

Expediente Núm. 123/2010
Dictamen Núm. 126/2010

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
Del Valle Caldevilla, Luisa Fernanda
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón
Jiménez Blanco, Pilar

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 1 de junio de 2010, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 8 de abril de 2010, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento General para la Aplicación y Desarrollo de la Ley del Principado de Asturias 4/2005, de 28 de octubre, de Salario Social Básico.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Contenido del proyecto

El proyecto de Decreto sometido a consulta se inicia con un texto, a modo de preámbulo, en el que se enuncian los presupuestos normativos de la regulación que aborda, concretamente la Ley 4/2005, de 28 de octubre, de Salario Social Básico, que establece una prestación económica sobre la base de la unidad económica de convivencia independiente, dejando a un posterior

desarrollo reglamentario la determinación del procedimiento y las reglas concretas de aplicación que permitan su puesta en práctica.

La parte dispositiva del proyecto consta de un único artículo, cuyo objeto es aprobar el Reglamento citado, y de una disposición final única, que prevé su entrada en vigor “el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Principado de Asturias”.

El proyecto de Reglamento aparece integrado por setenta y tres artículos, todos ellos titulados, agrupados en siete capítulos, subdivididos en secciones. Incorpora asimismo un índice del articulado.

El capítulo I, denominado “Concepto y disposiciones generales”, está formado por los artículos 1 a 4, que regulan, respectivamente, el concepto, las características y los fines del salario social básico; la cuantía; la unidad económica de convivencia independiente, y la definición de vivienda o alojamiento y de residencia colectiva.

El capítulo II, “Requisitos y condiciones de acceso”, abarca los artículos 5 a 10, referidos a los titulares, a la edad, al empadronamiento, al tiempo de residencia en Asturias, a los requisitos adicionales y al reconocimiento de prestaciones a personas procedentes de otras Comunidades Autónomas.

El capítulo III, “Determinación de los recursos, bienes e ingresos computables y sistema de valoración”, (artículos 11 a 19), prevé las reglas generales para la determinación de los recursos computables; los rendimientos del trabajo por cuenta ajena y por cuenta propia; la valoración de los rendimientos del trabajo por cuenta ajena; la valoración del rendimiento del trabajo por cuenta propia; las pensiones; la valoración de los bienes inmuebles, del capital mobiliario y de los vehículos a motor, y los recursos no computables.

El capítulo IV, “Programas, planes y proyectos de incorporación social”, está estructurado en dos secciones. La sección 1ª, “Medidas e instrumentos para la incorporación social”, comprende los artículos 20 a 28, titulados “Medidas e instrumentos para la incorporación social”, “Atención preferente de los servicios públicos”, “Concepto y características del Programa personalizado de incorporación social”, “Obligatoriedad del Programa Personalizado de

Incorporación Social”, “Circunstancias que permiten la exoneración de la obligatoriedad del Programa Personalizado de Incorporación Social”, “Contenido del Programa Personalizado de Incorporación Social”, “Proyectos de integración social”, “Plan autonómico de inclusión social” y “Proyectos locales de inclusión social”. La sección 2ª, “Catálogo de medidas de incorporación”, engloba los artículos 29 a 32, que recogen las acciones a desarrollar en el ámbito psico-social y de la convivencia personal, en el educativo-formativo y en el socio-sanitario, así como en materia de inserción laboral.

El capítulo V, “Dinámica del derecho”, se compone de cinco secciones. La 1ª, “Devengo, pago, duración, revisión y obligaciones de las personas beneficiarias”, comprende los artículos 33 a 37, relativos al devengo, al pago, al reintegro de cobros indebidos, a la duración y a las revisiones, así como a las obligaciones de las personas titulares del salario social básico. La sección 2ª, “Modificaciones por circunstancias sobrevenidas”, contiene los artículos 38 a 41, referentes a las circunstancias sobrevenidas con incidencia en la prestación, al cambio de titular, al cambio de domicilio y al cambio de domiciliación para el ingreso de la prestación. La sección 3ª, titulada “Suspensión de la prestación”, regula, en los artículos 42 a 45, las causas y el tiempo de suspensión, la suspensión por un plazo no superior a tres meses, la suspensión por un plazo entre tres y seis meses y la suspensión por un plazo no superior a doce meses. La sección 4ª, “Extinción”, dedica los artículos 46 a 48 a determinar las causas de extinción, los órganos competentes para acordarla y la suspensión cautelar. Por último, la sección 5ª, denominada “Disposiciones comunes a la suspensión y la extinción”, se compone de cuatro artículos (49 a 52), que se refieren a las personas responsables, a las circunstancias relevantes para graduar los efectos de la suspensión o la extinción, a la audiencia de las personas interesadas y a la limitación de los efectos de la suspensión y la extinción y conservación de otras medidas.

El capítulo VI, titulado “Procedimiento”, se divide en dos secciones, “Procedimiento de concesión” y “Procedimiento de revisión”. La primera (artículos 53 a 61) regula la iniciación, el contenido de la solicitud y la

documentación que debe acompañarla, los actos de instrucción en los “Centros municipales de Servicios Sociales” y en la “Consejería competente en materia de servicios sociales”, la audiencia a la persona interesada, el desistimiento, la resolución y los recursos procedentes contra la misma, la renuncia y la interrupción de plazos. La segunda (artículos 62 a 68) alude a las causas de revisión, a la iniciación a instancia de parte, a la iniciación de oficio del procedimiento de revisión de la prestación, a la petición de documentación, a la audiencia de la persona interesada, a la resolución y a la interrupción de plazos.

Finalmente, el capítulo VII, denominado “Competencias administrativas y participación social”, abarca los artículos 69 a 73, en los que se establecen, respectivamente, las competencias del Principado de Asturias, las funciones de las entidades locales, la colaboración entre Administraciones, las entidades sin ánimo de lucro colaboradoras en las medidas de incorporación social y el órgano de participación.

2. Contenido del expediente

El procedimiento de elaboración de la disposición proyectada se inicia formalmente mediante Resolución de la titular de la Consejería de Bienestar Social y Vivienda de 9 de junio de 2009, habiéndose acordado mediante Resolución del mismo órgano de 13 de julio siguiente la “tramitación de urgencia”.

La Resolución de inicio refiere que más de dos años antes, en marzo de 2007, se había promovido la tramitación de una “propuesta” de Decreto elaborada por la Dirección General de Servicios Sociales Comunitarios y Prestaciones de la Consejería de Vivienda y Bienestar Social, que fue remitida a las Secretarías Generales Técnicas de las distintas Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias y a la Dirección General de Presupuestos, y sobre la que se solicitó dictamen al Consejo Económico y Social (en adelante CES), sin que conste que se hubiera iniciado -menos aún culminado- procedimiento formal alguno. Tras la reestructuración de las Consejerías que integran la Administración autonómica, operada por Decreto

del Presidente del Principado de Asturias 34/2008, de 26 de noviembre, la Consejería de Bienestar Social y Vivienda retoma los trabajos internos de elaboración de la disposición.

Como reflejo de aquellos antecedentes se incorpora al presente procedimiento diversa documentación. Así, figura en el expediente un borrador de “propuesta” de Decreto integrado por setenta y un artículos y una disposición final única, sin fecha ni firma, trasladado a las Secretarías Generales Técnicas de las restantes Consejerías al objeto de que formularan observaciones y a la Dirección General de Presupuestos para que emitiera el correspondiente informe los días 20 y 30 de marzo de 2007, respectivamente. Las Consejerías de la Presidencia y de Economía y Administración Pública propusieron observaciones en abril de 2007, sin que conste la valoración que merecieron al centro directivo que promovía la elaboración del Reglamento.

