz 23.

-Artículo 93.- El régimen de la autorización administrativa.

El apartado 4 es del siguiente tenor literal:

“Sin la autorización de un centro, ningún servicio podrá entrar en funcionamiento, pudiendo acordarse el oportuno cierre del centro y el cese





Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

de la actividad del servicio, así como sancionarse la conducta contraria, de conformidad con lo establecido en el título XI de esta Ley”.

Dado que de conformidad con el artículo 92 la autorización administrativa se exige no solo para la construcción de un centro sino también para la puesta en funcionamiento de los servicios que no se presten a través de un centro, debería añadirse al precepto la autorización del servicio, de manera que *“Sin la autorización de un centro o servicio, este último no podrá entrar en funcionamiento...”*.

-Artículo 95.- La inscripción registral.

En el apartado 1 se indica que *“La inscripción en el Registro es el mecanismo por el cual se da publicidad a la autorización otorgada...”*; sin embargo, de conformidad con el artículo 91, todas las entidades públicas y privadas, así como todos los servicios y centros dependientes de las mismas deben ser objeto de registro. Dado que dichos centros y servicios no solo están sujetos a la autorización, sino también a la acreditación, y que, como todo registro público, su función es dar publicidad formal a determinados hechos, circunstancias o derechos, el precepto debe completarse con los elementos indicados, de manera que podía quedar redactado del siguiente modo:

“1. La inscripción en el Registro es el acto en virtud del cual se deja constancia, a efectos de su publicidad, de las entidades, públicas o privadas, de servicios sociales y de los centros o servicios de ellas dependientes, así como de las autorizaciones y acreditaciones otorgadas a las mismas”.

-Capítulo II. Inspección de Servicios Sociales.

- Artículo 96.- La Inspección de Servicios Sociales.

En el apartado 5 se prevé que los titulares y el personal de las entidades prestadoras de servicios sociales, así como los usuarios estarán obligados a facilitar cuanta información, documentación y demás datos les





Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

sean requeridos por la Inspección y a prestarle toda la colaboración precisa para el ejercicio de la actividad inspectora.

El requerimiento de información y documentación debería asimismo limitarse a aquella que fuera estrictamente indispensable para el ejercicio de la labor inspectora, apelando así a la proporcionalidad en el uso de esta facultad y salvaguardando en todo caso el derecho a la protección de los datos personales de los usuarios, en particular conforme a los principios de limitación del tratamiento y minimización de datos recogidos en el artículo 5 del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos).

-Artículo 98.- Funciones de la Inspección.

En el apartado 8 debe sustituirse la palabra “ por que” por la palabra “porque”.

En el apartado 10 debería añadirse junto a la preceptiva autorización de funcionamiento, la preceptiva acreditación.

Por otro lado, consideramos que la referencia que se hace en este apartado al artículo 89 de la ley es errónea, puesto que dicho artículo se refiere al “Código de Ética Profesional”.

-Artículo 99. Personal de la Inspección.

En el apartado 2.a. se dice textualmente:

“Acceder libremente, debidamente identificado, en cualquier momento, sin previa notificación, a los servicios que se prestan...”

Consideramos, en primer lugar, que el acceso no debe limitarse a los servicios, sino, lógicamente, también a los centros.





Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

En segundo lugar, en la medida en que algunos de tales servicios pueden prestarse en el domicilio de personas físicas, como los usuarios, o incluso puede coincidir el establecimiento o centro de servicios sociales con el domicilio de su titular, para poder acceder al interior del mismo el inspector habrá de contar bien con el consentimiento del usuario o titular del domicilio bien con la oportuna autorización judicial exigida por el artículo 100 LPACAP.

De hecho, así se recoge en la normativa hoy vigente en la materia: artículo 41.4 del Decreto 3/2015, de 23 de enero, por el que se regula la autorización, la acreditación, el registro y la inspección de Entidades, Centros y Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y se establece la tipología básica de los mismos.

-Artículo 102.- Actas de inspección.

En el apartado 2 debe sustituirse la frase “...conforme a lo establecido en la legislación reguladora del procedimiento común de las administraciones públicas y de régimen jurídico del sector público”, por la menos restrictiva de “...conforme a lo establecido en la normativa reguladora del procedimiento administrativo común”.

En el apartado 3, sobre el contenido de las actas de inspección, el apartado e se refiere al “incumplimiento de los requisitos subsanables”, pero, ¿qué ocurre con los requisitos insubsanables?, ¿no se hacen constar en el acta?

En el apartado 5, en la tercera línea debe sustituirse la palabra “podrán” por la palabra “pondrá”.

