ANTECEDENTES

PRIMERO.-Por la Dirección General de Política Social se elaboró un primer borrador de Decreto, en el mes de noviembre de 1997, que no obra en el expediente, al que se acompaño una Memoria de Legalidad que fundamentaba el dictado de la norma con rango de Decreto en el artículo 55 de la Ley 8/1985, de 9 de diciembre, de Servicios Sociales de la Región de Murcia (en adelante, L.S.S.R.M.). La referida Memoria se elaboraba al amparo de lo que establecía el artículo 129.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo, de 1958, norma que, en aquel momento, debía ser utilizada para examinar la adecuación del expediente al procedimiento legalmente previsto.

SEGUNDO.- Obran en el expediente los siguientes informes favorables al proyecto, algunos de ellos con precisiones:

De la Secretaría General de la Consejería de Sanidad y Política Social.
De los Consejos Sectoriales de Tercera Edad, Minusválidos, Mujer, Drogodependencias, Minorías Étnicas, e Infancia.
Del Consejo Regional de Servicios Sociales.
Del Servicio Jurídico de la Secretaría General de la Consejería de Presidencia.
De la Asesoría Facultativa de la Secretaría General de la Consejería de Industria, Trabajo y Turismo.
Del Consejo Económico y Social.
De la Jefatura de Servicio de Desarrollo Normativo, Información y Órganos de Participación de la Dirección General de Política Social y Familia.
De la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma.
De la Subdirección de Pensiones, Ayudas y Subvenciones del I.S.SO.R.M.

TERCERO.- Por su especial relevancia merece destacarse el informe emitido por el Consejo Económico y Social, del que la Consejería proponente aceptó una de las tres observaciones de carácter general y seis de las siete formuladas al articulado. De las no aceptadas destaca, por lo que más adelante se dirá en la Consideración Quinta, apartado 1.1, la que pretendía que se pusieran en conexión las ayudas reguladas con los objetivos del Plan Regional de Bienestar Social.

Y en tal estado de tramitación, V.E. dispuso la remisión del expediente al Consejo Jurídico, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12.5 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo.

A la vista de tales antecedentes procede formular las siguientes

CONSIDERACIONES

Primera.- Carácter del dictamen.

El expediente remitido a la consideración de este Órgano consultivo se refiere a un Anteproyecto de Decreto por el que se regulan las Ayudas, Prestaciones y Medidas del Plan Regional de Inserción y Protección Social, que es desarrollo reglamentario de la L.S.S.R.M. En consecuencia, el Consejo Jurídico lo dictamina con carácter preceptivo, en aplicación del número 5 del artículo 12 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo.

Segunda.- Procedimiento.

Por lo que hace al procedimiento con que se ha tramitado el proyecto ahora analizado, ha de notarse que la Memoria de Legalidad redactada en noviembre de 1997, lo fue en aplicación de la Ley de Procedimiento Administrativo referida, vigente en aquellos momentos, dado que la Ley del Gobierno, que derogó los artículos 129 a 132 de la L.P.A., entró en vigor posteriormente.

De acuerdo con ello, se observa que en el expediente no se ha incluido la propuesta inicial, aunque no debe considerarse defecto sustancial por cuanto del resto de la documentación que lo integra puede alcanzarse un juicio exacto del procedimiento seguido en la elaboración de la norma.

No puede considerarse cumplido el requisito exigido por el número 1 del artículo 130 de la L.P.A. de que conste el informe de la Secretaría General de la Consejería, pues no se entiende como tal el elaborado por su Servicio Jurídico. Su emisión es competencia del titular de la Secretaría General, por aplicación de ese precepto y del artículo 50.2 h) de la Ley del Presidente. No obstante, queda atenuada la omisión por el hecho de haber asumido con su visto bueno el Extracto de Secretaría en el que se explicitan lo que podrían ser algunos de sus contenidos esenciales, aunque deberá subsanarse la falta.

Asimismo ha de destacarse, como ya lo hizo el Consejo Económico y Social, que no se han adjuntado los informes o estudios en que se basa la determinación de las cuantías de las ayudas, aunque, según el Órgano Directivo redactor de la propuesta inicial, no es preciso ya que los parámetros utilizados se fundan en la experiencia acumulada por la gestión de las ayudas en los últimos años.