Obra asimismo en el expediente un escrito del Secretario General Técnico de la entonces Consejería de Bienestar Social, fechado el día 11 de diciembre de 2007, por el que se remitía al CES una “propuesta de Decreto” y se recababa la emisión del informe previsto en los artículos 3 de la Ley del Principado de Asturias 2/2001, de 27 de marzo, del Consejo Económico y Social, y 45.1 del Decreto 139/2002, de 31 de octubre, por el que se aprueba su Reglamento de organización y funcionamiento. Aparece también en él un escrito fechado el día 21 de ese mismo mes, mediante el cual la Jefa del Servicio de Régimen Jurídico y Económico de la Consejería de Bienestar Social traslada nuevamente al CES lo que denomina “texto definitivo de la propuesta de Decreto (...), significándole que en el nuevo texto ha sido procurada una nueva redacción de los artículos 9 y 24.2, habiéndose suprimido en este último la letra c)”. Sin embargo, no hay constancia en el presente expediente del texto remitido, de cuáles fueron las modificaciones que sufrió aquel primer borrador, ni de quién las promovió.

La documentación referida refleja que el día 18 de enero de 2008 el Secretario General del CES remitió a la Consejería de Bienestar Social el dictamen adoptado por el Pleno del Consejo, en la sesión celebrada el 17 de

enero de 2008, en el que se señala que “con fecha 17 de diciembre de 2007 tuvo entrada en este Consejo Económico y Social escrito de la Consejería (...) por el que se remite el proyecto de Decreto”. El citado dictamen formula diez alegaciones al texto examinado.

Figuran, igualmente, entre dicha documentación unas “alegaciones de la Federación Asturiana de Concejos” (en adelante FACC), que en el índice numerado de documentos del expediente sometido a consulta se atribuyen al propio CES y que, sin embargo, parecen tener sustantividad propia. Las alegaciones, efectuadas en papel con membrete de la FACC, no tienen fecha ni firma alguna, y no consta el órgano concreto que las formula. En ellas se hacía patente la intención de la FACC de participar en los trabajos de la Comisión de Análisis Económico y Social del CES, aclarando que esa participación había sido aceptada y que se acudiría a la reunión convocada con el fin de “informar a los dos representantes en el Pleno (...) de cómo se van desarrollando los trabajos”. A continuación se formulaban una serie de consideraciones, tanto generales como concretas, a la “propuesta de Reglamento”.

Consta en aquellos antecedentes que, con fecha 28 de enero de 2008, el Secretario General Técnico de la Consejería de Bienestar Social reiteró la solicitud de informe a la Dirección General de Presupuestos, y que el día 22 de febrero de 2008 remitió un proyecto de Decreto a la Comisión Asturiana de Administración Local (en adelante CAAL), texto que no figura incorporado al expediente. Sí aparece en él un acta de la reunión del Consejo Asesor de Bienestar Social, celebrada el día 28 de diciembre de 2006, en la que se recoge que el Director General de Servicios Sociales Comunitarios y Prestaciones explicó a los miembros de dicho Consejo “la situación del desarrollo reglamentario de la Ley del Salario Social Básico”, les facilitó un “borrador de Decreto por el que se aprobará el Reglamento de la Ley” y les expuso sus aspectos “más novedosos y relevantes”.

Obra en él asimismo un escrito, de fecha 26 de mayo de 2008, en el que la Secretaria de la CAAL certifica que el Pleno de la citada Comisión, en su reunión de 7 de mayo de 2008, acordó “no proceder a emitir informe” y “diferir

el estudio del referido Decreto (...) a una Comisión compuesta por representantes de la FACC y del Principado"; acuerdo que se trasladó a la Consejera de Bienestar Social el día 28 de mayo de 2008.

Como antecedentes inmediatos del procedimiento iniciado formalmente por Resolución de 9 de junio de 2009 de la Consejera de Bienestar Social y Vivienda figuran en el expediente los siguientes documentos y trabajos preparatorios:

a) Una "Memoria de acompañamiento del Decreto (...) por el que se aprueba el Reglamento general para la aplicación de la Ley 4/2005, de 28 de octubre, de Salario Social Básico", suscrita, con fecha 25 de marzo de 2009, por el Director General de Servicios y Prestaciones Sociales. En su anexo I se especifican las "correcciones realizadas al texto anterior" y se efectúa una "valoración de (las) alegaciones", tanto de las "presentadas por el CES" como "por la FACC". Como anexo II se adjunta una "Memoria del salario social básico en 2008".

b) Un texto del "Decreto (...) por el que se aprueba el Reglamento General para la aplicación y desarrollo de la Ley 4/2005, de 28 de octubre, de Salario Social Básico", y una "memoria económica complementaria", relativa al mencionado proyecto y suscrita por el Director General citado con fecha 15 de mayo de 2009. La estructura de la disposición es la de un Decreto con un artículo único de aprobación de un Reglamento con setenta y tres (73) artículos, junto con un índice, y una disposición final única.

c) Escrito de 2 de abril de 2009, por el que el Secretario General Técnico de la Consejería de Bienestar Social y Vivienda (en adelante Secretario General Técnico instructor) remite a la Directora General de Presupuestos un texto del proyecto de Decreto.

d) Informe de la Dirección General de Presupuestos, de fecha 5 de junio de 2009, en el que se señala que se desconoce "la implicación económica" que puedan tener las medidas previstas en la norma; "no obstante (...), como consecuencia del marco de aguda crisis económica" y la "consiguiente disminución de recursos presupuestarios que acarrea, su desarrollo ha de

limitarse a los recursos previstos en (el) Plan de Inclusión Social 2009-2011”, considerando que la previsión de crecimiento anual, “con los datos de ejecución disponibles actualmente y las previsiones manejadas por la propia Consejería (...), podría estar infravalorada y en este caso el órgano gestor deberá realizar los ajustes que considere necesarios para adaptarse a los recursos máximos” que figuran en el propio Plan.

Acordada por Resolución de la Consejera de Bienestar Social y vivienda de 13 de julio de 2009 la “tramitación de urgencia” del procedimiento, el Secretario General Técnico instructor elabora, con esa misma fecha, una “tabla de vigencias”, y al día siguiente remite “nuevamente” el borrador de un proyecto a las Secretarías Generales Técnicas de las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias, advirtiéndoles expresamente sobre la urgencia dispuesta.

El día 20 de julio de 2009, la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad traslada al órgano instructor las observaciones elaboradas por el Secretariado del Gobierno. Este Servicio realiza una consideración de técnica normativa, proponiendo que se eviten “las incorporaciones de preceptos legales que resulten innecesarias (por limitarse a reproducir literalmente la ley, sin contribuir a una mejor comprensión de la norma) o que induzcan a confusión (por reproducir con matices el precepto legal)”, y múltiples observaciones al articulado, tanto de índole técnica como formal.

El día 29 de julio de 2009, el Secretario General Técnico instructor suscribe un informe en el que detalla la tramitación efectuada y analiza, en los anexos I y II, las alegaciones y las modificaciones introducidas “a instancia, respectivamente, de la Consejería de Economía y Hacienda y del Secretariado de Gobierno”. Además, indica que “se han recibido observaciones (...) por parte de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad, del Instituto Asturiano de la Mujer y de la Consejería de Medio Rural y Pesca, algunas de las cuales han sido incorporadas al texto”.

En el primero de los anexos examina las efectuadas por la Consejería de Economía y Hacienda y las planteadas por el “Ente Público de Servicios Tributarios”, que, sin embargo, no figuran incluidas en el expediente. Las formuladas por el Secretariado del Gobierno son valoradas en el segundo anexo, y, sobre la observación general de técnica normativa, señala el Secretario General Técnico instructor que “coincide en todos sus extremos con esta observación; no obstante dada la urgencia en la tramitación de esta disposición (...) y la prolongación durante más de dos años de la tramitación de este expediente, aconsejan (...) limitar las modificaciones formales en este momento a introducir las correcciones puntuales que sean necesarias (...), evitando la supresión de artículos o partes del mismo que pudieran alterar su sistemática. La introducción de cambios más profundos obligaría a la elaboración de una nueva disposición, lo que demoraría en exceso su entrada en vigor, con un perjuicio grave para el interés público”.

