



 CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL REGIÓN MURCIA	
SALIDA	Núm. 230
	Fecha 28/07/2020

Murcia, a 28 de julio de 2020

Excm. Sra.:

En relación con su escrito de fecha 19/06/2020, de entrada en este Consejo el día 22/06/2020. Adjunto tengo el gusto de remitirle, en cumplimiento del artículo 5.a) de la Ley 3/1.993, de 16 de Julio, del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia, el Dictamen aprobado, por unanimidad, por el Pleno de este Consejo celebrado con fecha 28 de julio de 2020, sobre el *"Proyecto de Decreto por el que se establecen las normas reguladoras de las ayudas individuales a Familias Numerosas de Categoría Especial, a Familias con Hijas e Hijos nacidos de Partos Múltiples y a Familias Monoparentales"*.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO
ECONÓMICO Y SOCIAL

Fdo: José Antonio Cobacho Gómez

**EXCMA. SRA. VICEPRESIDENTA Y CONSEJERA DE MUJER, IGUALDAD, LGTBI,
FAMILIAS Y POLÍTICA SOCIAL**



DICTAMEN SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECEN LAS NORMAS REGULADORAS DE LAS AYUDAS INDIVIDUALES A FAMILIAS NUMEROSAS DE CATEGORÍA ESPECIAL, A FAMILIAS CON HIJAS E HIJOS NACIDOS DE PARTO MÚLTIPLE Y A FAMILIAS MONOPARENTALES.



DICTAMEN SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECEN LAS NORMAS REGULADORAS DE LAS AYUDAS INDIVIDUALES A FAMILIAS NUMEROSAS DE CATEGORÍA ESPECIAL, A FAMILIAS CON HIJAS E HIJOS NACIDOS DE PARTO MÚLTIPLE Y A FAMILIAS MONOPARENTALES.

De acuerdo con las competencias atribuidas a este Consejo por la Ley 3/93, de 16 de Julio, y de conformidad con lo previsto en su Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno, el Pleno del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia, en su sesión celebrada el día 28 de julio de 2020, acuerda aprobar, por unanimidad, el siguiente:

DICTAMEN

I. ANTECEDENTES.-

Con fecha 22 de junio de 2020 tuvo entrada en este Consejo el escrito de la Secretaria General de la Consejería de Mujer, Igualdad, LGTBI, Familias y Política Social mediante el que, por delegación de su titular, remite el “Proyecto de Decreto por el que se establecen las normas reguladoras de las ayudas individuales a Familias Numerosas de Categoría Especial, a Familias con hijas e hijos nacidos de Parto Múltiple y a Familias Monoparentales” para que este Órgano emita el preceptivo dictamen previsto en el artículo 5, a) de la Ley 3/1993, de 16 de julio, por la que se crea el Consejo Económico y Social de la Región de Murcia.

Como señala la Memoria de Análisis de Impacto Normativo del **Proyecto de Decreto** objeto del presente dictamen, el objetivo perseguido con las previsiones contenidas en este proyecto de Decreto es establecer las normas reguladoras para la concesión de ayudas individuales a familias numerosas de categoría especial, familias con hijas e hijos nacidos de parto múltiple y familias monoparentales, que se van a convocar este año en la Región de Murcia por la Consejería de Mujer, Igualdad, LGTBI, Familias y Política Social.



Dichas ayudas se configuran como aportaciones económicas que se conceden con carácter no periódico y se otorgan por una sola vez durante el ejercicio económico a familias numerosas de categoría especial, familias con hijas e hijos nacidos de parto múltiple y familias monoparentales destinadas a sufragar gastos determinados derivados de su composición y características

Estas ayudas están reguladas en la actualidad por la Orden de 14 de noviembre de 2018, de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, por la que se establecen las normas reguladoras de las ayudas individuales a familias con hijos nacidos de parto múltiple y a familias numerosas de categoría especial con seis o más hijos, si bien con un ámbito más reducido de familias beneficiarias de las mismas que el contemplado en el **Proyecto de Decreto por el que se establecen las normas reguladoras de las ayudas individuales a familias numerosas de categoría especial, familias con hijas e hijos nacidos de parto múltiple y familias monoparentales.**

II. ESTRUCTURA Y CONTENIDO.-

El **Proyecto de Decreto por el que se establecen las normas reguladoras de las ayudas individuales a familias numerosas de categoría especial, familias con hijas e hijos nacidos de parto múltiple y familias monoparentales** consta del preámbulo, doce artículos, una disposición derogatoria y una disposición final.

El preámbulo se inicia con las referencias normativas que atribuyen las competencias relativas a la promoción, protección y apoyo a las familias e infancia, incluida la dirección en la elaboración de planes, programas y proyectos específicos en estas materias a la Dirección General de Familias y Protección de Menores de la Consejería de Mujer, Igualdad, LGTBI, Familias y Política Social.

Seguidamente el preámbulo señala que la Consejería de Mujer, Igualdad, LGTBI, Familias y Política Social, atendiendo la relevante función



que la familia desempeña como institución social básica en los ámbitos afectivo, educativo, económico y social considera como medida esencial la dotación de ayudas económicas destinadas a familias numerosas de categoría especial, familias con hijas e hijos nacidos de parto múltiple y familias monoparentales cuya economía familiar se ha visto notablemente afectada por este hecho.

La exposición también incorpora la doctrina del Consejo Jurídico sobre la diferente naturaleza de las subvenciones y las ayudas, *incardinadas en el terreno de las prestaciones asistenciales en las que predomina la protección del individuo ante situaciones específicas de necesidad*. En consecuencia, no siendo de aplicación a estas ayudas la normativa reguladora de las subvenciones se hace necesario establecer las normas reguladoras y el procedimiento de concesión de las mismas.

El **artículo 1** establece el objeto de la regulación del **Proyecto de Decreto**, coincidente con su título, y el concepto de *familia y familia monoparental* a los efectos del mismo.

El **artículo 2** define las ayudas objeto de regulación como *aportaciones económicas que se conceden con carácter no periódico y se otorgan por una sola vez durante el ejercicio económico a familias numerosas de categoría especial, familias con hijas e hijos nacidos de parto múltiple y familias monoparentales destinadas a sufragar gastos determinados derivados de su composición y características*.

El **artículo 3** enumera los requisitos generales para ser beneficiarios de las ayudas:

- Reconocimiento de la condición de familia numerosa, excepto para las familias monoparentales
- No tener acceso a otras ayudas de análoga naturaleza y para la misma finalidad
- Residencia de la unidad familiar en la Región de Murcia
- No superar, en ningún caso, la renta per cápita familiar, calculada según lo establecido por el artículo 6 del decreto, el importe del IPREM vigente



El **artículo 4** determina que los beneficiarios de estas ayudas deben cumplir alguno de los siguientes requisitos específicos:

- Tener como mínimo tres hijas o hijos, menores de seis años en el momento de la solicitud, nacidos de parto o adopción múltiple
- Ser familia numerosa de categoría especial
- Ser familia monoparental que, cumpliendo las condiciones establecidas en este precepto, se encuentre en alguno de los siguientes supuestos de hecho:
 - Que el ascendiente figure como el único progenitor en el Registro Civil
 - Que el ascendiente tenga en exclusiva la patria potestad
 - Que el ascendiente esté en estado de viudedad o en situación equiparada
 - Que se trate de una familia formada por una persona y los menores de edad que tenga en acogida por tiempo igual o superior a un año.

El **artículo 5** remite a la convocatoria la determinación de las clases, concepto, cuantía máxima, plazo, forma y documentación para la justificación del destino de las ayudas.

El **artículo 6** estipula que, a efectos de la valoración de la cuantía de las ayudas, el cómputo de los ingresos de la familia se realizará teniendo en cuenta la Base Imponible resultante en el último ejercicio fiscal de todos los miembros de la familia, ascendientes y descendientes que residan en el mismo domicilio.

Para la determinación de la renta per cápita familiar se dividirán el total de los ingresos percibidos por el número de miembros de la familia computables. En el cálculo de ingresos de la unidad de convivencia no se computarán:

- a. La asignación económica por hijas o hijo menor a cargo o mayor de 18 años con discapacidad.



- b. Las prestaciones económicas del Sistema Murciano de Atención a la Dependencia.
- c. Los subsidios por ayuda de tercera persona y de movilidad y compensación por gastos de transporte.
- d. Los complementos por gran invalidez.
- e. Las pensiones no contributivas.
- f. Las becas procedentes de actividades de formación.
- g. Las ayudas de emergencia social u otras de carácter finalista y naturaleza análoga.
- h. Los importes en concepto de pensiones alimenticias o compensatorias en los supuestos de separación o divorcio.
- i. El ingreso mínimo vital, salarios sociales, rentas mínimas de inserción o ayudas análogas de asistencia social.
- j. Cualquier otra Ayuda de naturaleza similar a las descritas en los apartados anteriores.

El **artículo 7** regula los requisitos y forma de presentación de la solicitud de las ayudas, que deberá ser formulada por las personas titulares del Título de Familia Numerosa o por la persona responsable de la familia monoparental, debiendo constar en la misma la firma de todos los miembros de la familia mayores de 18 años.

El plazo de solicitud de las ayudas se determinará por convocatoria pública, adoptada mediante Orden por la persona titular de la Consejería competente en materia de promoción y protección de las familias. La convocatoria incluirá el modelo para la presentación de la solicitud y la documentación que debe acompañarla.

El **artículo 8** atribuye la competencia para la instrucción del procedimiento Servicio competente en materia de promoción y protección de las familias.

El procedimiento se articula en tres fases. Una primera de admisión, en la que se examinará el cumplimiento por parte de las familias solicitantes de los requisitos formales y materiales de carácter general y específico contemplados en el presente Decreto, una segunda relativa al



estudio de las solicitudes que cumplan los requisitos y una tercera de propuesta de concesión o denegación

Las ayudas se concederán a todas las personas solicitantes que cumplan los requisitos establecidos en este decreto, hasta el agotamiento de los créditos presupuestarios, sin comparación alguna de las solicitudes y por estricto orden de entrada, estableciéndose unos criterios de distribución de la cuantía a percibir en la convocatoria de manera objetiva y fija.

El **artículo 9** dispone que el plazo máximo para resolver y notificar la resolución será de seis meses a contar desde el día siguiente a la fecha de publicación de la convocatoria. Transcurrido dicho plazo sin que se haya notificado la resolución expresa, la solicitud se entenderá desestimada por silencio administrativo.

La ayuda reconocida será abonada en un pago único mediante transferencia bancaria

La resolución del procedimiento corresponde a la persona titular de la Consejería competente en materia de promoción y protección de las familias mediante Orden. Esta Orden pondrá fin a la vía administrativa.