Igualmente, en este apartado debe suprimirse la referencia a las faltas como ilícito penal diferenciado del delito, una vez derogado el Libro III del Código Penal, “Faltas y sus penas” por la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, que suprime la tipificación de las





Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

infracciones penales que antes se calificaban como faltas para convertir algunas de ellas en delitos leves y dejar sin respuesta penal otras que encontrarán su represión y sanción en el Derecho Administrativo.

XI. Título XI. Régimen de infracciones y sanciones.

-Capítulo I. Disposiciones Generales.

-Artículo 104.- Sujetos responsables.

El apartado 3 dice textualmente:

“Las personas titulares de los servicios responderán subsidiariamente por las acciones u omisiones de sus gestores”.

Consideramos que a los titulares de los servicios deben añadirse los titulares de los centros, y no solo que éstos respondan por las acciones u omisiones de sus gestores, sino también por el personal a su servicio.

-Capítulo II. Infracciones.

-Artículo 106. Infracciones leves.

En el apartado 2.b se considera como infracción leve *“Incumplir las normas, requisitos y procedimientos establecidos, así como no seguir el programa y las orientaciones de profesionales de los servicios sociales, de forma tal que se desvirtúe gravemente la finalidad de la intervención social”.*

Dado que se trata de una infracción leve no es adecuado que en la descripción del tipo infractor se diga *“que se desvirtúe gravemente...”*; gravedad que debería venir referida al tipo infractor de la infracción grave, pero no leve, por lo que podría quedar redactado como sigue:

“Incumplir las normas, requisitos y procedimientos establecidos, así como no seguir el programa y las orientaciones de profesionales de los servicios sociales, de forma tal que se desvirtúe la finalidad de la





Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

intervención social, siempre que dicho incumplimiento no constituya infracción grave o muy grave”.

Esta observación tiene carácter esencial.

Artículo 107.-Infracciones graves.

En el apartado 1.k, consideramos que debe añadirse junto a la “tipología del servicio” la tipología del “centro”.

En el apartado 1.q., se regula la reincidencia. Para evitar dudas en la interpretación de lo que debe entenderse por “carácter firme” de la sanción, es decir, si la firmeza debe haberse alcanzado en vía administrativa o judicial, debería introducirse una puntualización al modo en que lo hace el artículo 29.3.d) LRJSP con respecto a las sanciones, pudiendo ser del siguiente tenor:

“Haber sido sancionado en el término de un año por resolución firme en vía administrativa por la comisión de tres o más infracciones leves”.

-Artículo 108.- Infracciones muy graves.

Al apartado 1.g., cabe hacer la misma consideración que en el artículo anterior.

-Capítulo III. Sanciones.

-Artículo 111.- Sanciones accesorias.

Dada la gravedad de las sanciones accesorias que en el apartado 1 del precepto se establecen, se echa en falta que, junto a éstas se introduzcan también los criterios de proporcionalidad de estas sanciones, para que no puedan ser impuestas por la comisión de cualquier infracción grave o muy grave, al modo en que lo hace el artículo 56.2 de la vigente LSSRM.





Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

12. Disposiciones finales.

En relación con esta parte del Anteproyecto de Ley se pueden efectuar las siguientes observaciones:

-Disposición adicional primera. Ingresos derivados de la imposición de sanciones.

En esta disposición se prevé que los ingresos que se obtengan de la imposición de las sanciones principales de naturaleza económica que se establecen en el Anteproyecto de Ley, *generarán* crédito en los programas presupuestarios de servicios sociales.

Como ya se ha explicado pormenorizadamente con anterioridad, podría resultar más adecuado que se estableciera que, de conformidad con lo que se disponga en las Leyes de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma correspondientes, determinadas partidas presupuestarias consignadas en los programas presupuestarios de servicios sociales resultarán *ampliables* en función de los ingresos que se obtengan por la imposición de las sanciones económicas establecidas en el Título XI.

-Disposición adicional segunda. Actualización de la cuantía de las sanciones económicas.

En el artículo 110.1 del Anteproyecto de Ley se establecen las sanciones principales, todas ellas de naturaleza económica, que se pueden imponer por la comisión de infracciones en materia de servicios sociales.

Por su parte, el apartado 2 de ese artículo dispone que *“La revisión o modificación de las cuantías de las sanciones fijadas en este artículo se establecerá reglamentariamente”*.

De este modo, se previene un supuesto de lo que, en relación con la modificación de las leyes, la mejor doctrina ha denominado *resistencia pasiva a la innovación inferior a la normal*. Se trata del efecto también conocido con el nombre de *deslegalización*, en cuya virtud una norma con





Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

rango de ley, por autorización de ella misma -como en este caso- o de otra posterior, pierde su característica resistencia a la modificación de tal manera que, en lo sucesivo, la materia a la que se refieren la norma o normas deslegalizadas podrán ser reguladas mediante normas reglamentarias.