Finalmente, en el anexo tercero estudia las alegaciones realizadas por el Instituto Asturiano de la Mujer, sin que conste análisis alguno de las que refiere haber efectuado la Consejería de Medio Rural y Pesca, y sin que ninguna de ellas obre en el expediente.

Con base en esas modificaciones se elabora un nuevo texto normativo que se somete a la Comisión de Secretarios Generales Técnicos. Dicha Comisión, en su reunión de 30 de julio de 2009, emite informe desfavorable fundamentado en la ausencia del informe preceptivo de la CAAL, según consta en la certificación emitida por la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad.

El Secretario General Técnico instructor, con fecha 31 de julio de 2009, elabora un “voto particular” a efectos de su incorporación “al acta de la reunión”, exponiendo, en síntesis, que el informe fue solicitado, que ha “transcurrido un plazo más allá de lo razonable para la emisión del mismo” y que “la opinión de las corporaciones locales” se ha expresado, “toda vez que la Federación Asturiana de Concejos ha emitido informe (...). Al mismo tiempo las corporaciones locales han tenido ocasión de expresar su opinión y así lo han

hecho a través tanto del Consejo Asesor de Bienestar Social, del que forman parte y que emitió informe, como a través del Consejo Económico y Social, órgano consultivo que también emitió informe y en el que figuran representadas”.

Asimismo, según relata el Secretario General Técnico instructor en un informe de fecha 6 de agosto de 2009, las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de Presidencia, Justicia e Igualdad y de Economía y Hacienda habrían formulado determinadas observaciones al texto normativo en la reunión de la Comisión de Secretarios Generales Técnicos de 30 de julio de 2009 que, en algunos casos, habrían sido atendidas, dando lugar al texto que en el índice de documentos que se remite a este Consejo Consultivo se identifica como definitivo.

Con fecha 18 de agosto de 2009 el Secretario General Técnico instructor traslada a la Presidenta de la CAAL el texto del proyecto, “con objeto de someter el mismo con la máxima urgencia a informe de ese órgano”, y el día 2 de septiembre de 2009 lo remite al Presidente de la FACC, a fin de que, estando previsto someterlo “con la máxima urgencia a informe (de la CAAL) en la próxima reunión en que ello sea posible, puedan efectuarse las consideraciones que se estimen oportunas con carácter previo a la celebración de dicha reunión”. Igualmente, le adjunta un “informe en el que se resumen las modificaciones introducidas en el texto del proyecto (...), a la vista de las observaciones realizadas por la FACC a través del CES (...) y por los representantes de los concejos y de la propia Federación en la reunión de la (CAAL) celebrada en mayo de 2008”.

Consta también incorporado al expediente un informe sobre las “observaciones” realizadas por la FACC “a través del consejo Económico y Social” y por los representantes de los Concejos que asistieron a la reunión de la (CAAL) celebrada el día 7 de mayo de 2008”. Dichas alegaciones no están documentadas en el procedimiento.

El día 16 de septiembre de 2009, la Secretaria de la CAAL certifica que, en la reunión del Pleno celebrada en esa misma fecha, se acordó por

unanimidad "emitir informe favorable al proyecto (de) Decreto por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley 4/2005, de 28 de octubre, de Salario Social Básico en lo que afecta al régimen local".

Finalmente, el Secretario General Técnico instructor certifica en septiembre de 2009 "el texto definitivo del proyecto de Decreto", señalando que fue "sometido a la Comisión de Secretarios Generales Técnicos en su reunión del día 30 de julio de 2009".

Previa solicitud de consulta formulada por V. E. el 29 de septiembre de 2009, registrada de entrada el día 5 de octubre siguiente, el Pleno del Consejo Consultivo, en reunión celebrada el día 17 de diciembre de 2009, dictaminó que no era posible, en el estado actual del procedimiento, un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión planteada, y que debía retrotraerse el procedimiento a fin de que emitiese su dictamen preceptivo el CES.

Con fecha 15 de febrero de 2010 la Comisión Permanente del CES aprueba el dictamen sobre el proyecto reglamentario que analizamos y, con fecha 26 de marzo de 2010, el Secretario General Técnico instructor elabora un informe sobre sus consideraciones, proponiendo motivadamente su incorporación o no al texto del proyecto normativo.

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de 8 de abril de 2010, registrado de entrada el día 13 del mismo mes, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento General para la Aplicación y Desarrollo de la Ley del Principado de Asturias 4/2005, de 28 de octubre, de Salario Social Básico, adjuntando a tal fin copia autenticada del expediente.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- Objeto del dictamen y competencia

El expediente remitido se refiere a un proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento general para la aplicación y desarrollo de la Ley del Principado de Asturias 4/2005, de 28 de octubre, de Salario Social Básico. El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra e), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra e), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

SEGUNDA.- Tramitación del procedimiento y contenido del expediente

La potestad reglamentaria que el artículo 33.2 del Estatuto de Autonomía reconoce al Consejo de Gobierno está sujeta a límites formales precisos, siendo uno de los más relevantes el que somete su ejercicio al procedimiento establecido al efecto.

En el Principado de Asturias, el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general se rige por lo dispuesto en el capítulo V de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias (en adelante Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias), y en concreto ha de ajustarse a lo dispuesto en sus artículos 32, 33 y 34.

Este procedimiento administrativo especial tiene un carácter instrumental, pero no constituye un formalismo inútil, ya que al encauzar con rigidez el proceso de creación normativa garantiza el respeto por parte de la Administración de determinados principios de carácter esencial en el ordenamiento jurídico: el de seguridad jurídica, el de legalidad y el de eficacia, cuya observancia permite alcanzar la finalidad que pretende la norma proyectada, organizar con rigor el denominado salario social básico de modo que llegue a sus potenciales beneficiarios.

Como recuerda el Tribunal Supremo en la Sentencia de 13 de noviembre de 2000 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), el “procedimiento de elaboración de los reglamentos constituye un procedimiento especial, previsto por el artículo 105.1 CE (...), y un límite formal al ejercicio de la potestad reglamentaria. Su observancia tiene, por tanto, un carácter *ad solemnitatem*, de modo que, conforme a reiterada jurisprudencia de esta Sala, la omisión del procedimiento o un defectuoso cumplimiento, que se traduzca en una inobservancia trascendente para el cumplimiento de la finalidad a que tiende su exigencia, arrastra la nulidad de la disposición que se dicte. Orientación teleológica que tiene una doble proyección: una de garantía *ad extra*, en la que se inscriben tanto la audiencia de los ciudadanos, directa o a través de organizaciones o asociaciones reconocidas por la ley (...), como la necesidad de una motivación de la regulación que se adopta, en la medida necesaria para evidenciar que el contenido discrecional que incorpora la norma no supone un ejercicio arbitrario de la potestad reglamentaria; otra de garantía interna encaminada a asegurar no sólo la legalidad sino también el acierto de la regulación reglamentaria, en la que se inscriben los informes y dictámenes preceptivos”.

El procedimiento de elaboración de la disposición reglamentaria que se somete a consulta del Consejo Consultivo se inició por decisión formal de la titular de la Consejería de Bienestar Social y Vivienda de 9 de junio de 2009. Sin embargo, el expediente que lo documenta, lejos de reflejar una serie ordenada de actuaciones administrativas, deja constancia de una confusa y discontinua secuencia procedimental.