El **artículo 10** prescribe que las familias beneficiarias tienen la obligación de comunicar a la Consejería competente en materia de promoción y protección de las familias la obtención de ayudas para la misma finalidad, procedentes de cualquier Administración o ente público o privado, así como la modificación de cualquier circunstancia, que afecte a alguno de los requisitos o condiciones tenidas en cuenta para la concesión.

Asimismo, las familias beneficiarias tienen la obligación de someterse a las actuaciones de comprobación que pueda efectuar la Consejería competente en materia de promoción y protección de las familias, la Intervención General de la Comunidad Autónoma en relación con las ayudas concedidas y el Tribunal de Cuentas, así como la de dar



cumplimiento al resto de obligaciones específicas que se establecieran en la correspondiente convocatoria.

El **artículo 11** enumera las siguientes causas de devolución de las ayudas:

- a) Incumplimiento de la finalidad para la que la ayuda fue concedida.
- b) Obtención de ayudas de análoga naturaleza y para la misma finalidad con cargo a otros créditos de los presupuestos de la Comunidad Autónoma o de otras administraciones públicas o entes privados.
- c) Alteración, ocultación o falseamiento de datos o circunstancias que pudieran haber permitido la obtención de la ayuda sin reunir los requisitos o en un importe superior al que hubiera correspondido.

La obligación de devolver estas ayudas llevará aparejada la de abonar el importe correspondiente al interés legal del dinero, desde el momento del pago de la ayuda hasta la fecha en la que se acuerde la procedencia del reintegro mediante la oportuna resolución, sin perjuicio de otras actuaciones que en derecho procedan.

El **artículo 12** prevé que toda alteración de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión de la ayuda y, en todo caso, la obtención concurrente de ayudas para la misma finalidad otorgadas por otras administraciones o entes públicos, privados o concertados, nacionales o internacionales, podrá dar lugar a la modificación de la orden de concesión.

La **disposición derogatoria única** prescribe la derogación de la Orden de 14 de noviembre de 2018 de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, por la que se establecen las normas reguladoras de las ayudas individuales a familias con hijos nacidos de parto múltiple y a familias numerosas de categoría especial con 6 o más hijos.



La **disposición final única** fija en el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Región de Murcia la entrada en vigor del presente decreto.

III. OBSERVACIONES.-

El Consejo Económico y Social valora positivamente, con las observaciones incluidas en el cuerpo del presente dictamen, la ampliación de los colectivos familiares beneficiarios de las prestaciones asistenciales de carácter no periódico previstas en la normativa vigente con la finalidad de sufragar gastos derivados de su composición y características que realiza el **Proyecto de Decreto por el que se establecen las normas reguladoras de las ayudas individuales a familias numerosas de categoría especial, familias con hijas e hijos nacidos de parto múltiple y familias monoparentales**.

En efecto, la regulación vigente de esta clase de ayudas, contenida en la *Orden de 14 de noviembre de 2018, de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, por la que se establecen las normas reguladoras de las ayudas individuales a familias con hijos nacidos de parto múltiple y a familias numerosas de categoría especial con seis o más hijos*, limita los colectivos beneficiarios de las mismas a los enumerados en el título de la disposición. Por su parte, el **Proyecto de Decreto** extiende su ámbito de aplicación a todas las familias numerosas de categoría especial e incluye como nuevo colectivo beneficiario a las familias monoparentales, entendiendo por tales las integradas por un ascendiente con uno o más hijos e hijas, manteniendo la vigente regulación para las familias con hijas e hijos de parto múltiple.

Sin perjuicio de la valoración positiva realizada, en los apartados siguientes se incorporan las consideraciones del CESRM sobre algunos aspectos que se ponen de relieve tanto en el procedimiento de elaboración de la normativa objeto del presente dictamen, como en las disposiciones de la misma.



1.- Sobre la cuestión competencial en la regulación de las ayudas establecidas en el Proyecto de Decreto

Se aborda en primer lugar la cuestión relativa al órgano competente y, en consecuencia, al rango normativo de la disposición requerida para modificar, derogar o regular *ex novo* las ayudas económicas para determinadas clases de familias numerosas o con hijos de parto múltiple, así como, en su caso, para otros colectivos familiares. La conveniencia de abordar la referida problemática en el presente dictamen no radica en la naturaleza eminentemente jurídica de la misma, cuyo análisis corresponde a otros órganos, sino en las relevantes implicaciones sobre la naturaleza, ámbito y contenido de las ayudas no periódicas a diversos tipos de familias que, en opinión de esta Institución, pone de relieve la diferente opción competencial y normativa expresada en el Proyecto de Decreto frente a la establecida en la regulación vigente.

La cuestión expuesta deriva del hecho de que, como se ha reseñado, la regulación vigente fue establecida mediante Orden de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades (de fecha 14 de noviembre de 2018), dictada por la persona titular de dicha Consejería en el ejercicio de sus competencias. Frente a ello, la ampliación de los colectivos beneficiarios de estas ayudas se proyecta llevar a cabo mediante Decreto del Consejo de Gobierno, entendiendo que el órgano y el rango de la nueva regulación deriva de su competencia para *el desarrollo reglamentario de la legislación sobre servicios sociales*, atribuida expresamente por el artículo 23.1.a) de la Ley 3/2003, de 10 de abril, del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia, plantea.

Asimismo, sin menoscabo de otros aspectos que pueden ser tomados en consideración, en el contexto del presente dictamen resulta oportuno reseñar especialmente la existencia de relevantes diferencias en los requisitos establecidos en el procedimiento de elaboración de las disposiciones generales en función de cuál sea el órgano que tenga atribuida la competencia para su aprobación. Del mismo modo debe ponerse de relieve, por la importancia que le confiere la Memoria de análisis de impacto normativo (MAIN) del **Proyecto de Decreto por el que**



se establecen las normas reguladoras de las ayudas individuales a familias numerosas de categoría especial, familias con hijas e hijos nacidos de parto múltiple y familias monoparentales, que la cumplimentación de los diferentes requerimientos establecidos en la tramitación específica de cada procedimiento repercute también de manera importante en el periodo de tiempo necesario para su respectiva conclusión.

Con respecto a la reiteradamente referida cuestión competencial en el apartado 2º *Base jurídica y rango del proyecto normativo*, incluido en el epígrafe II. *MOTIVACIÓN Y ANÁLISIS JURÍDICO*, la MAIN señala de forma escueta que *el artículo 22.b) de la Ley 3/2003, de 10 de abril, del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia, establece que le corresponde a la Consejería competente en materia de Servicios Sociales la elaboración de anteproyectos y proyectos de disposiciones de carácter general y de cualquier otra normativa específica en materia de servicios sociales.*

Asimismo refiere la atribución de la titularidad de la potestad reglamentaria al Consejo de Gobierno que realiza el artículo 52 de la Ley 6/2004, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, *sin perjuicio de que los consejeros puedan hacer uso de esta potestad cuando les esté específicamente atribuida por disposición de rango legal o en materias de ámbito organizativo interno de su departamento, sin que la misma pueda ser objeto de delegación, en ningún caso”.*

Con base en los preceptos citados la Memoria de Análisis de Impacto Normativo asevera que *no encontrándonos ante una materia de ámbito interno si no de incidencia directa sobre la ciudadanía ni existiendo habilitación legal expresa para la reglamentación mediante Orden directa de la persona titular de la Consejería, el proyecto normativo propuesto ha de revestir la forma de Decreto del Consejo de Gobierno*, cuya elaboración deberá realizarse conforme a los trámites previstos para el ejercicio de la potestad reglamentaria en el artículo 53 de la Ley 6/2004.

Sin embargo la repetida Memoria no se incluye referencia alguna a la, en opinión del CESRM, ineludible cuestión que plantea el hecho de que



la regulación todavía vigente haya sido establecida por Orden de la persona titular de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, a propuesta de la Dirección General de Familia y Políticas Sociales, y en uso de las facultades que me confiere el Artículo 38 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en relación con los artículos 10 del Decreto del Presidente nº 2/2018 de 20 de abril, de reorganización de la Administración Regional, conforme expresa el preámbulo de la Orden de 14 de noviembre de 2018 citada.

La MAIN, tras la taxativa afirmación de la competencia del Consejo de Gobierno para establecer la regulación de las repetidas ayudas, excluyendo por tanto la competencia de la persona titular de la Consejería de Mujer, Igualdad, LGTBI, Familias y Política Social, se refiere a los trámites establecidos con carácter general en el procedimiento para la elaboración del **Proyecto de Decreto** y, en consecuencia, a la importancia que tiene la duración del mismo atendiendo a la concurrencia de circunstancias excepcionales en el momento presente.

En efecto, la MAIN expresamente reseña que *respecto de dicha tramitación, debemos de tener en cuenta que concurren razones graves de interés público derivadas de la necesidad de dar una urgente respuesta a las familias que, como consecuencia de la crisis sanitaria, económica y social que ha motivado la COVID-19, han visto en los últimos meses agravada o empeorada sustancialmente su situación, encontrándose en unas circunstancias que requieren de un apoyo inmediato por las Administraciones Públicas de modo que puedan cubrir sus necesidades más básicas e irrenunciables. Por todo ello se considera que en la tramitación de este proyecto de norma propuesta debe realizarse con la mayor celeridad, evacuándose los correspondientes informes preceptivos en el menor plazo posible.*

Asimismo, en cuanto a los trámites de consulta pública y trámite de audiencia, el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, establece que podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas cuando concurren razones graves de interés público



que lo justifiquen. Asimismo, el artículo 53.3.e) de la citada Ley 6/2004, de 28 de diciembre, establece con respecto al trámite de audiencia, sin que el mismo regule el trámite de consulta pública, la posibilidad de que se excluya el mismo por graves razones de interés público, acreditadas expresamente en el expediente. A la vista de lo expuesto en el párrafo precedente, consideramos que en la presente tramitación concurren graves razones de interés público que aconsejan la no realización de la consulta pública previa y del trámite de audiencia en la tramitación del proyecto de norma propuesto.

A la vista de las consideraciones de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo transcritas y la importancia que tiene la duración del procedimiento resulta oportuno analizar si la exclusión de la competencia de la persona titular de la Consejería de Mujer, Igualdad, LGTBI, Familias y Política Social viene exigida por la normativa vigente y, por tanto como afirma la MAIN del **Proyecto de Decreto por el que se establecen las normas reguladoras de las ayudas individuales a familias numerosas de categoría especial, familias con hijas e hijos nacidos de parto múltiple y familias monoparentales**, la regulación en esta materia debe necesariamente realizarse mediante Decreto del Consejo de Gobierno.

