



DLF 152/2020

INFORME DEL SERVICIO JURÍDICO DE LA VICESECRETARIA DE LA CONSEJERÍA DE MUJER, IGUALDAD, LGTBI, FAMILIAS Y POLÍTICA SOCIAL SOBRE 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 conformidad con lo previsto en el **artículo 53.2** de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia (Ley 6/2004, de 28 de diciembre), que establece como preceptivo en el procedimiento de elaboración de los reglamentos, el informe del Servicio Jurídico de la Vicesecretaría de la Consejería proponente, y en cumplimiento de lo preceptuado en el **artículo 9.1.a)** del Decreto 21/2016, de 23 de marzo, por el que se establece la estructura orgánica de la Secretaría General de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades en el cual se dispone que corresponde a su Servicio Jurídico informar los anteproyectos o proyectos de disposiciones de carácter general en materia competencia de la Consejería así como la supervisión de las disposiciones antes de su publicación, por este Servicio Jurídico se emite el siguiente **INFORME** en relación con el proyecto de Decreto mencionado en el encabezamiento de este escrito,

A) OBJETO Y NATURALEZA:

El objeto y ámbito de aplicación del presente Proyecto de Decreto se recoge en su artículo 1 en los siguientes términos:

1. El presente decreto tiene por objeto establecer 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 la Región de Murcia.

2. A efectos de este decreto se entiende por familia el grupo formado por padres, tutores, acogedores e hijas e hijos, excluyendo ascendientes de los primeros y descendientes de los segundos.

3. Se entiende, a efectos de este decreto, por familia monoparental la integrada por un ascendiente con uno o más hijos e hijas, siempre que no conviva con otra persona con la que constituya matrimonio o pareja de hecho excluyendo, de acuerdo con lo señalado en el párrafo anterior, los ascendientes del primero y descendientes de los segundos.

Y así, la norma proyectada contiene previsiones sobre la definición de las ayudas (artículo 2), los requisitos generales y específicos de acceso (artículos 3 y 4), clases, concepto, cuantía máxima de las ayudas y justificación del destino de las mismas (artículo 5), cómputo de ingresos (artículo 6), forma, lugar y plazo de





presentación de las solicitudes (artículo 7), instrucción del procedimiento (artículo 8), resolución, plazos y notificación (artículo 9), obligaciones de los beneficiarios (artículo 10), devolución de las ayudas (artículo 11), alteración de las condiciones (artículo 12), una disposición derogatoria y por último, una disposición final relativa a su entrada en vigor.

En cuanto a su naturaleza, cabe decir que no estamos ante subvenciones sino ayudas. En este sentido, el Consejo Jurídico de la Región de Murcia señaló en su Dictamen 189/2006, de 27 de julio, sobre el Anteproyecto de Ley de Renta Básica refiriéndose a la renta básica pero aplicable a este tipo de prestaciones, que estaríamos, competencialmente, en el campo de la "acción social" (art. 148.1.20ª CE y art. 10.Uno.18 EARMU), terreno en el que la acción administrativa cumple finalidades diferentes a las del fomento y, en consecuencia, emplea técnicas también diferentes. En cuanto a los fines, en la acción social predomina la protección del individuo ante situaciones de necesidad específicas a las que no suele alcanzar el sistema de seguridad social. El contenido objetivo de la actuación administrativa se caracteriza por tratarse de la dispensación de ayudas, resaltando que lo entregado en tal concepto de ayuda se otorga para ser simplemente consumido o usado, sin que se conceda en atención a otra actividad o conducta del beneficiario. Es decir, que no concurre la cualidad de afectación en la ayuda o subvención impropia y, en lógica correspondencia, el acto administrativo de concesión no conlleva la paralela imposición de carga o condición resolutoria alguna.