En efecto, el procedimiento administrativo incoado para elaborar la disposición proyectada no coincide con el que materialmente refleja el expediente. Así, a lo largo de un dilatado proceso de creación normativa, en el que no resulta posible conocer con precisión sus fases ni el estado de la disposición proyectada tras la práctica de trámites sucesivos, a veces repetidos, el Reglamento sometido a consulta ha sido objeto, en muy distintos momentos, de multitud de observaciones, formuladas unas por diferentes órganos de la

Administración autonómica, otras por entidades y organismos cuyo parecer ha de recabarse con carácter preceptivo (caso del CES y de la CAAL); a todas ellas hay que añadir las realizadas por entidades o personas físicas que comparecen sin ser formalmente llamadas al procedimiento, pero que manifiestan representar intereses colectivos afectados (caso de la FACC y de los representantes de los concejos en el seno de la propia CAAL), cuya participación se acepta por la Consejería promotora de la norma, siquiera sea de manera implícita, al examinarlas y, en algunos casos, aceptarlas. Tan amplia participación de los diferentes agentes sociales implicados merece una valoración positiva por parte de este Consejo Consultivo, del mismo modo que hay que estimar el esfuerzo desplegado por el Secretario General Técnico instructor para estudiar detalladamente todo ese cúmulo de alegaciones, aunque no se haya dejado constancia documental en el expediente de la mayor parte de ellas.

Ahora bien, lo primero que procede analizar es si en este abigarrado proceso, y más concretamente en el curso del procedimiento formalmente instruido, se garantizó la participación adecuada de aquellos organismos y entidades cuyo informe ha de ser recabado con carácter preceptivo, en este caso los del CES y de la CAAL, y al respecto constatamos que, al margen de las peculiaridades apuntadas anteriormente, la CAAL dictaminó el proyecto de Reglamento con fecha 16 de septiembre de 2009, y, como hemos reflejado en los antecedentes, el CES lo hizo el día 15 de febrero de 2010.

En todo caso, hemos de efectuar dos últimas consideraciones en relación con el procedimiento de tramitación objeto de estudio. En primer lugar, llama la atención que a lo largo del dilatado proceso descrito ninguno de los textos que examinamos pueda considerarse propiamente un proyecto reglamentario, dado que no consta su asunción por los órganos competentes de la Consejería. En realidad todos los textos incorporados al procedimiento vienen suscritos o certificados, exclusivamente, por el órgano que legalmente tiene encomendada la instrucción del procedimiento, la Secretaría General Técnica respectiva, sin que se exteriorice en ninguno de ellos, singularmente en el último, la voluntad

del único órgano competente para su adopción, la titular de la Consejería correspondiente, quien debe elevar la pertinente propuesta al Consejo de Gobierno. Al margen de tal irregularidad, que consideramos suplida directamente por los términos de la consulta que efectúa el Presidente del Principado de Asturias, quien se refiere textualmente al “Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento general para la aplicación y desarrollo de la Ley del Principado de Asturias 4/2005, de 28 de octubre, de Salario social Básico”, también resulta cuestionable la falta de documentación explicativa respecto a determinados cambios introducidos en sucesivos borradores del proyecto, lo que obliga a este Consejo a comparar directamente los textos a fin de obtener información sobre las modificaciones introducidas en algunas fases del procedimiento.

No obstante lo anterior, la tramitación resulta acorde, en lo esencial, con lo establecido en los artículos 32 y 33 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

TERCERA.- Base jurídica y rango de la norma

El Principado de Asturias ostenta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.1.24 de su Estatuto de Autonomía, la competencia exclusiva en materia de asistencia y bienestar social, y sobre la base de tales competencias, la Junta General del Principado de Asturias aprobó en su día la Ley del Principado de Asturias 4/2005, de 28 de octubre, de Salario Social Básico (en adelante Ley del Salario Social), cuyo Reglamento general de aplicación, previsto en su disposición final primera, pretende ahora ser aprobado.

A la vista de las competencias estatutarias asumidas, debemos considerar con carácter general, y al margen de las matizaciones posteriores, que el Principado de Asturias resulta competente para dictar la disposición reglamentaria objeto de este dictamen, y que el rango de la misma -decreto- es el adecuado, a tenor de lo establecido en el artículo 25.h) de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, y en el artículo 21.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

CUARTA.- Observaciones de carácter general al proyecto

I. Ámbito material de la norma.

De una primera comparación entre el título competencial y el contenido concreto del Reglamento, debemos concluir que no se aprecia objeción en cuanto a la competencia autonómica, que encuentra su apoyo en las asumidas en nuestro Estatuto de Autonomía y en el propio mandato de desarrollo reglamentario que contiene la Ley del Salario Social.

II. Técnica normativa.

Antes de abordar el análisis específico del articulado, debemos realizar, con carácter general, unas consideraciones de naturaleza técnico-normativa.

En primer lugar, advertimos que se ha optado por distinguir en la estructura del proyecto remitido entre el Reglamento y el Decreto que lo aprueba, lo que consideramos acertado desde el punto de vista de técnica normativa, dado que se pretende efectuar un desarrollo general y completo de la materia objeto de regulación, en definitiva, un verdadero Reglamento general para la aplicación de la Ley del Salario Social.

En segundo lugar, hemos de subrayar que el proyecto de Reglamento que analizamos reproduce la práctica totalidad del texto de la Ley del Salario Social, introduciendo en muchos casos ciertas modificaciones en su literalidad, y combinando en otros su contenido, sin la necesaria separación, con desarrollos normativos propios del Reglamento. Al respecto, este Consejo Consultivo ya se ha pronunciado en ocasiones anteriores, señalando un conjunto de criterios que, en lo que ahora interesa, pueden resumirse en los siguientes:

a) Preferentemente, no debe reiterarse la normativa legal, salvo que ello resulte necesario en aras de favorecer la sistemática del Reglamento que se desea aprobar, así como su comprensión y aplicación.

b) De estimarse necesaria la reiteración de la norma legal, debe fijarse un criterio coherente sobre qué se ha de transcribir y, en todo caso, la

reproducción ha de ser literal, sin introducir modificaciones, para no tergiversar el sentido de aquella norma, evitando que el Reglamento vulnere el principio de jerarquía normativa.

A la vista de estos criterios, debemos señalar que la técnica normativa empleada en el proyecto de Decreto objeto de dictamen no es la más adecuada, por cuanto los desconoce en gran parte de sus artículos, creando en algunos casos graves dificultades de interpretación, como expondremos posteriormente en un análisis más detallado. Por ello, debería procederse a una revisión íntegra del texto propuesto en atención a tales criterios.

También desde un punto de vista de técnica normativa, hemos de llamar la atención sobre el criterio sistemático que adopta el Reglamento, separándose abiertamente del marcado por la Ley del Salario Social. A nuestro juicio, el resultado es claramente insatisfactorio y debería modificarse. A modo de ejemplo baste decir que el Reglamento, antes de tratar el inicio del procedimiento (a lo que dedica la sección 1ª del capítulo VI) trata en el capítulo inmediatamente anterior (capítulo V, "Dinámica del Derecho"), entre otras cuestiones, la suspensión y la extinción, invirtiendo el orden expositivo de lo que la Ley del Salario Social aborda en sus capítulos IV (procedimiento) y V (suspensión, extinción y pérdida de la prestación). Pero además, el Reglamento intercala entre los capítulos que acometen la regulación de la prestación económica uno -el IV- dedicado a los "Programas, planes y proyectos de incorporación social", lo que la Ley del Salario Social -a nuestro juicio con buen criterio- hace una vez ultimado todo el desarrollo, en su capítulo VI.

Finalmente, hemos de indicar que el proyecto normativo analizado entremezcla contenidos que se proyectan *ad extra* con otros mandatos dirigidos a los órganos internos de la Administración gestora; mandatos que en una gran parte de los casos constituyen un mero recordatorio de obligaciones o disposiciones legales derivadas de la normativa general reguladora del procedimiento administrativo. A título de ejemplo baste con citar en este momento la regulación contenida en el capítulo VI, dedicado al procedimiento de concesión y de revisión de la prestación. En ella encontramos artículos

dedicados a la “audiencia” del interesado, a la “interrupción de plazos”, al “desistimiento”, a la “renuncia” y a la “petición de documentación” que, en realidad, parecen destinados a efectuar recordatorios obvios al órgano gestor sobre cómo debe instruir el procedimiento administrativo; mementos que, de considerarse necesarios, bien podrían integrarse en unas meras instrucciones internas, simplificando de este modo el contenido del Reglamento.