Por otra parte, debe ponerse de manifiesto asimismo que la importancia de la respuesta que se dé a la cuestión competencial planteada radica no solo en la diferente duración de los respectivos procedimientos de elaboración y aprobación sino también en la inseguridad jurídica asociada a la existencia de ayudas otorgadas con base en la normativa establecida por un órgano que carecería de competencia para su aprobación, en el caso de que se considere que se deba excluir la competencia de la persona titular de la Consejería de Mujer, Igualdad, LGTBI, Familias y Política Social para regular las reiteradas ayudas.

Las anteriores consideraciones se realizan sin perjuicio de subrayar que, a juicio de esta Institución, la competencia general del Consejo de Gobierno para el ejercicio de la potestad reglamentaria abarca, en todo caso, cualquier materia que no se encuentre entre aquellas cuya regulación queda reservada a la Asamblea Regional o bien, entre aquellas en las que sin existir dicha reserva, la regulación haya sido establecida



previamente mediante Ley. En consecuencia, salvo que una Ley establezca lo contrario, el Consejo de Gobierno puede regular, en todo caso, cualquier materia situada en el ámbito competencial de los diferentes departamentos de la Administración Regional. En este último supuesto la materia regulada se dotará de un mayor rango normativo, produciéndose asimismo respecto a la misma la denominada *congelación de rango*, que determina la obligación de que ulteriores modificaciones de dicha regulación deban realizarse asimismo por el Consejo de Gobierno mediante Decreto.

La naturaleza de las ayudas reguladas en la actualidad por la Orden de 14 de noviembre de 2018, de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades y cuya ampliación se prevé realizar mediante el **Proyecto de Decreto** objeto del presente dictamen constituye una premisa fundamental para el análisis de la cuestión competencial. Sin duda por la trascendencia que se otorga a la diferenciada naturaleza jurídica respecto a las subvenciones que se atribuye a estas ayudas, tanto el preámbulo del **Proyecto de Decreto** como la MAIN que lo acompaña, así como también el preámbulo de la repetida Orden de 14 de noviembre de 2018 abordan esta cuestión en términos y con fundamentación análogos.

Así la Memoria de Análisis de Impacto Normativo del **Proyecto de Decreto** manifiesta al respecto que *sobre la naturaleza de las ayudas se ha pronunciado el Consejo Jurídico en su Dictamen 189/2006, recaído en el Anteproyecto de la Ley de Renta Básica, señalando en relación con las ayudas sociales que “una entrega de fondos públicos sin contraprestación directa, y que tenga una finalidad pública, no es encajable en el concepto de subvención del artículo 2.1 de la Ley 38/2003 si carece de la afectación al cumplimiento de un determinado objetivo que se impone al beneficiario a modo de carga. Para este otro género de actividad administrativa se ha predicado por la doctrina el concepto de ayudas o también el de “subvenciones impropias”, en las que la finalidad no es el fomento, sino la tutela social de situaciones de necesidad son ayudas vinculadas al status de los beneficiarios, sin perseguir a través de su otorgamiento ninguna actuación específica de éstos, ni estar fundado su otorgamiento en la previa realización de una actividad determinada”.*



A la vista de lo dicho, podemos concluir que las ayudas no encajan en el concepto técnico de subvención por no cumplir el requisito establecido en el artículo 2, b) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. Estaríamos en el terreno de las prestaciones asistenciales, en las que predomina la protección del individuo ante situaciones específicas de necesidad, no obstante lo cual, se hace necesario establecer las normas reguladoras y el procedimiento de concesión de dichas ayudas.

En esta línea, la Ley 7/2005, de 18 de noviembre, de subvenciones de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia establece en su artículo 2, apartado 4 que “No se entenderán comprendidas en el ámbito de aplicación de la presente Ley, regulándose por su propia normativa:

a) Las ayudas de carácter social concedidas por los organismos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia que sean homologables o complementen las del sistema de Seguridad Social”.

Es por ello que el preámbulo de esta propuesta normativa puntualiza que las ayudas objeto de la misma “no encajan en el concepto técnico de subvención por no cumplir el requisito establecido en el artículo 2, b) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones” sino que “estaríamos en el terreno de las prestaciones asistenciales, en las que predomina la protección del individuo ante situaciones específicas de necesidad, no obstante lo cual, se hace necesario establecer las normas reguladoras y el procedimiento de concesión de dichas ayudas”.

Sin embargo, a juicio del Consejo Económico y Social la referencia a las consideraciones del Consejo Jurídico en el Dictamen 189/2006 sobre la naturaleza jurídica de la Renta Básica y de las restantes ayudas afectadas por las disposiciones afectadas por las disposiciones del Anteproyecto de Ley de Renta Básica así como a los artículos 2.4 de la Ley 7/2005, de 18 de noviembre, de subvenciones de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y 2.b) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, si bien clarifican la naturaleza de las diferentes prestaciones asistenciales establecidas en ejercicio de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de asistencia y bienestar social así como las restantes enumeradas en el artículo 10.Uno.18 del



Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia, no ofrecen una solución al problema del órgano competente para establecer las normas reguladoras y el procedimiento de concesión de dichas ayudas.

En este sentido, resulta de utilidad reseñar que el Consejo Jurídico ya se pronunció sobre la problemática relativa a la necesaria diferenciación entre el órgano competente para el establecimiento de las normas reguladoras de las ayudas y la naturaleza jurídica de las mismas en la *Consideración Cuarta* del citado *Dictamen 189/2006*, titulada *Sobre la naturaleza de la RBI y la aplicabilidad de la legislación de subvenciones*.

En efecto, en la referida consideración del *Dictamen 189/2006* el superior órgano consultivo en materia de Gobierno y de Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia manifiesta que la Disposición Adicional tercera del Anteproyecto de Ley de Renta Básica *fue introducida en el curso de la instrucción a propuesta del propio IMAS, establece que “las Ayudas que concede el Instituto Murciano de Acción social, en tanto prestaciones públicas de naturaleza asistencial, se regirán por su normativa específica, no siéndoles de aplicación la normativa reguladora de las subvenciones públicas”, precepto que, por su alcance, merece unas consideraciones especiales, ya que parece oponerse frontalmente a la normativa básica estatal contenida en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.*

En el marco de su exhaustivo examen de la compleja problemática planteada por la naturaleza jurídica de las prestaciones asistenciales el Consejo Jurídico pone de relieve que *la prestación económica en que consiste la RBI se ubica en el marco más amplio de los servicios sociales especializados en el sector de personas en situación de emergencia, riesgo o exclusión social, servicios que realizarán actuaciones tendentes a favorecer la integración social de aquellos colectivos específicos que por una u otra causa se encuentren en situaciones desfavorecidas, tales como transeúntes, refugiados, asilados, emigrantes retornados, reclusos y ex reclusos, así como cualquier otro colectivo en situación de marginación (art. 16.1 LSSSRM). En ese contexto, la RBI tiene por finalidad garantizar unos ingresos mínimos de subsistencia a las unidades familiares o personas físicas ante situaciones de necesidad o carencia de recursos,*



siempre que no puedan ser atendidas con suficiencia mediante prestaciones de otros sistemas públicos de protección social (art. 4 del Anteproyecto), y se reconoce a su titular con carácter alimenticio para sufragar la satisfacción de las necesidades contempladas en el artículo 142 del Código Civil (art. 3 del Anteproyecto): sustento, habitación, vestido y asistencia médica, a lo que hay que añadir educación para los menores de edad. Es decir, está dirigida a cubrir las necesidades de personas que carezcan de recursos económicos suficientes para hacer frente a los gastos básicos para la supervivencia y, también, a paliar estados severos de carencia y situaciones graves de necesidad económica, con el fin último de posibilitar la salida de la situación de marginalidad en que se encuentran sus perceptores. El verdadero espíritu o finalidad perseguido por el Anteproyecto, conforme se dice en su Preámbulo, es arbitrar medidas para paliar situaciones de exclusión social y pobreza, garantizando unos ingresos mínimos de subsistencia personal y familiar, y un proyecto individual de inserción social adecuado a las circunstancias del beneficiario. En conclusión, la RBI no es una subvención a los efectos de la Ley 38/2003, al no cumplir el requisito establecido en el artículo 2.1,b) de la misma.

El apartado II de la repetida *Consideración Cuarta* del Dictamen 189/2006 lo dedica el Consejo Jurídico al análisis del alcance de la Disposición Adicional tercera del Anteproyecto de Ley de Renta Básica, señalando que la misma se refiere a todas *“las Ayudas que concede el Instituto Murciano de Acción Social”, operando así una exclusión de la Ley 38/2003 realizada con carácter subjetivo, en función del ente que las aprueba*. Efectivamente, el IMAS es un organismo público autónomo creado con la finalidad de ejecutar las competencias de administración y gestión de servicios, prestaciones y programas sociales, de acuerdo con los principios establecidos en la LSSSRM (art. 2.1 de la Ley 1/2006, de 10 de abril, de Creación del Instituto Murciano de Acción Social). **Mas es de observar que la imposibilidad de encajar la RBI en el concepto de subvención proviene de la carencia de un elemento funcional de la relación jurídica subvencional, como es la afectación, que se garantiza mediante la imposición de una carga al beneficiario, lo cual es un argumento de delimitación del alcance de la norma ajeno a las características del sujeto público concedente de la ayuda. Es por ello que**



*el método subjetivo de exclusión que se emplea mediante la Disposición Adicional proyectada no es adecuado, reparo, por otra parte, que haría dudar, incluso, de la necesidad misma de tal Disposición, ya que es puramente interpretativa, inspirada en el deseo de disipar las posibles dudas que la redacción de la Ley 38/2003 hubiera podido ocasionar, en absoluto expresadas en el expediente de elaboración. Por ello, fijar con precisión los límites de la aplicación de la norma requeriría, a su vez, determinar la materia excluible, por lo que debieran citarse con su denominación y normativa completa las ayudas que, por concurrir la falta de afectación, no serían calificables estrictamente como subvenciones a los efectos de la indicada Ley básica estatal. En cualquier caso, la conclusión a que llega la Disposición Adicional como resultado de su proceso interpretativo, debiera figurar, **de considerarse preciso su mantenimiento**, como Disposición adicional en la misma normativa cuya aplicación se delimita, que es la Ley 7/2005, de 18 de noviembre, de Subvenciones de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.*

Conforme a las observaciones del Consejo Jurídico sobre el Anteproyecto de Ley de Renta Básica de Inserción, la Disposición final tercera de la Ley 3/2007, de 16 de marzo, de Renta Básica de Inserción de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia quedó redactada en los siguientes términos:

Se añade a la Ley 7/2005, de 18 de noviembre, de Subvenciones de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia una nueva disposición adicional octava con la siguiente redacción:

«Disposición adicional octava. Ayudas del Instituto Murciano de Acción Social.