Por último, de acuerdo con lo establecido en la Ley 12/1997, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1998, si el Decreto fuese a crear nuevas obligaciones económicas para la Hacienda Regional, y en él no se hubieren consignado los créditos precisos, al proyecto debía haberse acompañado una Memoria económica y el informe preceptivo de la Dirección General de Presupuestos y Finanzas. No es el caso puesto que ya inicialmente en el Presupuesto del Organismo autónomo I.S.SO.R.M., aprobado por la Asamblea, existen dotaciones para atender el tipo de prestaciones que se regulan, según consta en la Memoria de Legalidad; habría sido preferible que en el expediente se hubiera realizado un estudio sobre su repercusión económica que permitiera juzgar sobre su acierto, máxime si tenemos en cuenta que con ellas ha de hacerse frente no sólo a las que se

concedan en el presente ejercicio sino a las que durante él se mantengan. No se considera aquí la dotación presupuestaria que, según la Memoria de Legalidad, parece exigir la concesión de ayudas para la realización de programas de inserción por la propia Administración Regional, por las razones que se expondrán al comentar el artículo 6.

En conclusión, una vez salvada la omisión del informe del Secretario General, pueden considerarse cumplidos los trámites exigidos por la Ley de Procedimiento Administrativo para la adopción de disposiciones de carácter general.

Tercera.- Tipos de Observaciones.

Pasando al examen sustantivo, entiende este Consejo Jurídico que existe una pluralidad de cuestiones que requieren algún comentario particularizado. Las cuestiones a considerar pueden ser englobadas en tres grandes capítulos:
Cuestiones generales.
Observaciones al articulado.
Extremos de redacción y corrección gramaticales.

Cuarta.- Cuestiones generales.

1. De la Competencia para dictar reglamentos.

Como ya se indicó, la Memoria de Legalidad que incorpora el expediente, así como el preámbulo, fundamenta el dictado de la norma en el artículo 55 de la L.S.S.R.M., que atribuye al Consejo de Gobierno su desarrollo reglamentario, por lo que adoptará la forma de Decreto según lo establecido en el artículo 58.2 de la Ley 1/1988, de 7 de enero, del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (en lo sucesivo, Ley del Presidente).

Examinando con detenimiento el texto del proyecto surge la duda de si, dadas las múltiples remisiones a normas reglamentarias posteriores y la redacción de la disposición final primera, el orden competencial que ambas normas y el conjunto del Ordenamiento autonómico han configurado puede verse alterado de modo significativo.

El Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, en su artículo 32.1 establece que corresponde al Consejo de Gobierno el ejercicio de la potestad reglamentaria. Por su parte, la Ley del Presidente, ha determinado un reparto de dicha potestad entre el Presidente, el Consejo de Gobierno y los Consejeros, partiendo de una atribución general al Consejo, a quien le corresponderá "...salvo en los casos en que ésta se encuentre específicamente atribuida al Presidente de la Comunidad o a los Consejeros" (artículo 21.4). Respecto de estos últimos, el artículo 49, apartado d), dispone que ejercen la potestad reglamentaria, cuando les esté específicamente atribuida, existiendo un silencio absoluto sobre ella en los artículos relativos a las funciones del Presidente - salvo que se entienda que en su ejercicio se limita a firmar los Decretos acordados en Consejo de Gobierno, facultad que le confiere el apartado 6 del artículo 15-.

Como se ha dicho, el proyecto estudiado constituye un desarrollo de la L.S.S.R.M. toda vez que regula las distintas ayudas o prestaciones económicas que autoriza a establecer. Dicha

Ley encomienda al Consejo de Gobierno, y no a otros órganos, su desarrollo. Es decir, la potestad reglamentaria en este ámbito no pueden ejercerla ni el Presidente ni los Consejeros. Por tanto, cabe preguntarse sobre la legalidad o no de que en el Decreto se hagan remisiones a otros desarrollos reglamentarios. La solución a esta interrogante pasa por diferenciar los dos tipos de envíos que el Decreto efectúa.

A lo largo de su texto hay nueve remisiones a futuros reglamentos. Unas hechas a las órdenes de convocatoria de las ayudas (artículos 5.3.3; 6.1, segundo; 7.4 y 8.2.2) y el resto a otras normas reglamentarias. El tratamiento de ambas ha de ser diferente por la distinta fundamentación legal de la competencia para emanarlas.