QUINTA.- Observaciones de carácter singular al proyecto de Reglamento

I. Sobre el título.

En atención a lo dispuesto en las Directrices de técnica normativa contenidas en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias de 2 de julio de 1992, el título de la disposición ha de ser breve y conciso. La mera mención a un “Reglamento general” exime de cualquier aclaración posterior sobre el alcance del mismo (en este caso “aplicación y desarrollo”), precisiones innecesarias y que podrían eliminarse.

II. Sobre el preámbulo.

El texto de carácter expositivo ha de estar precedido de un título o enunciado, que habrá de ser el de “Preámbulo”. Tal consideración deriva de lo establecido en las directrices de técnica normativa citadas, que no distinguen, en esta concreta materia, entre leyes y decretos.

Al respecto de este preámbulo innominado hemos de recordar que las aludidas directrices delimitan positivamente su contenido necesario diciendo que “responderá al porqué, a la justificación de la disposición, declarará breve y concisamente sus objetivos, aludirá a sus antecedentes y a las competencias en cuyo ejercicio se dicta”, y también en sentido negativo, señalando que “no contendrá exhortaciones, declaraciones didácticas o laudatorias ni otras análogas”.

El texto que a modo de preámbulo se inserta al inicio de la norma desconoce en gran medida el mandato contenido en tales directrices y, en lugar de recoger los contenidos que le son propios, se extiende en pormenorizar la justificación y objetivos del salario social básico, con olvido de que tales circunstancias y declaraciones son las que deben figurar, y así figuran, en el preámbulo de la propia Ley del Salario Social. Se exceden por ello los redactores, en la medida en que abordan contenidos que no le son propios al definir el marco de este salario social básico separándose abiertamente del preámbulo de su ley reguladora, como ocurre en el párrafo tercero y parcialmente en el cuarto de la parte expositiva del proyecto reglamentario.

En definitiva, este Consejo considera que puede y debe citarse en el preámbulo, entre los antecedentes del Reglamento que se pretende aprobar, la Ley del Salario Social. Sin embargo, no deberían realizarse posteriores exposiciones sobre el alcance de las medidas introducidas por dicha norma, propias del preámbulo de la citada Ley, y menos aún modificarlo de manera notoria, sino ceñirse exclusivamente a la justificación y objetivos del Reglamento cuya aprobación se persigue y a identificar las competencias en cuyo ejercicio se dicta, tal y como se recoge en las directrices señaladas. Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

III. Sobre el articulado del Reglamento.

Sin perjuicio de nuestra observación anterior en relación con la sistemática adoptada, analizaremos este apartado siguiendo el orden expositivo del proyecto de desarrollo reglamentario.

El artículo 1 se limita en sus cuatro primeros apartados a reproducir con ligeras modificaciones el artículo 3 de la Ley del Salario Social. Sin embargo, incorpora un apartado 5 que pudiera crear dificultades de interpretación, al

señalar que el “reconocimiento del salario social básico lleva aparejado el derecho a obtener apoyos personalizados y a participar en programas”, con olvido de que, conforme dispone el artículo 9.f) de la Ley del Salario Social, se trata de un requisito que encierra una doble naturaleza de derecho y deber, sin que quepa en ningún caso su renuncia separada de la prestación económica.

En definitiva, este artículo 1 nada aporta a la regulación legal y si se opta por su mantenimiento, tal como expusimos en las consideraciones generales sobre técnica normativa, debe limitarse a reproducir textualmente los artículos correspondientes de la Ley del Salario Social.

El artículo 2 del Reglamento, dedicado a la cuantía, reescribe el contenido del artículo 4 de la Ley del Salario Social, modificando su forma, aunque no el fondo, salvo en lo que se refiere a su apartado 6, que resulta de nuevo cuño. Parece indicar este apartado que la Ley de Presupuestos Generales del Principado de Asturias habrá de contemplar, necesariamente, un incremento de cuantías en los casos que cita: “discapacidad reconocida igual o superior al 45 por ciento”, un grado de “dependencia reconocida según la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y de Atención a las Personas en situación de Dependencia”, y edad menor de 25 o mayor de 64 años. Es cierto que el Reglamento señala que esos incrementos serán los fijados por la mencionada Ley de Presupuestos, pero también lo es que una norma reglamentaria no puede dirigir mandatos al legislador ni predeterminar el contenido de una norma de rango superior, y por tanto el alcance de las cuantías concretas será el fijado por la Ley de Presupuestos para esas situaciones o para otras, porque así lo dispone el artículo 4 de la Ley del Salario Social, en su apartado 1.b): los módulos complementarios “se establecerán en la Ley de Presupuestos (...) y, en su caso, atendiendo a otras situaciones de dependencia o discapacidad”.

En definitiva, puesto que el Reglamento no puede acotar el campo de regulación que corresponde a la ley, ese apartado 6 debe eliminarse.

Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

El capítulo II del proyecto de Reglamento, denominado “Requisitos y condiciones de acceso”, comprende los artículos 5 a 10 y con él se inicia el desarrollo del capítulo III de la Ley del Salario Social, integrado por cinco artículos: “Titulares”, “Unidad económica de convivencia independiente”, “Requisitos de las personas y unidades económicas de convivencia independiente beneficiarias del salario social básico”, “Excepciones” y “Obligaciones”. El hecho de desglosar en varios artículos del Reglamento la regulación de los que, legalmente, constituyen requisitos de obligado cumplimiento para obtener la prestación es una opción de técnica normativa desafortunada que conduce a una interpretación de la disposición proyectada que permite tacharla de contraria a derecho.

El artículo 5, enunciado como “Titulares”, reproduce en cierta medida el artículo 7 de la Ley del Salario Social, pero introduce tantas modificaciones, en apariencia de mero estilo, que acaba por modificarlo profundamente. En efecto, el artículo 7 citado -con una redacción simétrica a la del artículo 4 de la Ley del Principado de Asturias 1/2003, de 24 de febrero, de Servicio Sociales- señala que pueden ser titulares de la prestación: a) los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea “empadronados en cualquiera de los concejos de Asturias o transeúntes en las condiciones que reglamentariamente se establezcan, atendiendo siempre las situaciones de emergencia social”, y b) quienes “no siendo nacionales de ningún Estado miembro de la Unión Europea se encuentren en el Principado de Asturias, así como los refugiados y apátridas, de acuerdo con lo que se disponga al respecto en los tratados internacionales y en la legislación sobre derechos y deberes de los extranjeros, atendiendo en su defecto al principio de reciprocidad, sin perjuicio de lo que se establezca

reglamentariamente para aquellas personas que se encuentren en reconocido estado de necesidad”.

Por expresarlo en términos del Derecho originario de la Unión Europea, para delimitar, según el criterio de la nacionalidad, quiénes pueden solicitar y percibir la prestación del salario social básico, la Ley recurre de modo implícito a la categoría jurídica de la “ciudadanía de la Unión”, cuyo elemento definitorio es que una persona tenga o no la nacionalidad de un Estado miembro. No recurre a la categoría de “extranjero”, tal como se define en el artículo 1 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social. Por ello, la distinción que, apartándose del tenor literal de la Ley del Salario Social, introduce el Reglamento proyectado en las letras a) y b) del artículo 5 entre nacionales españoles y “nacionales de algún Estado miembro de la Unión Europea” -conjunto este último que incluye al primero-, carece de sentido.