Sin embargo, y pese a lo que el propio Anteproyecto exige en el citado artículo 110.2, la Disposición adicional previene que la actualización de la cuantía y de los límites de las sanciones se lleve a cabo mediante *acuerdo* del Consejo de Gobierno, lo que vulnera la exigencia de que la modificación de la ley se realice por medio de otra norma, en este caso de carácter reglamentario. Lo que se permite en estos supuestos es que una norma (como se ha expuesto, la futura ley) se modifique a través de otra norma (un futuro reglamento), pero lo que no cabe es que una norma se modifique por un simple acto (un acuerdo) del Poder Ejecutivo.

Por ese motivo, se considera necesario que la expresión “*mediante acuerdo del Consejo de Gobierno*” se sustituya por *Decreto* o por *Decreto del Consejo de Gobierno*.

Por otro lado, se debe tener en cuenta que la Directriz 42,b) determina que sean las Disposiciones finales las que regulen las cláusulas de salvaguarda del rango de ciertas disposiciones, de modo que en ellas se contengan “*El precepto o los preceptos que atribuyan a ciertas disposiciones de la norma un rango distinto del propio de la norma en general*”.

Así pues, lo adecuado es que esta autorización se regule en una Disposición de carácter final.

Esta observación reviste carácter esencial.

-Disposición adicional tercera. Reforzamiento de los servicios de inspección.





Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

En esta Disposición se establece que el *Gobierno* debe adoptar determinadas previsiones cuando lo correcto sería que se refiriese a ese órgano institucional de la Comunidad Autónoma como *Consejo de Gobierno*, de acuerdo con la denominación que le otorga el artículo 20 EA.

-Disposición transitoria primera. Derechos de las personas usuarias de servicios sociales y beneficiarias de prestaciones a la entrada en vigor de la ley.

Esta Disposición previene que las personas que, a la entrada en vigor de la futura ley, sean usuarias de los servicios sociales o beneficiarias de prestaciones económicas podrán seguir disfrutando de ellas.

Pese a lo señalado, esta norma no reviste carácter transitorio de ningún modo ya que no sirve para facilitar el tránsito al régimen jurídico previsto por la nueva regulación ni, de manera concreta, declara la ultraactividad de la norma antigua para regular situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva disposición (Directriz 40, b)).

Lo que consagra es la pervivencia de los derechos de los usuarios y beneficiarios que encuentran su origen en actos administrativos favorables. En consecuencia, la previsión que se contiene en esta Disposición resulta innecesaria pues es conocido que los actos administrativos gozan de eficacia, vinculan y son ejecutivos desde que se adoptan. Así pues, un rasgo esencial de todos los actos administrativos es que, una vez debidamente perfeccionados, producen plenos efectos y deben ser ejecutados en sus propios términos.

De hecho, la cesación definitiva de la eficacia de los actos administrativos se puede producir por su total cumplimiento, por la desaparición de los elementos fácticos que le servían de soporte, por el vencimiento del plazo si estaba limitado en el tiempo, por el cumplimiento de la condición resolutoria si la tenía, y por su anulación (por vía de recurso o de revisión de oficio) o su revocación, es decir, por su eliminación del mundo jurídico por medio de los cauces establecidos.





Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Sin embargo, conviene añadir (como ya declaró este Consejo Jurídico en sus Dictámenes núms. 133/2018 y 88/2017) que no pierden eficacia alguna por el hecho de que se derogue la norma en virtud de la cual se adoptaron. Otra cosa distinta es que la futura ley imponga nuevas condiciones o exigencias para el mantenimiento del disfrute de esos servicios o de dichas prestaciones económicas que, lógicamente, como derecho nuevo que sería, los usuarios y los beneficiarios deberán acatar.

Por otra parte, en el segundo apartado de la Disposición se establece que la futura ley no podrá suponer para los usuarios un incremento en la proporción de su participación económica en la financiación de los servicios de los que disfrutaban ni originar la aplicación de un precio público o una tasa a servicios que hasta entonces tuvieran carácter gratuito.

La previsión también es superflua. En primer lugar, porque si el Anteproyecto de Ley no prevé esos efectos resulta evidente que no se producirán y no hace falta insistir en ello en la Disposición transitoria. En segundo lugar, porque no se puede evitar de ninguna manera que una ley posterior determine ese incremento o conlleve la aplicación de dicha tasa o precio público.

Esta observación tiene carácter esencial.

-Disposición transitoria segunda. Procedimientos sancionadores en tramitación.

Se previene en esta Disposición que los procedimientos sancionadores ya iniciados antes de la entrada en vigor de la futura ley se sigan tramitando hasta su terminación, y resolviendo, conforme a la legislación que estaba vigente en el momento en que se cometió la infracción, es decir, de acuerdo con la normativa anterior.