Los Consejeros pueden dictar ordenes de convocatoria de subvenciones. Les autoriza a ello la Ley 3/1990, de 5 de abril, de Hacienda de la Región de Murcia. El artículo 51 de la Ley, en el párrafo segundo de su número 5, expresamente dispone que "A tales efectos y por los Consejeros correspondientes se establecerán, caso de no existir y previamente a la disposición de los créditos, las oportunas bases reguladoras de la concesión. Las citadas bases se aprobarán por Orden de la Consejería...". Su contenido mínimo lo determina el mismo artículo. Así pues, existe una previa habilitación legal al Consejero para el dictado de esas órdenes, cumpliéndose pues el mandato del artículo 49 de la Ley del Presidente.

También son admisibles el resto de remisiones que a lo largo del articulado se hacen a otras normas o desarrollos reglamentarios (artículos 4.3; 5.2.3; 7.2.1; 8.3.3 y 9.3.4) si, como interpreta el Consejo, se entienden hechas a las ordenes de convocatoria. De no ser así, la competencia para su emanación, a falta de declaración expresa en otro sentido, se habría de entender atribuida por la disposición final primera del Decreto. Y es en este punto donde se pueden plantear dudas sobre la legalidad de tal atribución, ya que el otorgamiento de la potestad reglamentaria sólo está prevista expresamente mediante norma de rango legal. La afirmación tiene como base los siguientes argumentos:

1º. El artículo 2 del Estatuto de Autonomía dispone que los poderes de la Comunidad Autónoma emanan de la Constitución, del presente Estatuto y del pueblo, con lo que se configura un sistema de atribución plenamente democrático que tiene como fuente última al pueblo, de cuya voluntad constituyen emanación indirecta las leyes de la Asamblea, en tanto los miembros de ésta ostentan la representación del pueblo de la Región de Murcia (Artículo 21. 1. del Estatuto).

2º. El artículo 32 del Estatuto establece que el Consejo de Gobierno ejerce la potestad reglamentaria -facultad para emanar disposiciones de carácter general- en materias no reservadas por él a la competencia normativa de la Asamblea Regional. Es decir, proclama que la potestad de vincular a los ciudadanos mediante normas la ostenta, primariamente, la Asamblea, órgano supremo de representación del pueblo. Sólo en los casos que no se reserve a ella expresamente la potestad normativa la podrá ostentar el Consejo de Gobierno, no otro órgano, salvo que la Asamblea (el pueblo, indirectamente) lo decida. Así es como se entiende que el Estatuto reserve a la Asamblea (número 5 del artículo 32), mediante ley, la regulación de la organización y atribuciones del Consejo de Gobierno, en cuya ejecución aprobó la Ley del Presidente. En ella no hay ningún precepto que autorice al Consejo de Gobierno a delegar su potestad reglamentaria, sino todo lo contrario.

3º. El sentido literal del apartado 4) del artículo 21 de la Ley del Presidente - el primero de los criterios que prevé el artículo 3 del Código Civil para interpretar las leyes- nos lleva a la conclusión de que el Consejo de Gobierno ejerce la potestad reglamentaria, salvo en los casos en que ésta se encuentre específicamente atribuida al Presidente o a los Consejeros. La atribución de potestad reglamentaria por Decreto, sólo se ha de admitir con grandes cautelas.

4º. El artículo 61.3, apartado b), de la Ley del Presidente establece de modo terminante que la potestad reglamentaria en ningún caso será objeto de delegación. Este sistema es congruente con la más reciente normativa estatal en materia de régimen jurídico de la Administración (Ley 30/1992, de 26 de noviembre), que prohibe de modo expreso la delegación de competencias para dictar disposiciones de carácter general (artículo 13.2.b).