El apartado c) matiza el artículo 7.1.b) de la Ley del Salario Social, separándose de su redacción literal. En efecto, al referirse a “quienes no siendo nacionales de ningún Estado miembro de la Unión Europea”, sustituye el inciso “que se encuentren en el Principado de Asturias” por “que residan legalmente en España”. El matiz (aunque la referencia correcta sería a la residencia “regular”) no es baladí, y cuenta con el precedente del apartado 2 del artículo 4 de la Ley del Principado de Asturias 6/1991, de 5 de abril, de Ingreso Mínimo de Inserción, en la redacción modificada por la Ley del Principado de Asturias 6/2003, de 30 de diciembre. La alteración se aparta de la regla que impone que un reglamento, cuando sea necesario, reproduzca literalmente la ley sin introducir modificaciones en ella. Sin embargo, tal proceder estaría justificado cuando un reglamento, cumpliendo su función de complemento indispensable de la norma que desarrolla y respetando sus principios y límites, interpreta la ley y facilita su aplicación. El apartado que analizamos podría entenderse orientado a esta finalidad, pero lo hace de modo tácito y sin explicitar la base jurídica en la que se sustenta la modulación del tenor literal del precepto legal que ejecuta normativamente, justificación que cabría suponer que reside en la

consideración del salario social básico -o mínimo- como una prestación propia de un servicio social especializado y no general o básico, en los términos en los que el artículo 9 de la Ley del Principado 1/2003 estructura el sistema público de servicios sociales en Asturias.

La Ley del Salario Social resulta en ocasiones de interpretación ardua, a veces por recurrir a hipónimos. Así, en una disposición que atiende de modo principal al criterio de la nacionalidad, distingue a los “refugiados” y a los “apátridas”, sin considerar que los primeros nunca carecen de nacionalidad, salvo cuando se reconoce la condición de refugiado al apátrida que, sin dejar de serlo, se halla fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual. También incorpora la Ley una mención a los “transeúntes” de muy difícil interpretación, dado que el término parece contraponerse a los “empadronados” y recuerda la vieja distinción, hoy ya desaparecida, entre “domiciliados” -que eran los empadronados con menos de dos años de antigüedad, por contraposición a los vecinos- y “transeúntes” -los empadronados con tal carácter-. Pero esa inicial complejidad interpretativa, lejos de paliarse en el Reglamento de desarrollo, se incrementa, pues en el Reglamento los transeúntes son tratados, en el apartado d) del artículo 5, al margen de su nacionalidad, cuando la Ley del Salario Social los contempla exclusivamente entre los “nacionales de los Estados miembros” de la Unión Europea. Hemos de reparar en que la Ley del Salario Social, para quienes sean nacionales de Estados terceros, o sea, “quienes no siendo nacionales de ningún Estado miembro de la Unión Europea se encuentren en el Principado de Asturias” (artículo 7.1.b) de la Ley del Salario Social), exige, sin perjuicio de lo que puedan señalar los tratados internacionales o las leyes sobre derechos de los extranjeros, la atención al principio de reciprocidad. Sin embargo, tal y como esta disposición se desarrolla en el Reglamento proyectado, no sería exigible dicho principio. En definitiva, consideramos que el Reglamento, al modificar la redacción de la Ley del Salario Social, trata sin la debida distinción dos requisitos diferentes: la nacionalidad (que es independiente de la condición de “transeúnte”) y la obligación de empadronamiento previo en algún concejo

asturiano. Por ello, teniendo en cuenta que el requisito de empadronamiento no se aborda en este artículo 5 (a diferencia de lo que hace el 7 de la Ley del Salario Social), sino en los artículos 7 y 8, junto con sus excepciones, nada impide eliminar la letra d) del artículo 5 en su totalidad, a la vista de que el término “transeúnte” aquí considerado carece de cualquier significación jurídica.

En este mismo artículo 5 del proyecto reglamentario, en su epígrafe e), se contiene una referencia a los emigrantes. Sobre este particular, el artículo 7.1.a), *in fine*, de la Ley del Salario Social permite reconocer la prestación a “los emigrantes asturianos y sus descendientes en los términos establecidos en el Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias”.

Pese a su tenor literal, no cabe interpretar que la Ley se refiere a todos los emigrantes, puesto que otro de los requisitos legales es la vecindad administrativa en algún concejo asturiano, sino propiamente a los “emigrantes retornados” (a diferencia de lo que se contempla en el Estatuto de Autonomía sobre los derechos políticos, que efectivamente se ejercen por los emigrantes no retornados), y, por ello, a partir de tal distinción debería realizarse el desarrollo reglamentario. En definitiva, debe modificarse la letra e) de este artículo 5, que ha de referirse sólo a los emigrantes o sus descendientes “retornados”; aunque también podría abordarse esta regulación exclusivamente en el artículo 8, que es el que extrae las consecuencias jurídicas que en relación con el salario social se deducen de la especial consideración que merecen los asturianos emigrantes o sus descendientes.

Debería, en fin, adaptarse la redacción del precepto con el objeto de reflejar fielmente, en los términos que ya hemos dejado expresados, el contenido de la Ley que desarrolla, y de tal modo que no se afirme que podrán acceder al salario social básico “quienes residan en Asturias y reúnan alguna de las siguientes condiciones”, olvidando que serán necesarios, además de la nacionalidad o residencia, a las que se refiere este precepto, otros requisitos y condiciones que el Reglamento aborda en artículos posteriores e independientes.

Las observaciones al artículo 5 del proyecto tienen la consideración de esenciales a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

El artículo 7 del Reglamento se refiere al requisito del “empadronamiento”. Señala en el apartado primero una obligación inexcusable, que la “persona solicitante deberá estar empadronada” en Asturias “en el momento de formular su solicitud”, para contemplar en el apartado siguiente una excepción que en realidad no lo es, pues si no estuviese empadronada deberá “empadronarse en un concejo asturiano” y acreditar una residencia en Asturias de la duración “que se especifica en el artículo siguiente” (dos años).

Parece que el Reglamento confunde, como en el apartado dedicado a los “transeúntes”, la vieja normativa del padrón sobre los vecinos (aquellos que necesitaban dos años de empadronamiento) con la regulación vigente, ya que en la actualidad no es necesario acreditar tiempo de permanencia alguno para empadronarse en un concejo. Este artículo 7, por ello, debería limitarse a establecer la obligación insoslayable de que figuren previamente empadronados tanto quien pretenda solicitar el salario social como, en su caso, los miembros de la unidad económica de convivencia independiente: el primero porque así lo exige la Ley del Salario Social para optar a esta medida y los segundos en cuanto integrantes de la “unidad económica de convivencia”, ya que, para ser entendida como tal, quienes la conformen han de “vivir” en la misma vivienda o alojamiento -artículo 8.1.a) de la Ley del Salario Social- y, en resumen, porque la obligación de empadronamiento se establece con carácter general para toda persona que resida en nuestro país, al disponer el artículo 15 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LRBRL) que “Toda persona que viva en España está obligada a inscribirse en el Padrón del municipio en el que resida habitualmente”; obligación que se corresponde con la que tienen los Ayuntamientos de incorporar al Padrón a los extranjeros

que tengan su domicilio habitual en el municipio y de mantener actualizada la información relativa a los mismos (artículo 6.3 de la Ley Orgánica 4/2000). El resto del contenido de este artículo resulta innecesario y perturba su recta interpretación.

Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

El artículo 8, relativo al “tiempo de residencia en Asturias”, señala, tal y como exige la Ley del Salario Social, que se requerirá una residencia “efectiva e ininterrumpida como mínimo en los dos años anteriores a la presentación de la solicitud” en uno o varios concejos de Asturias. Sin embargo, desarrolla parte de los artículos 9 y 10 de la Ley del Salario Social alterando su redacción, y en algún caso su propio contenido.

En primer lugar, en el apartado 2.a), al referirse a los emigrantes retornados, se omite parte del condicionado impuesto por la Ley del Salario Social, en la que se precisa en “los términos establecidos en el Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias”, y lo cierto es que nuestro Estatuto de Autonomía alude a los “descendientes inscritos como españoles en la forma que determine la ley del Estado” y no a los “descendientes, con independencia del grado, de una persona asturiana de origen”. Por esta vía se amplía, contra las previsiones legales, el ámbito personal de los posibles beneficiarios del salario social básico.

Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

En segundo lugar, el Reglamento contempla las “situaciones de violencia de género” cuando la Ley del Salario Social, más ampliamente, cita las “situaciones constatadas de malos tratos familiares”.