Ello supone la consagración del principio general del derecho transitorio según el cual el procedimiento que se inicie bajo una determinada normativa ha de tramitarse y resolverse con arreglo a ella.





Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Así, en la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 18 de noviembre de 2002 se dice -en relación con la Disposición transitoria segunda sobre régimen transitorio de los procedimientos de la LPAC, ya derogada- que se trata de *“una previsión de Derecho intertemporal para determinar cuál era la normativa aplicable a los procedimientos iniciados y no concluidos a la entrada en vigor de una norma, pues de tal norma se deriva, con claro valor de carácter general, el principio fundamental de derecho transitorio, de que el procedimiento iniciado bajo una cierta normativa ha de tramitarse y "resolverse" con arreglo a esta”*.

De igual modo, se añade -con fundamento en otra Sentencia anterior de ese Alto Tribunal de 24 de diciembre de 2001- que *“aquella Disposición optó, no por un sistema de regulación aislada, en el que cada acto del procedimiento haya de ajustarse a la norma vigente en el momento de su realización, sino por un sistema de regulación conjunta, en el que todo el procedimiento, considerado como una unidad, debe regirse por una sola Ley, cual es la vigente al tiempo de su iniciación. Claro es, -se añadía-, que esta regla general admitirá excepciones, matizaciones o modulaciones en contemplación de supuestos singulares”* y siempre -se debe añadir-, que el nuevo régimen jurídico no disponga otra cosa.

Sin embargo, también se añade en la Disposición transitoria que eso se producirá *“salvo que las disposiciones sancionadoras de la presente ley favorezcan al presunto infractor, en cuyo caso resultarán éstas de aplicación”*.

Como es sabido, el artículo 2.3 del Código Civil establece que *“las leyes no tendrán efecto retroactivo si no dispusieren lo contrario”*. Sin embargo, en nuestro ordenamiento sólo tienen constitucionalmente prohibida la retroactividad las *“disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales”* (art. 9.3 CE).

En su Sentencia núm. 27/1981, de 20 de julio, el Tribunal Constitucional explicó que *“El Ordenamiento jurídico, por su propia*





Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

naturaleza, se resiste a ser congelado en un momento histórico determinado: ordena relaciones de convivencia humana y debe responder a la realidad social de cada momento, como instrumento de progreso y de perfeccionamiento. Normalmente, lo hace así, al establecer relaciones «pro futuro». Pero difícilmente una norma puede evitar que la regla de futuro incida sobre relaciones jurídicas preexistentes, que constituyen el basamento de las relaciones venideras, y es por ello que, a menudo, tales normas deben contener unas cautelas de transitoriedad que reglamentan el ritmo de la sustitución de uno por otro régimen jurídico. La incidencia de la norma nueva sobre relaciones consagradas puede afectar a situaciones agotadas. Entonces puede afirmarse que la norma es retroactiva, porque el tenor del artículo 2.3. del Código Civil no exige que expresamente disponga la retroactividad, sino que ordene que sus efectos alcanzan a tales situaciones. Pero la retroactividad será inconstitucional sólo cuando se trate de disposiciones sancionadoras no favorables o en la medida que restrinja derechos individuales”.

De este modo, es evidente que, como se desprende de una previsión constitucional, no es necesario que el legislador califique una disposición como retroactiva o que aluda a ese efecto de manera expresa. Es evidente que la Constitución es norma y que los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a ella y al resto del ordenamiento jurídico.

No obstante, el hecho de que se recuerde el principio de retroactividad de las disposiciones sancionadoras favorables o ampliatorias de los derechos individuales supone un elemento que puede facilitar claridad en la interpretación y aplicación de la futura norma y favorecer el principio correlativo de seguridad jurídica previsto, asimismo, en el artículo 9.3 CE.

-Disposición transitoria tercera. Organización territorial del Sistema de Servicios Sociales de la región de Murcia.

En el apartado 1 de esta Disposición se previene que la organización territorial de los servicios sociales existente a la entrada en vigor de la futura ley continuará vigente hasta que se apruebe el Mapa de Servicios





Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Sociales de la Región de Murcia, previsto en el artículo 55 del Anteproyecto de Ley. No obstante, parece que se ha incurrido en un error que debe corregirse puesto que ese instrumento se regula en realidad en el artículo 57 del Anteproyecto de Ley.