En conclusión, y por lo que hace al supuesto que contemplamos, la posibilidad de dejar a futuras normas reglamentarias a cargo del Consejero de Sanidad determinados extremos relativos a la concreción de las ayudas que contempla el proyecto de Decreto, puede ser admitida entendiendo que esa concreción - caso de los artículos 4.3.3; 5.2.3; 7.2.1; 8.3.3 y 9.3.4 - se hará en las ordenes de convocatoria de las correspondientes subvenciones.
Por todos los razonamientos expresados anteriormente no es admisible la formulación de la Disposición final primera, máxime si se tiene en cuenta que, dada su amplitud, el Consejero de Sanidad y Política Social podría llegar más allá de la mera concreción de determinados aspectos a través de las órdenes de convocatoria. La actual redacción le facultaría para la modificación de lo establecido en el Decreto e incluso a la introducción de innovaciones. Por tanto debe rectificarse su redacción para limitar la posibilidad de desarrollo del Decreto a la concreción de aspectos no especificados en él, pero respetando siempre su contenido esencial. En este sentido, parece necesaria una nueva redacción más congruente con la finalidad perseguida, al tiempo que evitara los riesgos apuntados. Como posible redacción se sugiere la siguiente: "Se autoriza al Consejero de Sanidad y Política Social a que, en las ordenes de convocatoria de subvenciones, concrete aquellos aspectos que la aplicación del presente Decreto demande".

2. De su adecuación al grupo normativo en que se incardina.

Por el ámbito de aplicación subjetivo del Decreto, existen otras leyes de la Comunidad Autónoma que han de tenerse en cuenta para juzgar de su perfecta adaptación al ordenamiento vigente. En concreto ha de ponerse en conexión no sólo con la L.S.S.R.M., de la que trae causa directa, sino también, y muy especialmente, con la Ley 3/1995, de 21 de marzo, de la Infancia de la Región de Murcia.
2.1 Ley de Servicios Sociales de la Región de Murcia.

El artículo 5 de L.S.S.R.M. afirma que tendrán derecho a los Servicios Sociales regulados en ella, todos los residentes y transeúntes no extranjeros en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en las condiciones que reglamentariamente se establezcan. En el texto del Decreto se exige el requisito de la residencia para poder acceder a todas las ayudas. La exigencia de residencia se entiende justificada en aquellas que tengan un carácter periódico o hayan de producir efectos prolongados en el tiempo. Sin embargo, aquellas que se otorgan por razón de urgente necesidad, como las contempladas en el artículo 10, exigen todo tipo de requisitos, poniendo en peligro, dada su redacción, la finalidad básica que la disposición legal que la propia Comunidad Autónoma ha establecido en el artículo 5. No se alcanza, pues, a

comprender la razón de la negación del derecho a las ayudas a los transeuntes en los casos de urgente necesidad, por lo que debería eliminarse este requisito por ser contrario al artículo 5 de la L.S.S.R.M.

2.2 Ley de la Infancia de la Región de Murcia.

El objeto que persigue esta Ley es el de establecer el marco de actuación en orden a la protección de la infancia y el respeto a sus derechos e intereses (artículo 1), entendiendo por infancia el período de vida que abarca desde el nacimiento hasta los 18 años de edad (artículo 2). Para ello diseña una serie de actuaciones presididas por un conjunto de principios (artículo 4), entre los que considera superior a cualquier otro el de prevalencia del interés del menor. En la ley se garantiza a los menores la prestación de los servicios sociales adecuados a su desarrollo integral (artículo 9.5), y se reconoce la posibilidad de apoyar a la familia del niño con medidas de tipo económico (artículo 12.1 primero).

El artículo 5.2 dispone que no se puedan establecer discriminaciones o diferencias de trato que afecten al ejercicio de los derechos de los menores por cualquier circunstancia referida a los mismos o a sus padres. Esta regla es respetada por el texto del proyecto. Ahora bien, como el artículo 4.3 hace un envío a reglamento para concretar las obligaciones que deben asumir sus familias, estima el Consejo Jurídico que debe llamar la atención sobre la necesidad de que en la elaboración reglamentaria se tenga muy presente esa prohibición de establecer condiciones discriminatorias.

2.2 Del cumplimiento de los objetivos que persigue.

En diferentes documentos del expediente (Memoria justificativa de las principales modificaciones, Exposición de Motivos del Proyecto de Decreto), se declara como ánimo inspirador de la regulación que se diseña el de eliminar los rigores formalistas de los preceptos, para facilitar el acceso de los posibles beneficiarios a las ayudas. De este modo, a su vez, se conseguirá mejor el objetivo de corregir situaciones de necesidad, fin último de las ayudas y por tanto, del Decreto. Para juzgar de la bondad del texto proyectado no puede prescindirse de ese elemento teleológico. Si efectivamente responde a esa idea, la norma servirá para dar respuesta a los problemas que pretende resolver, constituyendo un instrumento adecuado para que la Administración regional sea eficaz, respondiendo así al mandato constitucional.