En esencia, tal y como dispone el párrafo segundo del apartado 3 del artículo 10 de la Ley del Salario Social, el Reglamento debería limitarse a determinar “los documentos que se tendrán en cuenta para acreditar la residencia efectiva”, con sujeción a los requisitos legalmente impuestos; a saber: “a) Haber sido emitidos y registrados por una Administración Pública”, y “b) Estar expedidos, registrados o referidos a actos o documentos dentro del período de los dos años anteriores a la fecha de la solicitud”. Precisamente a eso se dedica el apartado 4 del artículo 8 que comentamos a continuación.

A juicio de este Consejo Consultivo, el primero de los documentos que permite “acreditar la residencia efectiva” habría de ser el certificado de empadronamiento, dado que, según dispone el artículo 16.1 de la LRBRL, los datos del Padrón municipal “constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo. Las certificaciones que de dichos datos se expidan tendrán carácter de documento público y fehaciente para todos los efectos administrativos”. Y al margen de este documento público fundamental, cabría admitir otros medios de prueba del hecho de la residencia efectiva, siempre y cuando se respeten los requisitos legales ya indicados.

Finalmente, el apartado 5 de este artículo 8 resulta innecesario, en algunos casos por reiterativo de las condiciones impuestas en la Ley del Salario Social (“haber sido emitidos y registrados por una Administración Pública”); en otros por reincidir en requisitos legales obvios (“tratarse de documentos originales o copias compulsadas”) o incluso en razonamientos lógicos evidentes (“contener los datos identificativos de la persona interesada”, “referirse al ámbito territorial asturiano” o “a los dos años inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud” y “permitir inferir de su contenido una residencia continuada, no siendo admisibles los documentos que se refieran únicamente a un acto particular que no permita presumir esa continuidad”). Por ello, podría suprimirse íntegramente sin merma alguna del régimen jurídico que se pretende aprobar.

El artículo 9 del proyecto de Reglamento regula los “requisitos adicionales” que deben acreditarse para acceder al salario social básico. Por lo que atañe al contenido de su letra c), visto que la Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007, crea el Fondo de Garantía del Pago de Alimentos, anticipando su cobro a ciertos beneficiarios que, previamente, hubieren instado infructuosamente la ejecución de una sentencia condenatoria contra sus parientes, es conveniente que se añada, tras la referencia a “las acciones legales por impago de alimentos”, que se entiende incluida la reclamación contra el Fondo de Garantía del Pago de Alimentos, cuando proceda conforme a su normativa reguladora.

El artículo 10 del Reglamento en proyecto desarrolla el apartado 2 del artículo 9 de la Ley del Salario Social, a nuestro modo de ver, de forma insatisfactoria, fundamentalmente porque no se atiene a la regla básica de la concisión en su formulación. Así, sustituye la expresión legal “se encuentre expresamente contemplada la reciprocidad”, por “siempre que la Comunidad Autónoma que ha reconocido la prestación prevea expresamente la reciprocidad”. Además, tal y como está redactado el apartado 2, la remisión a “su Ley reguladora”, parece referida a “la Comunidad Autónoma de origen”, cuando en realidad ha de serlo a “nuestra” Ley reguladora.

Por último, ha de tenerse en cuenta que a este tipo de interesados no les resulta exigible el requisito de la permanencia durante dos años en el territorio de nuestra Comunidad Autónoma, y por tanto debería recogerse expresamente la excepción en este artículo, dado que exige, genéricamente, el cumplimiento de todos los requisitos “previstos” en la Ley del Salario Social.

El Reglamento en proyecto dedica su capítulo III, “Determinación de los recursos, bienes e ingresos computables y sistema de valoración”, a cumplir el mandato del artículo 4.4 de la Ley del Salario Social, al establecer que acometerá la determinación de los criterios de valoración de los bienes y de los

recursos económicos computables de la unidad económica de convivencia independiente.

En relación al título de este capítulo, advertimos que la referencia a “bienes e ingresos” resulta redundante, pues no añade nada a la expresión “recursos”, dado que este término engloba a los primeros, tanto en su acepción común como en la que el propio Reglamento maneja.

La mejor técnica normativa, siguiendo las recomendaciones de rigor y concisión de la mencionada Guía autonómica, aconseja intitular en forma más escueta, bien suprimiendo la tautología reseñada, bien restringiendo el mismo al giro “valoración de recursos económicos”, suficientemente expresivo del contenido del capítulo.

En el artículo 11, el título que acompaña al precepto debe contraerse a la expresión “reglas generales”, pues su incidencia sobre los “recursos computables” se deduce ya del título del capítulo que aquí se abre, observándose que los demás preceptos del mismo abordan también la determinación o deslinde de los recursos computables sin que por ello se incorpore dicha locución a la denominación de los sucesivos artículos.

En el apartado 1 del artículo 11 vienen a disciplinarse dos extremos: la inclusión de los recursos de todos los miembros de la unidad económica de convivencia independiente y el momento temporal al que atiende su valoración. Respecto a este último, fijado en “el momento de la presentación de la solicitud”, consideramos más adecuado referirlo a un lapso que facilite el cómputo de ingresos -regulares e irregulares- según las reglas del propio proyecto, tal como el del mes anterior al de la solicitud o el mes en que esta se presente. En cuanto al desglose de recursos que cierra este apartado, o bien se suprime por ocioso, o bien se ajusta a los conceptos que los artículos siguientes desarrollan.

En lo que atañe a los apartados 2 y 3 del artículo 11, hemos de notar que los recursos susceptibles de generar rendimientos económicos a que se refieren estos incisos son propiamente los elementos patrimoniales, sin que

quepa extender la regulación que aquí se ofrece a los rendimientos de trabajo. Es por ello que, para una mejor sistemática y comprensión de la norma, estos dos apartados deberían trasladarse a un artículo diferenciado, regulador de los rendimientos patrimoniales, que anteceda al relativo a la “valoración de bienes inmuebles”.

El apartado 2 viene a sentar que son computables tanto los derechos efectivamente productivos como los susceptibles de generar rendimientos. Observándose una técnica mejorable, ya que, entre otros extremos, se alude a la propiedad de los derechos (cuando, en rigor, el derecho de propiedad se ostenta sobre las cosas), consideramos que debe acudirse a un dictado distinto, ya sea por referencia a los “bienes y derechos que los miembros de la unidad ostenten por cualquier título y sean susceptibles de generar rendimientos” o, más simplemente, los “elementos patrimoniales susceptibles de generar rendimientos económicos”.

El apartado 3 recoge una regla general sobre los rendimientos que “no sean efectivos, o se refieran al usufructo o la nuda propiedad”. Para su valoración se remite a las previsiones del Reglamento “y en su caso (...), las reglas de valoración previstas respectivamente en la legislación del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones”.

Esta formulación resulta mejorable en diversos extremos. En primer término, debería aclararse que la normativa fiscal expresada rige en defecto de previsiones específicas del Reglamento, sustituyendo el giro “en su caso” por otro que encierre esa supletoriedad.