Quedan excluidas de la presente Ley al no tener el carácter de subvención, rigiéndose por su normativa específica, las ayudas concedidas por el IMAS, o las que en el futuro puedan sustituirlas por atender a la misma finalidad, que se relacionan a continuación:

A. La Renta Básica de Inserción.



B. Las ayudas reguladas en la actualidad por las siguientes disposiciones:

- Ayudas, prestaciones y medidas para la inserción y protección social reguladas por el Decreto 65/1998, de 5 de noviembre, modificado por Decreto 84/2006, de 19 de mayo, por el que se regulan las Ayudas, Prestaciones y Medidas para la Inserción y Protección Social.

- Ayudas Periódicas para Personas con Discapacidad, reguladas por Orden de 28 de diciembre de 2001 de la Consejería de Trabajo y Política Social, modificada por Orden de 2 de enero de 2003, por Orden de 20 de mayo de 2004 y por Orden de 15 de junio de 2006 de la misma Consejería.

- Ayudas Económicas para la Atención de Personas mayores en el Medio Familiar y Comunitario, reguladas por Orden de la Consejería de Trabajo y Política Social de 2 de enero de 2003, modificadas por Orden de 15 de junio de 2006 de la misma Consejería.

- Ayudas para Programas de Inclusión para Determinados Colectivos Desfavorecidos, que son reguladas anualmente por Orden de la Consejería de Trabajo y Política Social.»

Por su relación con lo establecido en la disposición transcrita resulta asimismo conveniente reseñar que Disposición derogatoria la Ley 3/2007, de 16 de marzo, de Renta Básica de Inserción estipula que *mientras no se proceda al desarrollo reglamentario de la presente Ley y en cuanto no se opongan a lo establecido en la misma, se seguirán aplicando el Decreto 65/1998, de 5 de noviembre, por el que se regulan las Ayudas, Prestaciones y Medidas de Inserción y Protección Social, modificado por Decreto 84/2006, de 19 de mayo, la Orden de 16 de septiembre de 1994 de la entonces Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales sobre Ingreso Mínimo de Inserción, la Orden de la Consejería de Trabajo y Política Social de 15 de junio de 2006, por la que se adaptan a la normativa de subvenciones las órdenes reguladoras de las ayudas de carácter periódico que gestiona el ISSORM, en la actualidad IMAS, entre las que se encuentra la Prestación del Ingreso Mínimo de Inserción así como la Orden de la*



Consejería de Trabajo y Política Social, de 20 de octubre de 2006, sobre actualización del importe de la Prestación del Ingreso Mínimo de Inserción.

En cumplimiento de esta disposición, el Decreto 163/2017, de 31 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 3/2007, de 16 de marzo, de Renta Básica de Inserción de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia procedió, con enorme retraso, a la derogación expresa de las siguientes disposiciones:

- El Decreto número 65/1998, de 5 de noviembre, por el que se regulan las ayudas, prestaciones y medidas de inserción y protección social.

- La Orden de 16 de septiembre de 1994, de la Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales, sobre Ingreso Mínimo de Inserción.

- La Orden de 20 de octubre de 2006, de la Consejería de Trabajo y Política Social sobre actualización del importe de la Prestación del Ingreso Mínimo de Inserción.

El artículo 2 del derogado Decreto 65/1998 enumeraba los ocho diferentes tipos de Ayudas y Prestaciones para la Inserción y Protección Social del sistema público de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia que se enumeran a continuación:

- 1. La Prestación del Ingreso Mínimo de Inserción (I.M.I.).*
- 2. Las Ayudas Periódicas de Inserción y Protección Social (A.P.I.P.S.).*
- 3. Las Ayudas Económicas para el Cuidado de Personas Mayores (A.E.C.MA.).*
- 4. Las Ayudas para Programas de Inserción (A.P.I.).*
- 5. Las Ayudas no Periódicas de Inserción y Protección Social (A.N.P.I.P.S.).*
- 6. Las Ayudas Individualizadas a Personas con Discapacidad (A.I.P.D.).*
- 7. Las Ayudas Económicas para Personas Mayores. (A.E.P.M.)*
- 8. Las Ayudas a personas en situación de Urgente Necesidad. (A.U.N.)*



El artículo 52 del Reglamento de la Ley de Renta Básica incorpora la regulación de las ayudas de inserción y protección social actualmente vigente, en sustitución de la establecida por el derogado Decreto 65/1998. Conforme a determina este precepto *tendrán la consideración de medidas complementarias de carácter económico, integradas en el sistema público de servicios sociales de la CARM, las siguientes ayudas de inserción y protección social:*

1. Ayudas Periódicas de Inserción y Protección Social (APIPS).

Tendrán la consideración de Ayudas Periódicas de Inserción y Protección Social aquellas que se concedan con este carácter para proporcionar apoyo económico temporal a aquellas familias o unidades de convivencia con menores a su cargo, cuya carencia de medios para proveer a su subsistencia pudiera llevar o hubiera llevado a tales menores a una situación de riesgo social, al objeto de prevenir la desestructuración familiar y subsiguiente situación de desamparo y hasta la desaparición de tal eventualidad, con la finalidad de asegurar la atención de los menores y su permanencia en la unidad familiar o de convivencia.

2. Ayudas no Periódicas de Inserción y Protección Social (ANPIPS).

*Tendrán la consideración de Ayudas no Periódicas de Inserción y Protección Social aquellas que se concedan por una sola vez durante el ejercicio económico a personas o **familias**, para alguna de las finalidades siguientes:*

1. Acondicionar el medio habitual de convivencia de los solicitantes, para proporcionar niveles mínimos de habitabilidad.

*2. Facilitar el acceso a la obtención de equipamiento de carácter doméstico o personal, imprescindible para el normal funcionamiento de la persona o **unidad familiar**.*

*3. Prestar apoyo económico a personas o **familias** en otros supuestos derivados de circunstancias excepcionales.*



3. Ayudas Individualizadas a Personas con Discapacidad (AIPD).

Tendrán la consideración de Ayudas Individualizadas a Personas con Discapacidad aquellas que se concedan con carácter no periódico y se otorguen por una sola vez durante el ejercicio económico a personas afectadas por una discapacidad física, psíquica o sensorial que precisen determinados tratamientos, servicios, adquisiciones de instrumentos o ayudas especializadas.

4. Ayudas para Programas de Integración Sociolaboral (APIS).

Las Ayudas para Programas de Integración Sociolaboral son las ayudas para Programas de Inserción contempladas en el Decreto 65/1998 de 5 de noviembre, por el que se regulan las Ayudas, Prestaciones y Medidas para la Inserción Social y Protección Social, aglutinando a su vez, a las Ayudas para programas de Inclusión para determinados colectivos desfavorecidos, a los que se hace referencia en la Disposición Final Tercera de la Ley 3/2007, de 16 de marzo, de Renta Básica, cuya finalidad es similar.

La regulación sobre ayudas y de inserción social debe integrar, además de las normas reseñadas en los párrafos anteriores, las referencias legales que se incluyen a continuación.

Así, en primer lugar, la Disposición final primera de la Ley 3/2007, de 16 de marzo, de Renta Básica de Inserción de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia habilita de forma general al Consejo de Gobierno para el desarrollo reglamentario de la misma, si bien, como excepción a la regla general, el párrafo tercero de esta disposición final *atribuye al titular de la consejería competente en materia de asistencia y bienestar social, el ejercicio de la potestad **reglamentariamente** (sic) para el establecimiento mediante Orden de las normas reguladoras de la concesión de las ayudas de carácter social concedidas por el IMAS.*

En segundo lugar, deben mencionarse las competencias en materia de ayudas y prestaciones que la Ley 1/2006, de 10 de abril, de creación del



Instituto Murciano de Acción Social atribuye a este organismo. En este sentido, por un lado, el artículo 2, rubricado *Fines y áreas de actuación*, dispone en su apartado 1 que *el Instituto Murciano de Acción Social se constituye con la finalidad de ejecutar las competencias de administración y gestión de servicios, prestaciones y programas sociales de acuerdo con los principios establecidos en la Ley 3/2003, de 10 de abril, del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia*.

Por su parte, el apartado 2 de este precepto determina que *sus áreas de actuación serán:*

- a) Personas mayores.*
- b) Personas con discapacidad.*
- c) Personas con enfermedad mental crónica.*
- d) Personas con riesgo de exclusión social.*
- e) Cualquier otro colectivo necesitado de protección social que reglamentariamente se determine, cuando razones justificadas así lo aconsejen y los colectivos que se incluyan se encuentren entre los que el artículo 10 de la Ley 3/2003, de 10 de abril, configura como servicios sociales especializados.*

Conforme a lo estipulado por el artículo 3.1 de la Ley 1/2006 *el Instituto Murciano de Acción Social desempeñará las funciones que se determinen en sus estatutos. En particular, le corresponde:*

(...)

- e) La gestión de prestaciones económicas y de ayudas públicas a personas e instituciones públicas o privadas, contempladas en la vigente legislación de servicios sociales.*

Con carácter previo a la consideración, en tercer lugar en el orden de la exposición del presente apartado, de las implicaciones de la expresa identificación de los órganos competentes para la aprobación de las bases reguladoras de la concesión de subvenciones establecida por el artículo 13.1 de la Ley 7/2005, de 18 de noviembre, de subvenciones de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, resulta oportuno sintetizar algunos elementos especialmente significativo puestos de relieve en las anteriores observaciones:



a.- Las ayudas o prestaciones asistenciales no tienen carácter de subvenciones y, en consecuencia, quedan excluidas de la Ley 7/2005, de 18 de noviembre, de Subvenciones de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia

b.- Conforme a las observaciones del Consejo Jurídico en su dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Renta Básica de Inserción, la exclusión de las ayudas o prestaciones asistenciales de la legislación sobre subvenciones deriva de su propia naturaleza, y no del establecimiento de una excepción a la aplicación de dicha legislación sobre subvenciones en las disposiciones del citado Anteproyecto.

c.- El Consejo Jurídico señala asimismo que, en caso de que se considerase conveniente incorporar a la legislación, con la finalidad de conferir mayor claridad a la interpretación, una *declaración expresa* sobre la no aplicación de la Ley de Subvenciones a las repetidas ayudas, dicha declaración debería realizarse añadiendo una nueva disposición en la propia Ley 7/2005, de 18 de noviembre, de Subvenciones de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y no a través de una disposición integrada en la futura Ley de Renta Básica de Inserción. Como consecuencia de esta observación del Consejo Jurídico, Disposición final tercera de la Ley 3/2007, de Renta Básica de Inserción de la CARM añadió una nueva Disposición adicional octava a la Ley 7/2005 *declarando expresamente* la exclusión de la Ley de las normas que enumera y las que las sustituyan en el futuro, que se regirán por su normativa específica.

d.- La *menção* de las disposiciones excluidas del ámbito de aplicación de la Ley 7/2005 en la nueva Disposición adicional octava de la misma (*la Renta Básica de Inserción y las ayudas concedidas por el IMAS, o las que en el futuro puedan sustituirlas por atender a la misma finalidad*) tiene carácter meramente declarativo, en consecuencia a cualquier otra ayuda de la misma naturaleza que pueda establecerse en el futuro, con independencia del organismo que tenga atribuida la gestión,



queda excluida asimismo del ámbito de aplicación de la Ley de Subvenciones de la CARM.