Pues bien, comparando su texto con el del Decreto 43/1996, de 19 de junio, al que deroga, se observa que en dos de las ayudas reguladas por ambos -las Ayudas no Periódicas de Inserción y Protección Social (artículo 7 del Proyecto y 6 del Decreto de 1996) y las Ayudas Individualizadas a Personas con Discapacidad (artículo 8 del Proyecto y 7 del Decreto de 1996)-, se ha modificado la redacción del apartado relativo a posibles beneficiarios. Antes, para ser beneficiario sólo se exigía tener la residencia en la Región. Ahora será preciso, además, figurar empadronado. Si esto va a suponer la exigencia de dos documentos diferentes (el certificado de empadronamiento y el documento acreditativo de la residencia efectiva), en vez de facilitar se está dificultando el acceso a las ayudas. Si con el certificado de empadronamiento no se considera acreditada la residencia, y lo definitivo parece ser esto último, debería modificarse en tal sentido el texto propuesto, con lo que se volvería a la regulación anterior, menos formalista.
Quinta.- Observaciones al articulado.

Título del Decreto y Exposición de Motivos.

1.1. El Proyecto de Decreto se titula "Decreto nº. /1998, por el que se regulan las Ayudas, Prestaciones y Medidas del Plan Regional de Inserción y Protección Social", lo que induce a pensar en que existe previo a él un Plan, con esa denominación, aprobado por el Gobierno Regional en virtud de la competencia que le atribuye el artículo 56 de la L.S.S.R.M. No es así. Al contrario, en el expediente elaborado hay un informe del Servicio de Desarrollo Normativo y Órganos de Participación de la Dirección General de Política Social y Familia que reconoce que el último Plan de Bienestar Social aprobado no está vigente, estando en fase de elaboración el nuevo Plan, del que no consta en el expediente su aprobación, si es que se ha producido. De ahí que se considere más adecuado modificar el título del Decreto suprimiendo la alusión al Plan Regional.

Paralelamente, debe rectificarse la Exposición de Motivos, pues en su párrafo cuarto comienza indicando que "Se han incorporado al Plan...".

De otra parte, debe tenerse en cuenta la aprobación de la nueva reforma del Estatuto de Autonomía, e indicar que su texto corresponde a la Ley Orgánica 1/1998.
1.2. Para que el Decreto que se apruebe responda a lo que determina el artículo 2.5 de la Ley del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, desarrollado por el artículo 3.1 de su Reglamento Orgánico y de Funcionamiento, aprobado por Decreto nº 15/1998, de 2 de abril, deberá modificarse la formula introductoria de la parte dispositiva para hacer constar que su aprobación lo es "de acuerdo con el Consejo Jurídico", al hacerlo de conformidad con el presente dictamen, o bien "oído el Consejo Jurídico", en caso contrario.

2. Artículo 3.

2.1. En el apartado 2 se exige el cumplimiento de determinados "requisitos y condiciones" para ser beneficiario. En el lenguaje vulgar, ambas significan lo mismo. No así en el mundo del Derecho. Por eso, si se utilizan en el primer sentido, debería eliminarse una de las dos palabras. Si se ha pretendido un lenguaje técnico jurídico ha de suprimirse el término "condición", puesto que ninguna de las circunstancias que los números siguientes recogen tiene encaje en tal concepto.

2.2. En el apartado 2.1 se exige a las personas o "unidades familiares" residir y figurar empadronadas. Debería predicarse sólo del solicitante que haga las veces de representante de la familia, si es eso lo que se pretende, pues en caso contrario, todos los componentes de la unidad familiar estarían afectados por ambos requisitos, y es previsible que sean numerosos los casos en que esto no se dé, imposibilitando en consecuencia la concesión de la ayuda.

2.3. Sería conveniente, en aras al principio de seguridad jurídica, que en el apartado 2.6 se concretara el momento desde el que debe computarse el plazo que establece, pudiendo ser éste el de la fecha de la solicitud.