Por otro lado, en los apartados 2 y 3 se contienen lo que la doctrina ha calificado como Disposiciones transitorias *impropias*, pues no tienen por finalidad solucionar ningún conflicto de leyes en el tiempo sino facilitar la aplicación de la futura ley en el tiempo, de modo que regula autónoma y provisionalmente una situación jurídica nueva. Se debe destacar que la propia Disposición alude a una zonificación *provisional* y a una fijación con ese mismo carácter del número mínimo de profesionales necesarios para la constitución de zonas básicas de servicios sociales. Por tanto, se trata de supuestos a los que se refiere la Directriz 40, e).

Pues bien, en estos dos casos no deja de causar cierta extrañeza que se contemple la posibilidad de dictar un reglamento provisional en algún aspecto (zonificación y fijación de zonas básicas de servicios sociales) y excepcional en otros (determinación de zonas básicas de servicios sociales con población inferior a 10.000 habitantes y establecimiento de otras divisiones territoriales) cuando en la Disposición final tercera del Anteproyecto de Ley se concede un plazo máximo de un año para que la Consejería competente en materia de servicios sociales apruebe el Mapa de Servicios Sociales correspondiente.

En consecuencia, esta previsión debe ser objeto de reconsideración.

-Disposición transitoria cuarta. Composición de los equipos interdisciplinares.

En esta Disposición transitoria se impone que, mientras que no se desarrolle reglamentariamente lo establecido en el artículo 32.2 -parece, sin embargo, que hay un error en el Anteproyecto de Ley y que debiera referirse mejor al artículo 33.2- se incrementará progresivamente la composición de los equipos interdisciplinares hasta que se alcancen, en un plazo máximo de tres años, unos determinados ratios mínimos.





Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Lo cierto es que no se acierta a entender que esta Disposición revista carácter transitorio ya que no tiene por objeto facilitar el tránsito al régimen jurídico previsto por la nueva regulación (Directriz 40).

En otro sentido, por medio de esta Disposición se introduce un mandato al Consejo de Gobierno referente a la composición de los equipos interdisciplinarios de los Centros de Servicios Sociales de Atención Primaria. De acuerdo con la Directriz 39,c), si esos mandatos y autorizaciones no se dirigen a la producción de normas jurídicas se deben contener en Disposiciones adicionales. Sin embargo, si imponen la elaboración de normas deben recogerse en Disposiciones finales (Directriz 42, e).

-Disposición transitoria quinta. Porcentajes de financiación compartida entre la Administración regional y las entidades locales.

En relación con esta Disposición se deben dar por reproducidas las consideraciones que se han hecho más arriba respecto de la Disposición transitoria cuarta. De igual forma, convendría revisar si la referencia que se efectúa en favor del artículo 50 del Anteproyecto de Ley debiera hacerse, de forma más correcta, respecto del artículo 52.7.

-Disposición derogatoria única.

En el primer apartado de la Disposición se contiene una cláusula de derogación del derecho vigente, “*sin perjuicio de lo dispuesto en las disposiciones transitorias*”. Sin embargo, conviene recordar que la Directriz 41, cuarto párrafo, dispone que “*No es preciso exceptuar de la derogación lo dispuesto en las normas transitorias, pues las disposiciones derogatorias no prevalecen sobre estas tal y como establece la directriz 36*”. En ese sentido, esa directriz mencionada establece en su apartado a) que el contenido transitorio debe prevalecer sobre los demás, es decir, sobre el derogatorio, el final y el adicional. Esta observación tiene carácter esencial.





Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

De otro lado, en el segundo apartado se mantiene la vigencia de las normas que se hayan dictado en desarrollo en la vigente LSSRM, en lo que no resulten contrarias a lo que se disponga en la ley futura. Al inicio del apartado se dispone que eso se producirá *“Hasta que se proceda a la aprobación del desarrollo reglamentario de la presente ley”*.

En consecuencia, no resulta necesario incluir -por redundante- la previsión que se contiene al final del apartado de que la vigencia de esas normas reglamentarias se mantendrá *“en tanto que no sean sustituidas o derogadas”*. Va de suyo que la aprobación del desarrollo normativo de la futura ley supondrá la derogación, expresa o tácita, de estos desarrollos reglamentarios que permanecerán en vigor hasta ese momento.

Finalmente, se advierte que en esta Disposición se cita dos veces LSSRM. Se debe tener en cuenta, respecto de esta Disposición y de todo el texto del Proyecto de Ley, la previsión que se contiene en la Directriz 80, relativa a la *Primera cita y citas posteriores*. En virtud de lo que se señala en ella, *“La primera cita, tanto en la parte expositiva como en la parte dispositiva, deberá realizarse completa y podrá abreviarse en las demás ocasiones señalando únicamente tipo, número y año, en su caso, y fecha”*.

-Disposición final primera. Títulos competenciales.