Así, el referido **Dictamen 189/2006**, señala 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.*

En conclusión, como señala el citado órgano consultivo, no es una subvención a los efectos de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, al no cumplir el requisito establecido en el **artículo 2.1.b)** de la misma, según el cual, la entrega ha de estar sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido. Estaríamos en el terreno de las prestaciones asistenciales, en las que predomina la protección del individuo ante situaciones específicas de necesidad.





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** lo siguiente:

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.

No obstante lo cual, se hace necesario establecer las normas reguladoras y el procedimiento de concesión de dichas ayudas.

B) COMPETENCIA:

El artículo 10.Uno.18 del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia, aprobado mediante Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de asistencia y bienestar social; desarrollo comunitario, política infantil y de la tercera edad; instituciones de protección y tutela de menores, respetando en todo caso la legislación civil, penal y penitenciaria; promoción e integración de los discapacitados, emigrantes y demás grupos sociales necesitados de especial protección, incluida la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación.

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 *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.*

El Decreto del Presidente de la Comunidad Autónoma nº 29/2019, de 31 de julio, de Reorganización de la Administración Regional, señala que la Consejería de Mujer, Igualdad, LGTBI, Familias y Política Social es el Departamento de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia encargado de la propuesta, desarrollo y ejecución de las directrices generales del Consejo de Gobierno en las siguientes materias: asistencia y bienestar social; desarrollo comunitario; promoción, protección y apoyo a la familia e infancia; En el mismo sentido, el Decreto nº 169/2019, de 6 de septiembre, por el que se establecen los Órganos Directivos de la Consejería de Mujer, Igualdad, LGTBI, Familias y Política Social, en su **artículo 5** establece que corresponderá a la Dirección General de Familias y Protección de Menores 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.





C) **RANGO NORMATIVO:**

El **artículo 52** de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, establece que *La titularidad de la potestad reglamentaria corresponde al Consejo de Gobierno, en materias no reservadas por el Estatuto de Autonomía a la competencia legislativa de la Asamblea Regional. No obstante, los consejeros podrán 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.* No encontrándonos ante una materia de ámbito interno sino 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. En este sentido, el **artículo 25.2** de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de organización y régimen jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, señala que *adoptarán la forma de Decreto, las disposiciones de carácter general, así como los actos emanados del Consejo de Gobierno, para los que estuviera expresamente prevista esta forma*, y ello en concordancia con lo dispuesto en el **artículo 22.12** de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, que establece que *corresponde al Consejo de Gobierno el ejercicio de la potestad reglamentaria, salvo cuando esté atribuida específicamente al Presidente de la Comunidad Autónoma o a los Consejeros.*

D) **PROCEDIMIENTO:**

El procedimiento de elaboración del proyecto de Decreto es el recogido en el **artículo 53** de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, en relación con lo establecido en el **artículo 52.1** del mencionado texto legal. En el expediente constan los siguientes documentos esenciales:

a).- **Propuesta del Centro Directivo competente por razón de la materia** de fecha 4 de junio de 2020, que en el presente caso, como hemos señalado con anterioridad, es la Dirección General de Familias y Protección de Menores.

b).- **Texto del proyecto de la disposición:** Consta en el expediente el texto del Proyecto de Decreto remitido para informe del Servicio Jurídico, junto con el resto del expediente, a la Secretaría General de la Consejería de Mujer, Igualdad, LGTBI, Familias y Política Social. Asimismo, consta un primer borrador que fue sometido a trámite de audiencia, como ahora veremos.

c).- **Memoria de Análisis de Impacto Normativo:** En el expediente constan dos versiones de la MAIN, de carácter abreviado, una de 4 de junio de 2016 y otra de fecha 17 de junio de 2020 (tras las modificaciones incluidas en el borrador como consecuencia del trámite de audiencia), que justifican la oportunidad y motivación técnica y jurídica de la norma, e incluyen informe de





impacto presupuestario e informe de impacto por razón de género, entre otros aspectos.