3. Artículo 4.

3.1. La definición de las A.P.I.P.S. que hace el proyecto introduce una novedad con respecto a

la del Decreto de 1996, pues permite concederlas no sólo en el caso de situaciones ya producidas de riesgo social, sino en toda aquella que "pudiera" desencadenarlo. Siendo loable esta previsión, que posibilitará actuar antes de que el mal se produzca, mejoraría la norma si se hiciese referencia al modo en que esa hipótesis ha de ser apreciada (órgano competente, signos externos que la delaten, etc.).

3.2. En el apartado 2.2, entre paréntesis, se hace una enumeración ejemplificativa de actividades formativas a desarrollar por el menor. No es correcta puesto que contrapone ciclos de enseñanza (Enseñanzas secundarias) y centros de estudio (Centros privados de enseñanza) como si fueran lo mismo. No es conveniente mantener la enumeración en estos términos, pues podría inducir a errores.
3.3. En este y en los apartados siguientes, no se enumeran requisitos para la concesión sino causas de denegación, por lo que sería más adecuado integrarlos en un apartado 4. De otro lado, en el apartado 3.3.1 se exige "solicitar y percibir" la prestación por I.M.I. siendo así que lo segundo implica lo primero si se reúnen los requisitos. De ser esa la intención debería suprimirse la referencia a "solicitar". Sin embargo, si lo que se contemplan son dos causas distintas de denegación entonces deberían separarse ambas palabras con la disyuntiva "o".

4. Artículo 5.

En el apartado 3.4 se ha introducido una previsión sobre las condiciones adecuadas de habitabilidad, salubridad y seguridad de la vivienda. Sería conveniente manifestar cual es el procedimiento para acreditar el requisito.

5. Artículo 6.

5.1. Para solicitar y percibir las ayudas que contempla el artículo, el número 2.1 exige estar al corriente en el pago de las obligaciones fiscales y de seguridad social. Dos son los problemas que plantea:

1º. Si se mantiene la exigencia para "solicitar y percibir" las ayudas se está yendo mas allá de lo que el artículo 51 de la Ley de Hacienda pretende. En él no se especifica en qué momento ha de reunirse dicho requisito sino en cual ha de acreditarse - "previamente al cobro"-. De esta manera podría otorgarse la ayuda sin que se acreditara la circunstancia, aunque el beneficiario habría de hacerlo necesariamente antes del cobro.

2º. Si no se concretan las obligaciones fiscales a que se refiere, puede comprender todas las que pesen sobre el solicitante. Sería más adecuado a los fines que persigue el Decreto aclarar que se circunscriben a las que mantenga con la Comunidad Autónoma exclusivamente, en consonancia con el párrafo segundo del número 6 del artículo 51 de la Ley de Hacienda.

5.2. En el apartado 3 se autoriza a que los Programas de Inserción a los que se refiere el artículo puedan ser realizados por la Administración Regional. No se entiende bien lo que significa esta previsión. Si por programas de inserción se entiende la realización de actividades de formación ocupacional u otras actividades adecuadas para la inserción social o que faciliten la incorporación a la vida laboral normalizada de los posibles beneficiarios de ayudas contempladas en el Decreto - definición extraída del propio Proyecto -, hay disposiciones legales que ya facultan a la Comunidad a ejecutarlos, empezando por el propio Estatuto de

Autonomía (artículo 10.18), por lo que estaría de más esa afirmación. Si lo que se quiere decir es que su realización puede ser objeto de subvención, como parece deducirse de la necesidad de asignaciones presupuestarias que contemplaba la Memoria de Legalidad, no puede admitirse, salvo que se entienda que la beneficiaria de la subvención fuese una Consejería como parte de la Comunidad, de la que ostenta personalidad jurídica diferenciada el Instituto. Pero, al margen de las dudas que el planteamiento teórico de la cuestión suscitase, no se sostiene tal posibilidad a la vista de que el propio proyecto no las incluye entre los posibles beneficiarios. Cosa distinta sería si se entendiera que cuando la Memoria de Legalidad habla de "Administración Regional" está apuntando a que dentro de ella tienen cabida las empresas públicas (artículo 64.2 de la Ley del Presidente), y en el proyecto de Decreto se admite como beneficiarias de estas ayudas a esas entidades. De ser así, al no haber dotaciones diferenciadas en el Presupuesto del Instituto inicialmente aprobado, y no acreditándose la realización de modificaciones de crédito que las aflorasen, se habría impuesto el mandato de la disposición adicional primera de la Ley de Presupuestos para 1998, de formulación de una Memoria Económica y emisión del informe preceptivo de la Dirección General de Presupuestos. Pero tampoco puede interpretarse así. Cuando el Proyecto se refiere a empresas públicas lo hace aludiendo a las que estén adscritas o sean dependientes de las Corporaciones Locales, y para ellas sí hay dotaciones en el Presupuesto del I.S.SO.R.M. inicialmente aprobado por la Asamblea Regional.