En tercer lugar, debe ponerse de relieve que la ausencia de una disposición legal específica conlleva el recurso a las técnicas propias de la interpretación jurídica para identificar al órgano competente para regular la concesión de las ayudas o prestaciones asistenciales no incluidas entre las atribuidas expresamente a la persona *titular de la consejería competente en materia de asistencia y bienestar social* por la Disposición final primera de la Ley de Renta Básica de Inserción.

La caracterización de las ayudas o prestaciones asistenciales como *subvenciones impropias* en la doctrina del Consejo Jurídico expresada en su citado Dictamen 189/2006 confiere, en opinión del CESRM, una indudable relevancia como herramienta interpretativa a la expresa identificación de los órganos competentes para la aprobación de las bases reguladoras de la concesión de subvenciones establecida por el artículo 13.1 de la Ley 7/2005, de 18 de noviembre, de subvenciones de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en los términos siguientes:

Artículo 13. Bases reguladoras de la concesión de las subvenciones.

1. En el ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma, así como de los organismos públicos y restantes entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de aquélla, el Presidente, Vicepresidente y demás miembros del Consejo de Gobierno establecerán las bases reguladoras de la concesión.

Las citadas bases se aprobarán por Decreto del Presidente o por Orden, en el resto de los casos, de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido, y previo informe del servicio jurídico-administrativo de la Consejería competente, y serán objeto de publicación en el «Boletín Oficial de la Región de Murcia».



En opinión de esta Institución, la atribución a los miembros del Consejo de Gobierno de la competencia para aprobar mediante Orden las bases reguladoras de las subvenciones aporta un sólido argumento para entender que la competencia de los titulares de los departamentos se extiende también, en aplicación del argumento analógico, a la aprobación de la normas reguladoras de esas *subvenciones impropias* que son las ayudas y prestaciones asistenciales.

Del igual modo, a juicio del CESRM, la expresa atribución *al titular de la consejería competente en materia de asistencia y bienestar social del ejercicio de la potestad reglamentaria para el establecimiento mediante Orden de las normas reguladoras de la concesión de las ayudas de carácter social concedidas por el IMAS* estipulada por la Disposición final primera de la Ley 3/2007, de 16 de marzo, de Renta Básica de Inserción ofrece un relevante apoyo a la interpretación propuesta, dado que la competencia para la regulación de las ayudas referidas en la citada disposición se atribuye al mismo órgano al que la Ley 7/2005, de subvenciones de la CARM atribuye la competencia para establecer las bases reguladoras de las subvenciones, la persona titular de la Consejería competente en esta materia.

En este sentido es conveniente asimismo señalar que, conforme al artículo 23.j) de la Ley 3/2003, del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia, *corresponde a la Consejería competente en materia de servicios sociales la gestión de convenios, subvenciones y prestaciones económicas de carácter individual o familiar, periódicas o no periódicas*. A juicio del CESRM, la atribución conjunta de la competencia para la gestión de las subvenciones y las prestaciones económicas en el mismo precepto de la Ley 3/2003 avala la consideración de la similitud entre las subvenciones *propias* y las *impropias* que fundamenta el recurso a la analogía para la determinación del órgano competente para la regulación de las ayudas económicas no incluidas en la Disposición final primera de la Ley 3/2007, de Renta Básica de Inserción.

Sin perjuicio de las anteriores consideraciones debe recordarse que la MAIN fundamenta la exclusión de la competencia de la persona titular de la Consejería de Mujer, Igualdad, LGTBI, Familias y Política Social en los



artículos 21.a) y 22.b) de la Ley 3/2003, que, respectivamente, determinan que *corresponde al Consejo de Gobierno la competencia para el desarrollo reglamentario de la legislación sobre servicios sociales*, mientras que a la Consejería competente en materia de servicios sociales le corresponde *la elaboración de anteproyectos y proyectos de disposiciones de carácter general y de cualquier otra normativa específica en materia de servicios sociales a la Consejería competente en materia de servicios sociales*.

Por otra parte, es conveniente señalar que la repetida Memoria de Análisis de Impacto Normativo del **Proyecto de Decreto** objeto del presente dictamen no hace referencia a las Leyes 3/2007, de 16 de marzo, de Renta Básica de Inserción y 1/2006, de creación del Instituto Murciano de Acción Social cuyas disposiciones han sido transcritas en los párrafos precedentes.

Esta ausencia cobra especial relevancia considerando, por una parte, que la Ley 3/2007 modifica la designación del Consejo de Gobierno como titular único de la potestad reglamentaria para el desarrollo de la legislación sobre servicios sociales establecida por la Ley 3/2003, del Sistema de Servicios Sociales precisamente respecto a *las normas reguladoras de la concesión de las ayudas de carácter social concedidas por el IMAS* para residenciarla en la persona titular de la Consejería competente *en materia de asistencia y bienestar social*. Y, por otra, que la Ley 1/2006 atribuye al IMAS *la gestión de prestaciones económicas y de ayudas públicas a personas e instituciones públicas o privadas, contempladas en la vigente legislación de servicios sociales*.

Asimismo resulta también oportuno reiterar en este contexto que la competencia para establecer las bases reguladoras de las subvenciones corresponde a los miembros del Consejo de Gobierno conforme a lo prescrito por la Ley 7/2005 y que el artículo 23.j) de la Ley 3/2003 atribuye conjuntamente la competencia para la gestión de a las **subvenciones y prestaciones económicas de carácter individual o familiar, periódicas o no periódicas** a la Consejería competente en materia de servicios sociales.

A juicio del Consejo Económico y Social la Memoria de Análisis de Impacto Normativo del **Proyecto de Decreto por el que se establecen las**



normas reguladoras de las ayudas individuales a familias numerosas de categoría especial, familias con hijas e hijos nacidos de parto múltiple y familias monoparentales no ha tenido en cuenta que la distribución competencial establecida en los artículos 21.a) y 22.b) de la Ley 3/2003, de 10 de abril, del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia ha sido alterada de forma relevante por la normativa aprobada con posterioridad a la misma con el alcance que, en opinión de esta Institución, resulta del análisis de las disposiciones legales incorporado en las consideraciones expuestas.

A modo de corolario del presente apartado el Consejo Económico y Social quiere reseñar que, a su juicio, las observaciones contenidas en el mismo articulan una fundamentación jurídica suficiente para afirmar que la competencia para regular *todas las ayudas y prestaciones económicas de carácter individual o familiar, periódicas o no periódicas en materia de servicios sociales* se halla incluida entre las que corresponden, conforme a la normativa vigente, a la persona titular de la Consejería de Mujer, Igualdad, LGTBI, Familias y Política Social.

Para concluir las consideraciones referentes a la determinación del órgano competente para la regulación *de prestaciones económicas y de ayudas públicas a personas e instituciones públicas o privadas, contempladas en la vigente legislación de servicios sociales*, en la expresión del artículo 3.1.e) de la Ley 1/2006, de 10 de abril, de creación del Instituto Murciano de Acción Social, así como para introducir la problemática que se examina en el apartado siguiente del presente dictamen, resulta oportuno realizar una última observación.

En efecto, como ya ha sido puesto de relieve, la atribución *al titular de la consejería competente en materia de asistencia y bienestar social del ejercicio de la potestad reglamentariamente (sic) para el establecimiento mediante Orden de las normas reguladoras de la concesión de las ayudas de carácter social concedidas por el IMAS*, o las que en el futuro puedan sustituirlas por atender a la misma finalidad operada con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 3/2003, de 10 de abril, del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia por las disposiciones reseñadas de las leyes 7/2005 y 3/2007 supusieron una limitación en la competencia



general del Consejo de Gobierno para el desarrollo reglamentario de la legislación sobre servicios sociales en los términos establecidos por el artículo 21.a) de la Ley 3/2003.

Sin perjuicio de lo expuesto, el Consejo Económico y Social considera que la citada limitación en el ámbito competencial correspondiente al Consejo de Gobierno resulta compatible con el sistema de asignación de competencias establecido por la Ley 3/2003. En este sentido debe tenerse en cuenta que el artículo 18 de la Ley 3/2003, titulado *Prestaciones económicas*, en su redacción originaria estaba redactado en los términos siguientes:

1. Desde el Sistema Público de Servicios Sociales se concederán prestaciones económicas de carácter individual o familiar, periódicas o no periódicas, que fomenten la integración social de las personas más desfavorecidas.

2. Las condiciones, cuantías y requisitos para su concesión se establecerán reglamentariamente, dentro del ámbito competencial atribuido a cada órgano.

En relación con esta disposición el CESRM quiere reseñar que de todas las referencias al desarrollo o determinación reglamentaria de algún extremo que contiene la ley del Sistema de Servicios Sociales que alcanzan un total de 25, sólo en la realizada en el apartado segundo del artículo 18.2, se especifica que la determinación reglamentaria del objeto al que se refiere, precisamente *las prestaciones económicas*, se realizará **dentro del ámbito competencial atribuido a cada órgano.**

La consideración de la referencia de la redacción original del artículo 18.2 al ámbito competencial atribuido a cada órgano tenía el sentido de posibilitar la atribución de la competencia para la regulación de las prestaciones económicas del Sistema Público de Servicios Sociales a la persona titular de la Consejería competente en materia de asistencia y bienestar social queda patente en el hecho de que la Disposición final segunda de la Ley 3/2007, de 16 de marzo, de Renta Básica de Inserción de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia modificó la Ley del



Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia para que el artículo 18.2 quedara redactado en los siguientes términos:

«2. Las condiciones, cuantías y requisitos para su concesión se establecerán reglamentariamente, dentro del ámbito competencial atribuido a cada órgano.

La prestación económica denominada Renta Básica de Inserción, así como los apoyos personalizados para la inserción laboral y social, se regularán mediante norma con rango de ley.»

Como puede observarse, el cambio introducido por la Ley 3/2007, mantiene la referencia al *ámbito competencial atribuido a cada órgano* al tiempo que modifica el precepto para incorporar al mismo la exclusión de la regulación de la Renta Básica de Inserción del ámbito de la potestad reglamentaria establecido *ab initio* por la Ley 3/2003, del Sistema de Servicios Sociales.