Esta Disposición final precisa los títulos competenciales que habilitan a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para aprobar la futura ley. Es cierto que, en relación con la legislación del Estado, la Directriz 42.2º impone que una Disposición de esta naturaleza determine de forma concreta dicho título competencial.

Sin embargo, viene siendo una práctica habitual que en el ámbito regional la referencia a esos títulos habilitantes, nacidos de la distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma, se lleve a cabo en la parte expositiva de la futura norma, de conformidad con lo que se establece en la Directriz 12. Por ese motivo, lo lógico es que el contenido de esta Disposición se recoja en la citada parte expositiva de la futura ley, ya que no tiene contenido normativo.





Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Por otra parte, y de manera particular, se advierte que no resulta necesario hacer mención acerca de las competencias que se desarrollan en el Título II del Anteproyecto de Ley, a lo dispuesto en el artículo 10.Uno.1 EA, que se refiere a la competencia exclusiva que ostenta en materia de organización, régimen jurídico y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno.

Esto es así porque en la propuesta normativa no se crea ni regula ninguna institución propia de autogobierno sino que tan sólo se establece una mera distribución de competencias administrativas entre el Consejo de Gobierno y la Consejería competente en materia de servicios sociales (artículos 21 y 22) al amparo del artículo 51 del EARM y de la competencia sobre servicios sociales, ya citada.

Esta observación tiene carácter esencial.

-Disposición final segunda. Habilitación normativa y ejecutiva.

En esta Disposición final se contiene una cláusula de habilitación en favor del Consejo de Gobierno para que pueda proceder al desarrollo reglamentario de la ley. Lo cierto es que esa habilitación no resulta necesaria desde el momento en que el ejercicio originario de la potestad reglamentaria corresponde, en primer lugar, al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma. Así se dispone en el artículo 128.1 LPACAP, según el cual el ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Gobierno de la Nación, a los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y a los órganos de gobierno locales y en el 32.1 EARM.

En el mismo sentido, esa potestad reglamentaria originaria se reconoce, en el caso de la Región de Murcia, en el artículo 52.1 de la Ley 6/2004, en cuya virtud *“La titularidad de la potestad reglamentaria corresponde al Consejo de Gobierno, en materias no reservadas por el Estatuto de Autonomía a la competencia legislativa de la Asamblea Regional”*.





Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

También es evidente que ni el Ejecutivo regional ni ninguno de sus miembros precisa de ninguna habilitación o autorización para llevar a cabo lo que les corresponde como función administrativa fundamental, esto es, la ejecución de normas.

Lo que sí es imprescindible es que se atribuya por ley, como sucede en este caso, una potestad reglamentaria de segundo grado o derivada a favor del titular del Departamento con competencia en materia de servicios sociales para que pueda llevar a cabo el desarrollo de determinados aspectos de la futura ley.

Como ha recordado este Consejo Jurídico en numerosas ocasiones, los artículos 38 y 52.1 de la Ley 6/2004 reconocen a los Consejeros una potestad reglamentaria propia en las materias de ámbito interno de su departamento y otra derivada por atribución explícita de esa potestad de modo que, expresado con los términos que utiliza la propia Ley, *“los Consejeros podrán hacer uso de esa potestad cuando les esté específicamente atribuida por disposición de rango legal”* (artículo 52.1) o, según el artículo 38, *“cuando, por disposición de rango legal les esté expresamente atribuida”*. Por lo tanto, la atribución de potestad reglamentaria a los Consejeros es materia reservada a la ley y vedada al reglamento.

Se aprecia, no obstante, que esa habilitación en favor del Consejero correspondiente se efectúa, en muchas ocasiones de manera particularizada, en la parte dispositiva del propio Anteproyecto de Ley. Baste citar, a título de ejemplo, que en el artículo 57.2 se establece que *“El titular de la Consejería competente en materia de servicios sociales aprobará mediante Orden el Mapa de Servicios Sociales de la Región de Murcia”*.

Es evidente que eso no constituye una buena técnica legislativa. Sin embargo, nada impide que como cláusula de salvaguarda última se mantenga en la Disposición final una habilitación general a favor del titular de la Consejería para el desarrollo de determinados elementos de la ley que se mencionan en ella expresamente.





Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Y, por lo tanto, no como se propone en la Disposición “*en el ámbito de las respectivas competencias previstas en esta Ley*” en favor del titular de la Consejería competente y del Consejo de Gobierno, que son las que se contemplan los artículos 21 y 22 ya citados. Se advierte con facilidad que, en este caso, la posibilidad de dictar reglamentos de desarrollo de la ley es mucho más amplia de la que, en principio, puede deducirse de lo que se menciona en el Anteproyecto de Ley con relación a determinados instrumentos que se prevén en ella (por ejemplo, la aprobación del Catálogo y del Mapa de Servicios Sociales de la Región de Murcia (art. 22.1,d)) o de una zonificación provisional (Disposición transitoria tercera, apartado 2).