5.3. En el número 2 de este artículo se admite como solicitantes a una serie de personas jurídicas (entidades locales, empresas, organismos, Instituciones) a las que se exige que estén "ubicadas" en la Región de Murcia. Parecería mas adecuado técnicamente hablar de que tengan su domicilio social en la Región.

6. Artículo 7.

El número 3 da una definición de lo que se entiende a sus efectos por "Grupo". En esos casos, se tendrá por beneficiaria a la persona que ostente la titularidad de la vivienda que habiten o aquella que asuma la representación del grupo. Si ello es así, los requisitos exigidos para ser beneficiario deberán ser cumplidos por el titular de la vivienda, con lo que se podría plantear la situación de que una saneada situación económica del titular que generosamente ceda la vivienda a un grupo necesitado impida a la Administración conceder las ayudas que precisen. Por esto se considera aconsejable, para una mejor aplicación de la norma, suprimir la referencia a la persona que ostenta la titularidad de la vivienda, de modo que quede sólo referida al representante del grupo.

7. Artículo 8.

El número 3.3 contempla como requisito para acceder a la ayuda no disponer de suficientes recursos económicos, pero lo hace con una fórmula que no es muy afortunada. Es más sencillo probar la tenencia de bienes que lo contrario. ¿Cómo se acreditaría? Sería más correcto redactar el precepto en sentido positivo, diciendo, por ejemplo, que deberá concurrir el requisito de que la valoración de los bienes o derechos de que se disponga, según los documentos que lo acrediten, no exceda de la cuantía que corresponda según el baremo de la orden de convocatoria.

8. Artículo 9.

Se hace extensivo al número 3.4 lo dicho en el comentario al artículo anterior.

9. Artículo 10.

En el número 2 de este artículo se tipifica el supuesto a atender partiendo de que la familia se encuentre en "reconocido" estado de necesidad urgente, lo que induce a pensar en la existencia de un acto previo de reconocimiento del que no se expresa a qué órgano corresponde. Si es así, debería precisarse. En caso contrario, esto es, si se quiere aludir a que la situación sea de tal gravedad que nadie dudaría en reconocerla como tal, eliminando la palabra "reconocido" se consigue el mismo efecto por lo que se estima más adecuada su supresión.

El número 2 del artículo que comentamos reduce la posibilidad de las ayudas a los españoles. Si bien tal reducción trae causa del artículo 5 de la L.S.S.R.M, y el Decreto proyectado es su desarrollo, es lo cierto que el párrafo 2 del mencionado artículo dice que en relación con los extranjeros y en los supuestos de urgente necesidad se estará a lo que dispongan los tratados internacionales, en los cuales hay suficiente apoyatura para mantener las ayudas que afectan a la condición y dignidad humanas, toda vez que los derechos humanos son hoy de reconocimiento universal; véase, por ejemplo, el artículo 2.1 del Real Decreto 155/1996, de 2 de febrero, por el que se aprueba el reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España. Todo lo cual conduce a recomendar que en la aplicación del Decreto que dictaminamos se ponderen adecuadamente las referidas situaciones de urgente necesidad de los extranjeros transeuntes, a los efectos de dulcificar la estricta redacción dada al número 2 del artículo 10.