En este sentido, el Consejo Económico y Social considera conveniente reiterar que fue la misma Ley 3/2007 la que, al objeto de zanjar la inseguridad jurídica existente en orden a la determinación del órgano competente para la regulación de las ayudas económicas de inserción y protección social, estableció expresamente que corresponde a la persona titular de la Consejería competente en materia de asistencia y bienestar social la competencia *para el establecimiento mediante Orden de las normas reguladoras de la concesión de las ayudas de carácter social concedidas por el IMAS*, o las que en el futuro puedan sustituirlas por atender a la misma finalidad.

2.- Sobre las implicaciones de la inclusión de las ayudas a las familias monoparentales en la normativa reguladora de las previstas para las familias numerosas y las familias con hijas o hijos nacidos de parto múltiple

La vigente Orden de 14 de noviembre de 2018, de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, por la que se establecen las normas reguladoras de las ayudas individuales a familias con hijos nacidos de



parto múltiple y a familias numerosas de categoría especial con seis o más hijo, aprobada a propuesta de la Dirección General de Familia y Políticas Sociales, dispone en su artículo 8.1 que *la competencia para la instrucción de los expedientes corresponderá al Servicio de Familia de la Dirección General de Familia y Políticas Sociales.*

Sin duda con relación a la Orden de 14 de noviembre de 2018 debe ponerse de relieve que tanto la competencia la Dirección General de Familia y Políticas Sociales para formular la propuesta de aprobación de la misma como la atribución de la instrucción de los expedientes de estas ayudas al Servicio de Familia, integrado en la repetida Dirección General, plantean dificultades desde el punto de vista de su compatibilidad con la atribución al IMAS de la competencia para *la gestión de prestaciones económicas y de ayudas públicas a personas e instituciones públicas o privadas, contempladas en la vigente legislación de servicios sociales* establecida por el artículo 3.1.f) de la Ley 1/2006.

Sin perjuicio de las consideraciones sobre la cuestión competencial en materia de ayudas y prestaciones económicas expuestas en el apartado anterior, el Consejo Económico y Social considera que el fundamento para la exclusión de la competencia del IMAS para gestionar las ayudas establecidas en la Orden de 14 de noviembre de 2018 solo puede encontrarse en la configuración de las mismas al margen de las establecidas y reguladas en el marco del Sistema de Servicios Sociales.

En este sentido cobra una especial relevancia subrayar que todos los colectivos beneficiarios de las ayudas contempladas en la repetida Orden tienen la consideración de familias numerosas conforme al concepto de las mismas establecido por la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas en los diferentes apartados de su artículo 2.

Del mismo modo, resulta oportuno poner de relieve que, conforme a la Disposición final primera de la Ley 40/2003, *esta ley, que, de acuerdo con lo previsto en los artículos 39 y 53 de la Constitución, define las condiciones básicas para garantizar la protección social, jurídica y económica de las familias numerosas, resulta de aplicación general al*



amparo del artículo 149.1.1.a, 7.ª y 17.ª de la Constitución. Se exceptúan de lo anterior los artículos 11 a 16, ambos inclusive, que resultan sólo de aplicación directa en el ámbito de la Administración General del Estado.

Asimismo, el Consejo Económico y Social considera conveniente subrayar, por una parte, la naturaleza de competencias exclusivas estatales que constitucionalmente corresponde a las desarrolladas mediante la Ley 40/2003 y, por otra, la configuración por esta Ley de un sistema específico integrado por el conjunto de disposiciones que *define las condiciones básicas para garantizar la protección social, jurídica y económica de las familias numerosas* que, por ello, *resulta de aplicación general*.

La adecuada resolución de la problemática competencial asociada a la atribución de la gestión de las ayudas establecidas en la Orden de 14 de noviembre de 2018 al Servicio de Familia de la Dirección General de Familia y Políticas Sociales requiere tener en cuenta, además de las dos consideraciones expuestas en el párrafo anterior, que la competencia en materia de servicios sociales corresponde en exclusiva a las comunidades autónomas, por lo que la incardinación de la regulación sobre las familias numerosas en el ámbito de las competencias exclusivas del Estado parece indicar, en opinión de este Organismo, que las ayudas establecidas para la protección las mismas no forma parte de los servicios sociales en sentido estricto y, en consecuencia, su gestión no viene legalmente atribuida al IMAS.

En definitiva, las consideraciones expuestas permiten concluir que la configuración de las ayudas a familias numerosas al margen de las prestaciones económicas del sistema de servicios sociales encuentra su fundamento en la articulación por la legislación básica estatal de un sistema específico para la protección de las familias numerosas.

En este sentido, el CES quiere poner de manifiesto que, conforme dispone el **artículo 4 del Proyecto de Decreto**, *para ser beneficiarios de estas ayudas será necesario que cumplan alguno de los siguientes requisitos específicos:*



1. *Tener hijas e hijos nacidos de parto o adopción múltiple, considerando como tal a los efectos de este decreto, el parto de tres menores como mínimo y con edad inferior a seis años en el momento de la solicitud.*

Este Organismo considera que este requisito debería incluir el *acogimiento permanente o preadoptivo múltiple* para mantener la coherencia con la regulación establecida en la Ley 40/2003, de Protección a las familias numerosas, cuyo artículo 2.4 dispone que *tendrán la misma consideración que los hijos las personas sometidas a tutela o acogimiento familiar permanente o preadoptivo legalmente constituido.*

Asimismo el artículo 4.1.a) de la Ley estatal determina que *las familias numerosas, por razón del número de hijos que reúnan las condiciones de los artículos 2 y 3 de esta Ley, se clasificarán en alguna de las siguientes categorías:*

- a) *Especial: las de cinco o más hijos y las de cuatro hijos de los cuales al menos tres procedan de parto, adopción o acogimiento permanente o preadoptivo múltiples.*

Sin embargo la inclusión entre los beneficiarios de las ayudas para familias numerosas de familias que no tienen la consideración tales conforme a las determinaciones de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas que lleva a cabo el **Proyecto de Decreto por el que se establecen las normas reguladoras de las ayudas individuales a familias numerosas de categoría especial, familias con hijas e hijos nacidos de parto múltiple y familias monoparentales** conduce necesariamente a su consideración como prestaciones económicas del Sistema de Servicios Sociales.

Ciertamente la atribución al Consejo de Gobierno de la competencia para regular las ayudas incluidas en el **Proyecto de Decreto**, no compartida por el Consejo Económico y Social como ya se ha expuesto reiteradamente en el presente dictamen, se fundamenta por la tantas veces citada Memoria de Análisis de Impacto Normativo en la incardinación de estas ayudas en la competencia general para el



desarrollo reglamentario de la legislación de servicios sociales, conforme a la interpretación literal del artículo 22.a) de la Ley 3/2003 sin tomar en cuenta las modificaciones operadas en este ámbito por leyes aprobadas con posterioridad, que deriva en la innecesaria y confusa problemática competencial expuesta en el apartado primero del presente dictamen.

En este sentido debe recordarse que, como ya se ha reseñado, el artículo 52 del Reglamento de la Ley de Renta Básica incorpora la regulación de las ayudas de inserción y protección social actualmente vigente, en sustitución de la establecida por el derogado Decreto 65/1998. Conforme determina este precepto *tendrán la consideración de medidas complementarias de carácter económico, integradas en el sistema público de servicios sociales de la CARM*, además de las Ayudas Individualizadas a Personas con Discapacidad (AIPD) y las Ayudas para Programas de Integración Sociolaboral (APIS), *las siguientes ayudas de inserción y protección social:*

1. Ayudas Periódicas de Inserción y Protección Social (APIPS).

Tendrán la consideración de Ayudas Periódicas de Inserción y Protección Social aquellas que se concedan con este carácter para proporcionar apoyo económico temporal a aquellas familias o unidades de convivencia con menores a su cargo, cuya carencia de medios para proveer a su subsistencia pudiera llevar o hubiera llevado a tales menores a una situación de riesgo social, al objeto de prevenir la desestructuración familiar y subsiguiente situación de desamparo y hasta la desaparición de tal eventualidad, con la finalidad de asegurar la atención de los menores y su permanencia en la unidad familiar o de convivencia.

2. Ayudas no Periódicas de Inserción y Protección Social (ANPIPS).

Tendrán la consideración de Ayudas no Periódicas de Inserción y Protección Social aquellas que se concedan por una sola vez durante el ejercicio económico a personas o familias, para alguna de las finalidades siguientes:



1. *Acondicionar el medio habitual de convivencia de los solicitantes, para proporcionar niveles mínimos de habitabilidad.*

2. *Facilitar el acceso a la obtención de equipamiento de carácter doméstico o personal, imprescindible para el normal funcionamiento de la persona o **unidad familiar**.*

3. *Prestar apoyo económico a personas o **familias** en otros supuestos derivados de circunstancias excepcionales.*

3.- Sobre la necesidad de actualizar la normativa reguladora de las prestaciones económicas del sistema de servicios sociales

En los apartados precedentes del presente dictamen se ha dado cuenta de la compleja problemática competencial y las consecuencias jurídicas asociadas a la opción del **Proyecto de Decreto por el que se establecen las normas reguladoras de las ayudas individuales a familias numerosas de categoría especial, familias con hijas e hijos nacidos de parto múltiple y familias monoparentales** de regular conjuntamente la extensión a todas las familias numerosas de categoría especial de las ayudas establecidas por la Orden de 14 de noviembre de 2018, que no implica más dificultades que las expuestas respecto al órgano competente y la inclusión de todas las familias monoparentales, sin requerir que las mismas tengan la condición de familias numerosas, incluso sin los requisitos de familia numerosa de categoría especial.

Sin perjuicio de ello, el Consejo Económico y Social considera, conforme a su naturaleza de órgano consultivo *en materia económica, social y laboral*, que el examen de las cuestiones planteadas por el **Proyecto de Decreto** objeto del presente dictamen no puede limitarse a poner de relieve la repercusión de la problemática competencial en el ámbito organizativo o la inconsistencia, desde el punto de vista jurídico material, de la incorporación de un determinado colectivo de familias que no tienen la condición de numerosa en el marco normativo del sistema, específico y de aplicación general, establecido por el Estado para la



protección del colectivo de familias numerosas, en ejercicio de las competencias que con carácter exclusivo le atribuye la Constitución.

Sin duda el establecimiento de ampliación de los colectivos de familias que puedan percibir ayudas económicas destinadas a sufragar gastos determinados derivados de su composición y características merece una valoración positiva, como ya ha señalado expresamente esta Institución en el presente dictamen y quiere reiterar en este apartado.

Ello no obstante, el CESRM considera ineludible reseñar que la regulación establecida en el **Proyecto de Decreto por el que se establecen las normas reguladoras de las ayudas individuales a familias numerosas de categoría especial, familias con hijas e hijos nacidos de parto múltiple y familias monoparentales** no debe servir para ocultar el hecho de que, aún con la extensión de los colectivos de posibles perceptores, nuestra Comunidad Autónoma no tiene establecido un sistema general de ayudas destinado a garantizar que todas las familias pueden sufragar los gastos más básicos e ineludibles, como la alimentación, la vivienda, la educación, y los suministros básicos.