Por este motivo, resulta necesario reformular esta Disposición con una redacción correcta que elimine la habilitación reglamentaria en favor del titular de la Consejería competente puesto que ya ha sido habilitado para el concreto desarrollo normativo de los instrumentos que en ella se detallan.

Esta observación tiene carácter esencial.

-Disposición final tercera. Desarrollo reglamentario y Planificación.

En esta Disposición se establecen plazos para aprobar determinadas normas de desarrollo de la futura ley. Así, más que una auténtica *planificación* cabe hablar de una programación o del establecimiento de un calendario.

Por una parte se determina que se aprobará el Plan Regional de Servicios Sociales (art. 56.2) en el plazo máximo de un año desde la entrada en vigor de la ley o que se llevará a cabo en otro plazo de dos años el establecimiento de las condiciones mínimas y los requisitos de los Centros de Servicios Sociales de Atención Primaria, así como la composición de los equipos interdisciplinarios (art. 33.3).

De otro lado, se prevé que el Mapa de Servicios Sociales (art. 57.2), la Carta de los Derechos y Deberes de las personas usuarias de los servicios





Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Sociales (art. 11.1), el Catálogo de Servicios Sociales de la Región de Murcia (art. 14) y la determinación de las situaciones de urgencia social (art. 37.1) se aprueben en los plazos de uno o dos años que para cada caso se prevén.

Pese a ello, en el precepto se alude tan sólo, de manera genérica, al *Gobierno* -expresión que no se suele utilizar en el ordenamiento jurídico regional- quizá para evitar la incomodidad de tener que hacer la distinción que se ha apuntado en los párrafos precedentes o para tratar de aludir de manera conjunta al complejo organizativo Consejo de Gobierno-Administración regional.

Ya se sabe que el Consejo de Gobierno está compuesto por el Presidente, el Vicepresidente, en su caso, y los Consejeros (art. 32.2 EA). También es conocido que los Consejeros son el punto de unión entre el órgano gubernamental y el complejo de Departamentos en los que se estructura la Administración regional. En este sentido, se puede decir que desempeñan un doble papel: de una parte, son las personas -los órganos unipersonales- que integran el Consejo de Gobierno (órgano colegiado) y, por otra, son la cabeza, el vértice jerárquico de cada una de las Consejerías.

Pero, de otra parte, dichos órganos ejercen funciones reglamentarias diferentes. Así, la potestad reglamentaria originaria le corresponde al Consejo de Gobierno (art. 32.1 EA) en el que participa, obviamente, el Consejero en un condición de miembro de dicho órgano. Por otro lado, los titulares de los Departamentos asumen en el ámbito autonómico murciano una potestad reglamentaria de segundo grado, cuando les esté expresamente atribuida por una Ley o en materias internas de su Departamento.

Lo que se ha expuesto permite entender que la programación del desarrollo normativo debiera tener en cuenta a los sujetos titulares de la potestad reglamentaria, el *Consejo de Gobierno* -y no el *Gobierno*- y el Consejero con competencias en materia de servicios sociales, de forma que se debiera hacer alusión de manera separada a los diversos instrumentos y al establecimiento de condiciones, requisitos y situaciones que debe





Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

llevarse a efecto. Ello permitiría, sin duda, solucionar la confusión que puede provocar el modo en que está redactado este precepto y contribuiría a dotar de claridad a la Disposición y a garantizar el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

Como consecuencia de ello, también se debería modificar la redacción del apartado 5 que impone, en este caso, que el *Consejo de Gobierno* complete el desarrollo reglamentario de la ley en un plazo máximo de cuatro años. Se olvida, por tanto, de que son dos los sujetos que gozarán de habilitación para proceder al desarrollo normativo de la ley.

Para evitar ese defecto, pudiera resultar conveniente utilizar una redacción general y abstracta en la que no se aluda a ninguno de esos sujetos titulares de la potestad reglamentaria y se diga, simplemente, que ese proceso debe estar concluido dentro de dicho plazo.

Asimismo, se advierte que se puede haber incurrido en un error en la redacción de la Disposición dado que parece que tanto el apartado 3,c) como el apartado 4 se refieren el mismo supuesto de hecho, esto es, a la regulación de las condiciones mínimas y de los requisitos de los Centros de Servicios Sociales de Atención Primaria. Además, se constata que el plazo que se concede en los dos apartados del precepto es el mismo, dos años. Por lo tanto, debiera procederse a su corrección en el supuesto de que se confirme la comisión de ese error.