10. Disposición adicional segunda.

Por alguno de los órganos preinformantes se ha hecho mención al avance que supone la redacción de esta disposición con relación a la normativa anterior. Lo cierto es que la norma ahora analizada no hace más que reconocer el imperativo que la legalidad financiera impone (artículo 34 bis de la Ley de Hacienda) de no poder contraer obligaciones económicas sin crédito presupuestario. El hecho de que no se aluda a que, una vez reconocidos, la efectividad de los derechos dependerá en futuros ejercicios de la existencia de créditos presupuestarios, no significa mayor avance en el sentido de que con ese silencio se garanticen las ayudas, haya o no crédito en los presupuestos aprobados, porque sería nulo el acto o la disposición con rango inferior a la ley que lo pretendiera (artículo 34 bis, in fine).

11. Disposición transitoria primera.

Declarar que se mantienen vigentes, en sus propios términos, las situaciones jurídicas reconocidas al amparo de diversas Ordenes, es consecuencia lógica de que el Decreto 43/1996, en su disposición transitoria primera consagrara la fórmula comentada anteriormente de que "la vigencia" de las ayudas dependía de la existencia de créditos en futuros ejercicios. Pero, además de ese efecto, a su través se está realizando una convalidación de los actos dictados en aplicación de las Ordenes citadas en ella.

12. Disposición transitoria segunda.

12.1. No se considera adecuado decir que les será de aplicación lo dispuesto en el presente Decreto a las solicitudes en trámite de las Prestaciones citadas en la disposición transitoria primera, cuando en ella se está refiriendo a "situaciones jurídicas reconocidas" que, por naturaleza, demandan la terminación del procedimiento de concesión. Así pues, sería mejor referirse a las solicitudes de prestaciones y ayudas "instadas al amparo de las normas citadas en la Disposición transitoria primera".

12.2. Por otro lado, si la norma ha de producir efectos retroactivos cuando sean favorables al interesado, no se entiende por qué sólo se predica esa retroacción de los asuntos que estén en vía de recurso administrativo, excluyendo al recurso contencioso administrativo, conducta que podría ser calificada de arbitraria. Por ello debe eliminarse la palabra "administrativo" para dar cabida a esta vía de revisión jurisdiccional.

Sexta.- Extremos de redacción y corrección gramaticales.

1. Además de fijar con exactitud el momento en que se entienda cumplida la edad que inhabilita para percibir la ayuda del artículo 3, es más correcto decir "no haber cumplido los 65 años de edad" que "no alcanzar los 65 años...". Por ello se propone su sustitución en el apartado 2.5 del artículo 3.

2. El apartado 2.2 del artículo 4 quedaría mejor redactado si comenzara "Los que hayan cumplido 16 años pero aún sean menores de edad...".

3. "Susceptible" según el Diccionario de la Real Academia Española, en su primera acepción significa "capaz de recibir modificación o impresión". En la segunda es equivalente a quisquilloso, picajoso. No es esta la significación que se pretende dar al adulto desempleado al que se refiere el número 3.3.1 del artículo 4. De ahí que se proponga modificar la redacción cambiando la locución "... que sea susceptible de solicitar..." por la de "... que reúna las condiciones para poder solicitar...".

4. En el punto 3.3.2 del artículo 4 debe eliminarse la coma que hay entre el sustantivo "trabajo" y la conjunción "que" para dejar bien formada la oración comparativa.

A la vista de todo lo expuesto es necesario formular las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El proyecto sometido a dictamen de este Consejo Jurídico, en su conjunto, es adecuado para cumplir los objetivos que pretende.

SEGUNDA..- No obstante lo anterior, considera este órgano consultivo, dando cumplimiento a lo previsto en el número 3 del artículo 61 de su Reglamento, que para que el texto que definitivamente se apruebe lo sea de acuerdo con su parecer, deberá actuarse de conformidad con las siguientes observaciones que se estiman esenciales:

1. Consideración segunda, párrafo tercero, referente al informe que ha de emitir la Secretaría

General de la Consejería.
2. Consideración cuarta, último párrafo del número 1, que hace alusión a la improcedencia de la Disposición final primera en los términos en que viene redactada..

3. Consideración cuarta, número 2.1, referente a la eliminación del requisito de residencia respecto de las ayudas a personas en situación de urgente necesidad.

4. Consideración quinta, 1.1, en lo que concierne al título del Decreto.

5. Consideración quinta, 12.1, respecto de las solicitudes en trámite.

6. Consideración quinta, 12.2, para la eliminación de la palabra "administrativo".

No obstante, V.E. resolverá