Esta consideración cobra aún mayor relevancia considerando, como acertadamente pone de relieve la MAIN del **Proyecto de Decreto**, *que debemos de tener en cuenta que concurren razones graves de interés público derivadas de la necesidad de dar una urgente respuesta a las familias que, como consecuencia de la crisis sanitaria, económica y social que ha motivado la COVID-19, han visto en los últimos meses agravada o empeorada sustancialmente su situación, encontrándose en unas circunstancias que requieren de un apoyo inmediato por las Administraciones Públicas de modo que puedan cubrir sus necesidades más básicas e irrenunciables.*

En este sentido el CESRM considera necesario poner de manifiesto las consideraciones realizadas por esta Institución en la conclusión cuarta del Dictamen 8/2016, sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 3/2007, de 16 de marzo, de Renta Básica de Inserción de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, porque en opinión del CESRM su contenido sigue siendo plenamente vigente a pesar



del tiempo transcurrido, sin perjuicio de que en el cuerpo del presente dictamen se deje constancia de las variaciones que han tenido lugar en cuanto a la dotación presupuestaria de alguna de las ayudas. Sin embargo, las citadas variaciones no alcanzan la relevancia necesaria para servir de contrapeso y matizar la realidad que ponía de manifiesto el tenor literal de la conclusión cuarta del citado dictamen, que se transcribe íntegra a continuación:

“4.- El Proyecto de Decreto no incluye disposiciones reglamentarias en las que se desarrollen las medidas complementarias de carácter económico y los Planes de Inclusión Social, que también forman parte de las medidas de inserción establecidas por el artículo 34 de la Ley 3/2007 reproduce el artículo 40 del Reglamento. En opinión de esta Institución resulta necesario que el desarrollo reglamentario de la Ley 3/2007 incluya el de todas las medidas de inserción establecidas en la misma.

En este sentido el Consejo Económico y Social quiere reiterar, como ya hiciera en el dictamen 16/2008, la recomendación realizada en la Memoria sobre la Situación Económica Socioeconómica y Laboral de la Región de Murcia 2007, en el sentido de que sería conveniente que la Administración Regional procediera a una reelaboración y reestructuración del conjunto de medidas que tiene establecidas para la inserción y protección social. Dicha reestructuración podría abordarse junto con la elaboración del Plan Regional para la Inclusión Social que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 3/2007, debe elaborar la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. La conveniencia de abordar la reelaboración y reestructuración del conjunto de medidas de inserción y protección social puesta de relieve por el Consejo Económico y Social en los documentos citados en el año 2008, se ha convertido ya, en opinión de esta Institución, en una necesidad ineludible. Y ello porque, como se ponía de relieve en el capítulo que la Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de la Región de Murcia en el año 2012, último año en el que esta Institución abordó el análisis de las prestaciones de inserción y protección social de la CARM, buena parte de las ayudas económicas que dan contenido al PRIPS han ido debilitándose a lo largo del periodo 2007-2012, hasta terminar por desaparecer completamente del sistema regional de protección social. En la fecha de elaboración del



presente dictamen, el portal de la CARM informa que la convocatoria de Ayudas periódicas de inserción y protección social se encuentra cerrada y que por Resolución del Director Gerente del Instituto Murciano de Acción Social de 05/03/2014, durante el ejercicio 2014 se suspende la tramitación de nuevas solicitudes de Ayudas Periódicas de Inserción y Protección Social, destinando la dotación presupuestaria del concepto 51.04.00.314C 481.01, proyecto de gasto 10294, al mantenimiento de las ayudas reconocidas a fecha 28/02/2014.”

En la fecha de elaboración del presente dictamen, en la web del Instituto Murciano de Acción Social ([https://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=812&IDTIPO=140&RASTRO=c156\\$m](https://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=812&IDTIPO=140&RASTRO=c156$m)) se ofrece información sobre las siguientes ayudas y subvenciones:

- *Actuaciones cofinanciadas por el Fondo Social Europeo: P.O. Regional 2014-2020 y P.O. de Empleo Juvenil 2014-2020*
- *Ayudas económicas para personas mayores*
- *Ayudas individualizadas a personas con discapacidad (AIPD)*
- *Ayudas para víctimas de violencia de género*
- *Ayudas para Programas de Integración Sociolaboral (APIPS)*
- *Ayudas periódicas de inserción y protección social (APIPS)*
- *Renta básica de inserción y protección social*

Como pone de manifiesto la enumeración de ayudas transcrita, siguen sin convocarse las Ayudas No periódicas de inserción y protección social (ANPIPS), quedando por ello sin cobertura de sus necesidades más básicas los colectivos para los que estas ayudas fueron establecidas y las correspondientes convocatorias se vinieron realizando en nuestra Comunidad Autónoma, con diferencias de escasa significación en su regulación, durante más de dos décadas.

Esta Institución quiere recodar que estas ayudas está contempladas por el artículo 52 del Reglamento de la Ley de Renta Básica, que incorpora, como ha sido reseñado en el presente dictamen, la regulación de las ayudas de inserción y protección social actualmente vigente. Este precepto regula las ANPIPS en los siguientes términos:



2. Ayudas no Periódicas de Inserción y Protección Social (ANPIPS).

*Tendrán la consideración de Ayudas no Periódicas de Inserción y Protección Social aquellas que se concedan por una sola vez durante el ejercicio económico a personas o **familias**, para alguna de las finalidades siguientes:*

- 1. Acondicionar el medio habitual de convivencia de los solicitantes, para proporcionar niveles mínimos de habitabilidad.*
- 2. Facilitar el acceso a la obtención de equipamiento de carácter doméstico o personal, imprescindible para el normal funcionamiento de la persona o **unidad familiar**.*
- 3. Prestar apoyo económico a personas o **familias** en otros supuestos derivados de circunstancias excepcionales.*

Con base en las anteriores consideraciones el Consejo Económico y Social considera ineludible que en el plazo más breve posible se dé cumplimiento a la normativa vigente sobre ayudas y prestaciones económicas de inserción y protección social y se proceda la dotación presupuestaria y la oportuna convocatoria de las *Ayudas no Periódicas de Inserción y Protección Social (ANPIPS)*.

4.- Sobre la conveniencia de analizar el impacto de la Ley de Ingreso Mínimo Vital sobre las prestaciones económicas del Sistema Regional de Servicios Sociales

A juicio del Consejo Económico y Social la entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital requiere que se analice su impacto en la regulación de las prestaciones económicas del Sistema Regional de Servicios Sociales en orden a su reordenación para alcanzar la máxima eficiencia en atención a



las necesidades de la ciudadanía así como en la asignación de los recursos disponibles.

Esta Institución considera que el establecimiento en la normativa estatal del Ingreso Mínimo Vital supone una oportunidad para abordar, como ya se ha expuesto, la recomendación realizada en la Memoria sobre la Situación Económica Socioeconómica y Laboral de la Región de Murcia 2007, y reiterada en su dictamen 16/2008, en el sentido de que sería conveniente que la Administración Regional procediera a una reelaboración y reestructuración del conjunto de medidas que tiene establecidas para la inserción y protección social. Asimismo el CESRM considera que, como señaló en el citado dictamen, dicha reestructuración podría abordarse junto con la elaboración del Plan Regional para la Inclusión Social que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 3/2007, debe elaborar la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. En este sentido debe reiterarse la extraordinaria demora en su elaboración, aún más significativa tras la determinación de su contenido en el artículo 53 del Reglamento de la Ley de Renta Básica de Inserción.

5. Sobre la tramitación del Proyecto de Decreto y la repercusión del rango de la misma en futuras modificaciones.

Como se ha señalado la MAIN del **Proyecto de Decreto**, por las razones expuestas en el apartado anterior del presente dictamen, *considera que en la tramitación de este proyecto de norma propuesta debe realizarse con la mayor celeridad, evacuándose los correspondientes informes preceptivos en el menor plazo posible.*

Ciertamente el CESRM comparte las consideraciones de la MAIN del **Proyecto de Decreto** en relación con la urgencia. Sin embargo quiere dejar constancia de que la atribución al Consejo de Gobierno de la competencia para establecer las ayudas previstas en el **Proyecto de Decreto** y su fundamentación en las competencias de este órgano para realizar el desarrollo reglamentario de la legislación sobre servicios sociales, conforme a lo previsto en el artículo 22.a) de la Ley 3/2003, del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia comporta que el



Consejo Jurídico emita el dictamen preceptivo sobre el **Proyecto de Decreto conforme a lo prescrito en el artículo 12. Dictamen preceptivo, de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, que determina en su apartado 5 que *el Consejo deberá ser consultado en los siguientes asuntos:***

(..)

Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes de la Asamblea Regional, o que constituyan desarrollo legislativo de legislación básica del Estado

Del mismo modo debe reseñarse que, sin perjuicio de las consideraciones expuestas en los apartados precedentes sobre la problemática competencial, la aprobación del **Proyecto de Decreto** produce, como se ha reseñado, el efecto denominado *congelación del rango*, de forma que las futuras y previsibles reformas de esta regulación deberá seguir la misma tramitación, incluido el preceptivo dictamen del Consejo Jurídico.

IV. CONCLUSIONES.-

1.- El Consejo Económico y Social valora positivamente, con las observaciones incluidas en el cuerpo del presente dictamen, la ampliación de los colectivos familiares beneficiarios de las prestaciones asistenciales de carácter no periódico previstas en la normativa vigente con la finalidad de sufragar gastos derivados de su composición y características que realiza el **Proyecto de Decreto por el que se establecen las normas reguladoras de las ayudas individuales a familias numerosas de categoría especial, familias con hijas e hijos nacidos de parto múltiple y familias monoparentales.**

2.- A juicio del CESRM las normas reguladoras de las ayudas de carácter social, sin perjuicio de su naturaleza de prestaciones asistenciales o “subvenciones impropias”, deben contener la determinación de los diferentes supuestos o situaciones que originan la necesidad de



intervención de los servicios públicos mediante la correspondiente ayuda, no remitiendo dicha determinación a las correspondientes órdenes de convocatoria. En este sentido, como se pone de relieve en el cuerpo del presente dictamen, las disposiciones reguladoras de las diferentes ayudas de inserción y protección social determinan las clases o tipos de ayudas que constituyen el objeto de la regulación, sin perjuicio de mantener abierta la posibilidad de que en la convocatoria anual de las mismas se puedan incluir otros supuestos análogos derivados de los cambios en las circunstancias sociales o económicas que puedan hacer ocurrido.