Por último, dado que los encabezamientos de los diferentes apartados son idénticos y sólo cambia el plazo que se concede, y que ello produce una enorme rigidez y pesadez en la lectura, se sugiere que se modifique la redacción del precepto para dotarla de mayor simplicidad y agilidad.

En definitiva, se debe revisar la redacción del precepto en los términos expuestos.

Esta observación tiene carácter esencial.

-Disposición final cuarta. Entrada en vigor.





Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

En esta Disposición se establece que la futura ley entrará en vigor al mes de su publicación oficial *“salvo los elementos de la misma para los que se exige desarrollo reglamentario, que entrarán en vigor conforme al calendario indicado en la disposición final tercera”*.

Acerca de esta cuestión se puede recordar, de acuerdo con lo que se dispone en la Directriz 42, f), que son cuestiones distintas la entrada en vigor escalonada de la ley y el retraso en la producción de sus efectos jurídicos.

Con carácter general se suele emplear la primera de esas técnicas cuando conviene adelantar o posponer la entrada en vigor de partes de la ley que no guardan relación directa con el contenido propio de la norma. Eso se produce, por ejemplo, cuando se dispone la entrada en vigor progresiva de preceptos (contenidos en Disposiciones finales) que modifican el derecho vigente. En esos casos, es evidente que esas modificaciones normativas no constituyen el objeto principal de la disposición legal (Directriz 42,a)).

No obstante, en los supuestos en los que se quiere demorar la eficacia de previsiones concretas o de partes de la ley que guardan una relación directa con dicho objeto principal, se suele decir así expresamente.

En el presente caso, parecería más adecuado que se dispusiese la entrada en vigor de la norma en su conjunto en un mismo día y que se retrasase la simple producción de efectos jurídicos de las partes de la futura ley que ya se han mencionado, que guardan una relación clara y evidente con su objeto.

Pese a ello, resulta evidente que los plazos que se contemplan en la Disposición final tercera pudieran no cumplirse, y que se tanto produjera un adelanto como como una demora en su aprobación. Para evitar los inconvenientes que se pudieran producir respecto de la producción de los efectos jurídicos de la ley, convendría ligar su momento de comienzo a la fecha de entrada en vigor de los distintos reglamentos de desarrollo.





Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

En consecuencia, si se ordena todo lo que se ha señalado y se toma como modelo la Disposición final séptima LPACAP, podría redactarse esta Disposición final del Anteproyecto de Ley de esta forma o de otra similar:

“La presente ley entrará en vigor al mes de su completa publicación en el «Boletín Oficial de la Región de Murcia».

No obstante, las previsiones que requieren un desarrollo reglamentario específico producirán efectos el mismo día en que cada uno de ellos entre en vigor”.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La Comunidad Autónoma de la Región de Murcia tiene competencia para aprobar el Anteproyecto de Ley objeto de Dictamen.

SEGUNDA.- El Anteproyecto ha seguido, sustancialmente, la tramitación establecida por la Ley 6/2004.

TERCERA.- Se formulan con el carácter de esenciales las siguientes observaciones:

-La realizada en la Consideración Quinta, apartado I, sobre las relaciones Ley-Reglamento.

-La realizada en la Consideración Quinta, apartado IV, sobre los conciertos sociales.

-La realizada en la Consideración Sexta, artículos 6, 17, 85 y 106.

-La realizada en la Consideración Sexta a la Disposición adicional segunda.

-La realizada en la Consideración Sexta a la Disposición transitoria primera.





Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

-La realizada en la Consideración Sexta a la Disposición derogatoria única sobre la salvaguarda de las Disposiciones transitorias.

-La realizada en la Consideración Sexta a la Disposición final primera.

-La realizada en la Consideración Sexta a la Disposición final segunda.

-La realizada en la Consideración Sexta a la Disposición final tercera.

CUARTA.- Las demás observaciones contenidas en el Dictamen, contribuyen a la mejora del texto sometido a consulta.

No obstante, V.E. resolverá.

EL LETRADO-SECRETARIO GENERAL
(Fecha y firma electrónica al margen)

Vº Bº EL PRESIDENTE
(en funciones)
(Fecha y firma electrónica al margen)

24/02/2020 14:41:33

24/02/2020 14:36:17 GOMEZ FAYREN, ANTONIO

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico administrativo archivado por la Comunidad Autónoma de Murcia, según artículo 27.3.c) de la Ley 39/2015. Los firmantes y las fechas de firma se muestran en los recuadros. Su autenticidad puede ser contrastada accediendo a la siguiente dirección: <https://sede.carm.es/verificardocumentos> e introduciendo el código seguro de verificación (CSV) CARM-706aaf01-570b-52c8-0050509b6280

CONTRERAS ORTIZ, MANUEL MARIA