Es de destacar que en la referida MAIN se señala lo siguiente: *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.*

d).- Informes, consultas y aprobaciones previas que tengan carácter preceptivo.-

En primer lugar, por lo que respecta a la aplicación del artículo 133 de a) la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas que regula la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos, lo dispuesto en la MAIN, la cual señala lo siguiente:

Asimismo, en cuanto a los trámites de consulta pública y trámite de audiencia, el artículo 133¹ 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 precedente², 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.

Por otro lado, se debe incluir en el expediente el **Informe Jurídico de la Vicesecretaría** de la Consejería de Mujer, Igualdad, LGTBI, Familias y Política Social que se suscribe, y ello en concordancia con el **artículo 53.2** de la Ley

1 Declarado contrario al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 b) y c) de la Sentencia TC (Pleno) 55/2018 de 24 de mayo («B.O.E.» 22 junio), salvo el inciso de su apartado 1 "Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública" y el primer párrafo de su apartado 4.

2 Incorporado al presente informe en el apartado D. b)





6/2004, de 28 de diciembre y el **artículo 9** del Decreto nº 21/2016, de 18 de marzo, por el que se establece la estructura orgánica de la Secretaría General de dicha Consejería. Dicho informe, una vez elaborado y firmado por el Servicio Jurídico, debe ser asumido y refrendado en todos sus términos por la titular de la Vicesecretaría, mediante su Visto Bueno extendido en el mismo.

En cuanto a la audiencia a los órganos colegiados adscritos a la consejería, hay que recabar los siguientes informes:

- **Informe preceptivo del Consejo Regional de Servicios Sociales de la Región de Murcia**, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 28.2.a) y disposición transitoria de la Ley 3/2003, de 10 de abril, del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia, así como en el artículo 3.a) del Decreto 37/1987 de 28 de mayo, por el que se regula el Consejo Regional de Servicios Sociales.

- **Informe preceptivo del Consejo Asesor de Infancia y Familia**, de conformidad con el artículo 15.a) del Decreto número 95/2004, de 24 de septiembre, por el que se crean y regulan los consejos asesores regionales de carácter sectorial de servicios sociales.

Al respecto, obran en el expediente los correspondientes certificados de la Secretaría de los citados Consejos, de fecha 16 de junio de 2020, en los que se hace constar el informe favorable al proyecto de Decreto.

En la tramitación del expediente del presente proyecto de Decreto habrán de ser recabados, para su inclusión en el mismo, al resultar preceptivos, los siguientes documentos:

1).- **Dictamen del Consejo Económico y Social**, al establecerse como preceptivo por el artículo 5.a) de la Ley 3/1993, de 16 de julio, por la que se crea el Consejo Económico y Social, así como por el concordante **artículo 11.1 a)** del Reglamento de dicho Órgano Consultivo, aprobado por Orden de 24 de junio de 1994, al tratarse de un proyecto de Decreto del Gobierno Regional en materia social.

2).- **Informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos** de la Consejería de Presidencia y Hacienda, de conformidad con lo establecido en el **artículo 7.1.f)** de la Ley 4/2004, de 22 de octubre, de Asistencia Jurídica de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, al tratarse de un proyecto de disposición general competencia del Consejo de Gobierno.





E) CONTENIDO:

En cuanto al contenido de las normas reguladoras propuestas, cabe señalar que:

El artículo 1 de la propuesta de Decreto recoge el objeto de la misma (establecer las normas reguladoras de las ayudas individuales a familias numerosas con categoría especial, familias con hijas e hijos nacidos de parto múltiple y familias monoparentales en la Región de Murcia), así como la definición que, a efectos de dichas normas reguladoras, se entiende por familia: el grupo formado por padres, tutores, acogedores e hijas e hijos, excluyendo ascendientes de los primeros y descendientes de los segundos, y la definición de lo que también a efectos de estas normas reguladoras se entiende por familia monoparental: la integrada por un ascendiente con uno o más hijos o hijas, siempre que no conviva con otra persona con la que constituya matrimonio o pareja de hecho excluyendo los ascendientes del primero y descendientes de los segundos.