3.- El Consejo Económico y Social considera conveniente subrayar, por una parte, la naturaleza de competencias exclusivas estatales que constitucionalmente corresponde a las desarrolladas mediante la Ley 40/2003 y, por otra, la configuración por esta Ley de un sistema específico integrado por el conjunto de disposiciones que define las condiciones básicas para garantizar la protección social, jurídica y económica de las familias numerosas que, por ello, resulta de aplicación general.

La adecuada resolución de la problemática competencial asociada a la atribución de la gestión de las ayudas establecidas en la Orden de 14 de noviembre de 2018 al Servicio de Familia de la Dirección General de Familia y Políticas Sociales requiere tener en cuenta, además de las dos consideraciones expuestas en el párrafo anterior, que la competencia en materia de servicios sociales corresponde en exclusiva a las comunidades autónomas, por lo que la incardinación de la regulación sobre las familias numerosas en el ámbito de las competencias exclusivas del Estado parece indicar, en opinión de este Organismo, que las ayudas establecidas para la protección las mismas no forma parte de los servicios sociales en sentido estricto y, en consecuencia, su gestión no viene legalmente atribuida al IMAS.

En definitiva, las consideraciones expuestas permiten concluir que la configuración de las ayudas a familias numerosas al margen de las prestaciones económicas del sistema de servicios sociales encuentra su fundamento en la articulación por la legislación básica estatal de un sistema específico para la protección de las familias numerosas.



Sin embargo la inclusión entre los beneficiarios de las ayudas para familias numerosas de familias que no tienen la consideración de tales conforme a las determinaciones de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas que lleva a cabo el **Proyecto de Decreto por el que se establecen las normas reguladoras de las ayudas individuales a familias numerosas de categoría especial, familias con hijas e hijos nacidos de parto múltiple y familias monoparentales**, conduce necesariamente a su consideración como prestaciones económicas del Sistema de Servicios Sociales.

4. En opinión del Consejo Económico y Social las razones que han llevado a incluir a todas las familias monoparentales entre los colectivos beneficiarios de las ayudas concurren también en otros colectivos familiares no monoparentales. Esta misma consideración debe hacerse respecto a los colectivos familiares con tres hijos o hijas menores de seis años nacidos de parto múltiple o adopción múltiple respecto a otros colectivos familiares en los que haya tres hijas o hijos menores de seis años pero no nacidos de parto múltiple o incluso los supuestos en que haya dos hijos o hijas nacidos del mismo parto y un hijo o hija de parto diferente.

Estas consideraciones conducen, a juicio de este Organismo, a la conveniencia de que las ayudas reguladas en el **Proyecto de Decreto** se extiendan a todos los grupos familiares en los que concurren las situaciones de necesidad que las ayudas quieren paliar.

5.- El Consejo Económico y Social considera, por las razones expuestas en el cuerpo del presente dictamen, que el establecimiento de las normas reguladoras de las ayudas individuales a familias numerosas de categoría especial, familias con hijas e hijos nacidos de parto múltiple y familias monoparentales entra, al igual que las restantes ayudas con carácter de prestación asistencial, dentro del ámbito competencial de la persona titular de la Consejería de Mujer, Igualdad, LGTBI, Familias y Política Social, no requiriendo por tanto su aprobación mediante Decreto del Consejo de Gobierno.



6.- Esta Institución considera conveniente reiterar el contenido de la conclusión cuarta del Dictamen 8/2016, sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 3/2007, de 16 de marzo, de Renta Básica de Inserción de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, porque en opinión del CESRM su contenido sigue siendo plenamente vigente a pesar del tiempo transcurrido, sin perjuicio de que en el cuerpo del presente dictamen se deje constancia de las variaciones que han tenido lugar en cuanto a la dotación presupuestaria de alguna de las ayudas. Sin embargo, las citadas variaciones no alcanzan la relevancia necesaria para servir de contrapeso y matizar la realidad que ponía de manifiesto el tenor literal de la conclusión cuarta del citado dictamen, que se transcribe íntegra a continuación:

“4.- El Proyecto de Decreto no incluye disposiciones reglamentarias en las que se desarrollen las medidas complementarias de carácter económico y los Planes de Inclusión Social, que también forman parte de las medidas de inserción establecidas por el artículo 34 de la Ley 3/2007 reproduce el artículo 40 del Reglamento. En opinión de esta Institución resulta necesario que el desarrollo reglamentario de la Ley 3/2007 incluya el de todas las medidas de inserción establecidas en la misma.

En este sentido el Consejo Económico y Social quiere reiterar, como ya hiciera en el dictamen 16/2008, la recomendación realizada en la Memoria sobre la Situación Económica Socioeconómica y Laboral de la Región de Murcia 2007, en el sentido de que sería conveniente que la Administración Regional procediera a una reelaboración y reestructuración del conjunto de medidas que tiene establecidas para la inserción y protección social. Dicha reestructuración podría abordarse junto con la elaboración del Plan Regional para la Inclusión Social que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley 3/2007, debe elaborar la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. La conveniencia de abordar la reelaboración y reestructuración del conjunto de medidas de inserción y protección social puesta de relieve por el



Consejo Económico y Social en los documentos citados en el año 2008, se ha convertido ya, en opinión de esta Institución, en una necesidad ineludible. Y ello porque, como se ponía de relieve en el capítulo que la Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de la Región de Murcia en el año 2012, último año en el que esta Institución abordó el análisis de las prestaciones de inserción y protección social de la CARM, buena parte de las ayudas económicas que dan contenido al PRIPS han ido debilitándose a lo largo del periodo 2007-2012, hasta terminar por desaparecer completamente del sistema regional de protección social 49 En la fecha de elaboración del presente dictamen, el portal de la CARM informa que la convocatoria de Ayudas periódicas de inserción y protección social se encuentra cerrada y que por Resolución del Director Gerente del Instituto Murciano de Acción Social de 05/03/2014, durante el ejercicio 2014 se suspende la tramitación de nuevas solicitudes de Ayudas Periódicas de Inserción y Protección Social, destinando la dotación presupuestaria del concepto 51.04.00.314C 481.01, proyecto de gasto 10294, al mantenimiento de las ayudas reconocidas a fecha 28/02/2014.”

7.- El CESRM quiere dejar constancia de que en la fecha de elaboración del presente dictamen la web del Instituto Murciano de Acción Social ([https://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=812&IDTIPO=140&RASTRO=c156\\$m](https://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=812&IDTIPO=140&RASTRO=c156$m)) ofrece información sobre las siguientes ayudas y subvenciones:

- Actuaciones cofinanciadas por el Fondo Social Europeo: P.O. Regional 2014-2020 y P.O. de Empleo Juvenil 2014-2020
- Ayudas económicas para personas mayores
- Ayudas individualizadas a personas con discapacidad (AIPD)
- Ayudas para víctimas de violencia de género
- Ayudas para Programas de Integración Sociolaboral (APIPS)
- Ayudas periódicas de inserción y protección social (APIPS)
- Renta básica de inserción y protección social



Como pone de manifiesto la enumeración de ayudas transcrita, siguen sin convocarse las Ayudas No periódicas de inserción y protección social (ANPIPS), quedando por ello sin cobertura de sus necesidades más básicas los colectivos para los que estas ayudas fueron establecidas y las correspondientes convocatorias se vinieron realizando en nuestra Comunidad Autónoma, con diferencias de escasa significación en su regulación, durante más de dos décadas.

Esta Institución quiere recordar que estas ayudas están reguladas por el artículo 52 del Reglamento de la Ley de Renta Básica, que incorpora, como ha sido reseñado en el presente dictamen, la regulación de las ayudas de inserción y protección social actualmente vigente. Este precepto regula las ANPIPS en los siguientes términos:

2. Ayudas no Periódicas de Inserción y Protección Social (ANPIPS).

*Tendrán la consideración de Ayudas no Periódicas de Inserción y Protección Social aquellas que se concedan por una sola vez durante el ejercicio económico a personas o **familias**, para alguna de las finalidades siguientes:*

- 1. Acondicionar el medio habitual de convivencia de los solicitantes, para proporcionar niveles mínimos de habitabilidad.*
- 2. Facilitar el acceso a la obtención de equipamiento de carácter doméstico o personal, imprescindible para el normal funcionamiento de la persona o **unidad familiar**.*
- 3. Prestar apoyo económico a personas o **familias** en otros supuestos derivados de circunstancias excepcionales.*

Con base en las consideraciones incorporadas en el cuerpo del presente dictamen, el Consejo Económico y Social considera ineludible que en el plazo más breve posible se dé cumplimiento a la normativa vigente sobre ayudas y prestaciones económicas de inserción y protección



social y se proceda la dotación presupuestaria y la oportuna convocatoria de las *Ayudas no Periódicas de Inserción y Protección Social (ANPIPS)*.

8.- A juicio del Consejo Económico y Social la entrada en vigor del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital requiere que se analice su impacto en la regulación de las prestaciones económicas del Sistema Regional de Servicios Sociales en orden a su reordenación para alcanzar la máxima eficiencia en atención a las necesidades de la ciudadanía así como en la asignación de los recursos disponibles.

9.- Como se ha señalado la MAIN del **Proyecto de Decreto**, por las razones expuestas en el cuerpo del presente dictamen, considera que en la tramitación de este proyecto de norma propuesta debe realizarse con la mayor celeridad, evacuándose los correspondientes informes preceptivos en el menor plazo posible.

Ciertamente el CESRM comparte las consideraciones de la MAIN del **Proyecto de Decreto** en relación con la urgencia. Sin embargo quiere dejar constancia de que la atribución al Consejo de Gobierno de la competencia para establecer las ayudas previstas en el **Proyecto de Decreto** y su fundamentación en las competencias de este órgano para realizar el desarrollo reglamentario de la legislación sobre servicios sociales, conforme a lo previsto en el artículo 22.a) de la Ley 3/2003, del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia, comporta que el Consejo Jurídico emita el dictamen preceptivo sobre el **Proyecto de Decreto** conforme a lo prescrito en el artículo 12. Dictamen preceptivo, de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, que determina en su apartado 5 que *el Consejo deberá ser consultado en los siguientes asuntos:*

(..)

Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes de la Asamblea Regional, o que constituyan desarrollo legislativo de legislación básica del Estado



Del mismo modo debe reseñarse que, sin perjuicio de las consideraciones expuestas en los apartados correspondientes del presente dictamen sobre la problemática competencial, la aprobación del **Proyecto de Decreto** produce, como se ha reseñado, el efecto denominado *congelación del rango*, de forma que las futuras y previsibles reformas de esta regulación deberán seguir la misma tramitación, incluido el preceptivo dictamen del Consejo Jurídico.

Murcia, a 28 de julio de 2020

Vº Bº

El Presidente del Consejo
Económico y Social

José Antonio Cobacho Gómez

El Secretario General del Consejo
Económico y Social

Fernando Vélez Álvarez