La definición de las ayudas en el artículo 2 como aportaciones económicas que se conceden con carácter no periódico y se otorgan por una sola vez durante el ejercicio económico a familias con hijas e hijos nacidos de parto múltiple (considerando como tal el parto de tres menores como mínimo y con edad inferior a seis años en el momento de la solicitud), a familias numerosas de categoría especial y a familias monoparentales destinadas a sufragar gastos determinados derivados de su composición y características.

Se establecen para los beneficiarios de las ayudas en los artículos 3 y 4 unos requisitos generales (tener reconocida 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 y 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) y unos específicos de cumplimiento alternativo y no acumulativo (el parto de tres menores como mínimo y con edad inferior a seis años en el momento de la solicitud; ser familia numerosa de categoría especial; ser familia monoparental en cuatro supuestos de hecho regulados por el artículo 4.3).

Se difiere en el artículo 5 a la aprobación de la correspondiente convocatoria la determinación de las clases, concepto y cuantías máximas que podrán alcanzar estas ayudas, así como al plazo, forma y documentación para la justificación del destino de las mismas.

Se regula en el artículo 6 el cómputo de los ingresos de la familia a efectos de la valoración de la cuantía de las ayudas, que 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, aunque excluyendo de este cómputo una serie de asignaciones, prestaciones y subsidios detallados en el apartado 4 de dicho precepto.





Son objeto de regulación en los artículos 7 y 8 la forma, lugar y plazo de presentación de solicitud de las ayudas, así como la instrucción del procedimiento, con una primera fase 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 decreto, una segunda relativa al estudio de las solicitudes, y una tercera de concesión o denegación.

En el artículo 9 se regula la resolución del procedimiento, plazos y notificación, destacando que la ayuda reconocida será abonada en un pago único mediante transferencia bancaria.

En el artículo 10, se recogen como obligaciones de los beneficiarios la 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, y la modificación de cualquier circunstancia, la 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 regula los supuestos de devolución de las ayudas, y el artículo 12 contempla la posibilidad de modificación de la orden de concesión en caso de 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.

Asimismo, se regula una disposición derogatoria, en la que queda derogada 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, y por último, la disposición final única en la que se recoge la entrada en vigor de la norma proyectada.

Por lo que respecta al contenido del proyecto, se estima en general, ajustado a Derecho, pues regula adecuadamente todos los elementos que han de configurar el marco jurídico para la concesión de las ayudas individuales a familias numerosas de categoría especial, familias con hijas e hijos nacidos de parto múltiple y familias monoparentales en la Región de Murcia.





A la vista de lo expuesto, se puede concluir que en términos generales, el proyecto de decreto es ajustado a Derecho, ajustándose al contenido competencial de la Región de Murcia, por lo que, se emite **INFORME FAVORABLE**.

(documento firmado electrónicamente al margen)

VºBº

LA JEFA DE SERVICIO
María González Alonso

LA ASESORA JURÍDICA
Silvia Alarcón Martínez

Vº Bº

LA VICESECRETARIA

Fdo.: Margarita López-Briones Pérez Pedrero

ALARCÓN MARTÍNEZ, SILVIA 17/06/2020 13:57:37 GONZÁLEZ ALONSO, MARIA 17/06/2020 13:59:15 LOPEZ-BRIONES PEREZ PEDRERO, MARGARITA 17/06/2020 14:16:16

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico administrativo archivado por la Comunidad Autónoma de Murcia, según artículo 27.3.c) de la Ley 39/2015. Los firmantes y las fechas de firma se muestran en los recuadros. Su autenticidad puede ser contrastada accediendo a la siguiente dirección: <https://sede.carm.es/verificardocumentos> e introduciendo el código seguro de verificación (CSV) CARM-64695a27-b094-477c-1b93-00505696280