En segundo lugar, no se aprecia con nitidez la relación inherente al adverbio “respectivamente”. Parece entenderse que la valoración de la generalidad de los rendimientos “no efectivos” se somete a la normativa del impuesto sobre la renta, mientras que el cómputo de los que se refieran al usufructo o la nuda propiedad se reservan al de sucesiones. Así considerado, sin perjuicio de merecer una redacción más explícita, la remisión al régimen del impuesto sobre la renta sólo encuentra sentido en cuanto a la imputación de

rentas inmobiliarias (artículo 85 de la Ley 35/2006, que nos conduce a imputar un 2% del valor catastral, pero con una importante reducción en el caso de que los valores catastrales hayan sido revisados), y la que se efectúa al impuesto sobre sucesiones no se refiere, en rigor, a “los rendimientos” del usufructo y de la nuda propiedad sino a la distribución entre ellos del valor del dominio desmembrado, entendiéndose entonces que esa estimación, prorrateada entre doce mensualidades conforme al apartado siguiente del precepto, es la que se computa para estos derechos reales limitados. Tal proceder, amén de merecer también una plasmación normativa más clara, incurre en la desproporción de someter a la regla general de cómputo un rendimiento carente por natura de efectividad, como es el imputado a la nuda propiedad, figura que no da derecho alguno a los frutos de la cosa ni proporciona contraprestación, salvo que se realice. En suma, a efectos de renta de inserción, la valoración de la nuda propiedad bien merece un coeficiente reductor, pues no resulta razonable sujetar a igual criterio el usufructo -derecho naturalmente vitalicio- y la nuda propiedad, que desprovista de aquella *pars domini* no puede atender de presente al sustento de su titular, para lo que este se vería constreñido a su enajenación. Descendiendo a un supuesto revelador, cuando la edad del usufructuario fuera muy avanzada el valor de la nuda propiedad se aproximaría al del dominio pero persistiendo una diferencia esencial, toda vez que la primera no puede rendir frutos mientras no se haya consolidado con el derecho de goce y sí puede, en cambio, excluir al necesitado de la renta de inserción en términos prácticamente idénticos al derecho dominical.

Respecto al apartado 4, norma troncal para el entendimiento de este Reglamento, es conveniente que ocupe un lugar destacado, y que la “atribución o imputación de valor de bienes muebles o inmuebles” se refiera también a los artículos que desarrollan la valoración del patrimonio.

El párrafo segundo de este apartado, que contempla *in fine* “la recepción de herencias y donaciones”, debe redactarse con mayor rigor técnico aludiendo a “las adquisiciones por herencia, legado o donación”.

En el apartado 6 se regula la minoración aplicable por razón de “retenciones o embargos trabados (...) por resolución judicial o administrativa, siempre que no se deriven de deudas de derecho público”, lo que merece una doble observación.

Por un lado, se desconoce la existencia de embargos ordenados por resolución administrativa que “no se deriven de deudas de derecho público”.

Por otro, hallándonos precisamente ante una prestación pública a fondo perdido para atender a la subsistencia de los ciudadanos, no parece razonable la discriminación entre los recursos retenidos por deudas *inter privados* y los embargados por la Administración, privando a estos últimos de minorar el patrimonio computable. La circunstancia del embargo por deudas de derecho público responde únicamente a la naturaleza del débito y, al igual que el embargo por otro tipo de deudas, sólo es revelador de un impago en plazo y no de una voluntad rebelde del deudor, que puede sobreseer en el pago de sus obligaciones por razones ajenas a su voluntad, incluso a su diligencia, independientemente de la naturaleza pública o privada del crédito. En conclusión, el mandato legal de atender a las personas que “carezcan de recursos económicos” debe conducirnos a detraer, en el cómputo de sus posibles, el importe de las trabas que giren sobre sus bienes, cualquiera que sea su origen.

El apartado 8 del artículo 11 incorpora una regla subsidiaria o de cierre para la valoración de “actividades (...) susceptibles de producir un rendimiento económico”. Al respecto, debemos dejar constancia de que esas “actividades” no pueden ser otras que las abordadas en el artículo 14 del proyecto al ocuparse del trabajo por cuenta propia. Por tanto, respondiendo a idéntico concepto, su sede sistemática es el precepto últimamente señalado, donde aparecen reguladas con más detalle, por lo que el apartado estudiado es redundante y debe eliminarse.

En el artículo 12, pórtico de los rendimientos de trabajo, consideramos que conviene añadir, en su apartado 2, que también quedan incluidos los

rendimientos del trabajo en especie, valorados conforme a las reglas del impuesto sobre la renta.

En el artículo 14 se recogen, como se ha adelantado, las normas de valoración del trabajo por cuenta propia, acudiendo, en “ausencia de otros medios de prueba”, a la declaración responsable de la persona concernida. Sin perjuicio de la validez del criterio, por cuanto es puramente subsidiario, hemos de recordar que otras reglamentaciones autonómicas en esta materia fijan ulteriores cautelas, como la de imputar el equivalente al salario mínimo interprofesional si existe alta en la Seguridad Social o un determinado porcentaje de aquel en función del tiempo transcurrido desde el inicio de la actividad.

En el artículo 15, apartado 1, se asimilan a pensiones no contributivas las de alimentos “señaladas en procesos de separación o divorcio”. Dado que la pensión alimenticia puede también satisfacerse sin mediar resolución judicial o resultar de un proceso de reclamación de alimentos entre parientes, sin que la omisión de estos extremos parezca deliberada ni justificada, deben incorporarse al precepto dichas posibilidades.

En cuanto al artículo 16, que se ocupa de la valoración de bienes inmuebles, ya hemos advertido de la conveniencia de situar aquí las reglas generales sobre valoración de elementos patrimoniales recogidas en el artículo 11.

El apartado 1 del artículo ahora analizado regula, en un primer subapartado, la valoración de la vivienda habitual, incorporándose un segundo párrafo de confuso alcance. En él se ordena el cómputo del valor de la vivienda -en lo que exceda del parámetro fijado- “minorado en el importe de las deudas sobre el patrimonio”, añadiéndose que la “parte de deuda minorable se calculará en proporción a su valor en relación al valor total del inmueble”.

Del conjunto de la proposición normativa parece deducirse que las deudas que se detraen son las que recaigan sobre la misma vivienda habitual, y no sobre el resto del patrimonio, por lo que debe salvarse la confusión que genera el uso de este último término.

Respecto al cálculo de “la parte de deuda minorable”, es claro que no puede operar, como sugiere la literalidad del precepto, en función del valor que la deuda represente sobre el “valor total del inmueble”, ya que esta cantidad sustraible no se detrae siquiera del entero valor catastral de la vivienda, sino de aquello en lo que el valor catastral exceda de veinte veces el importe anual del salario social básico. Huelga señalar que el resultado de esta operación sería comúnmente negativo, pues la generalidad de las cargas que pesan sobre las viviendas exceden de aquel parámetro. En consecuencia, después de incluir la parte de la vivienda que rebase de un cierto valor, se estaría desvirtuando la regla a través de una oscura referencia a la deuda deducible.

En su caso, la referencia al “valor total del inmueble” debería precisarse más a la hora de servir de criterio contrapuesto al valor catastral, pudiendo atender, sin perjuicio de otras opciones, al valor de tasación en el momento de contraerse la deuda.

La mentada anomalía se reitera en la letra b) del apartado 1, que disciplina la valoración del “resto de inmuebles”. En efecto, si del valor catastral deducimos “el importe de las deudas” el resultado será frecuentemente negativo, por lo que es necesario fijar una proporción de deudas deducibles que permita la subsistencia de algún valor computable. De otro modo, el propietario de una multiplicidad de inmuebles distintos de la vivienda habitual sobre los que pese una carga equivalente a la mitad de su valor de mercado o catastral carecería de patrimonio a efectos del salario social y podría darse la paradoja de que llegara a ser perceptor del mismo manteniendo su patrimonio inmobiliario.

Resta añadir, en cuanto a este apartado, algunas mejoras de técnica normativa, como las que apuntan a la expresión “patrimonio objeto de la deuda”, siendo preferible la de patrimonio “sobre el que recae” aquella o la de

participación “que se ostente sobre el título jurídico”, resultando más propia la de participación que se ostente “en virtud del” título jurídico.

En el artículo 18, regulador de la valoración de vehículos a motor, no parece justificada la exención recogida en el apartado 2, relativa a los vehículos “cuya antigüedad sea superior a diez años”, pues nada excluye, en rigor, que esos vehículos tengan un valor extraordinario o muy superior al módulo que pretende fijarse.

En el artículo 19, apartado 1, letra f), se exige que las ganancias derivadas de la venta de la vivienda habitual se reinviertan, para quedar excluidas del cómputo, en una vivienda “del mismo tipo”. Dado que su significación no puede ser otra que imponer la reinversión en una vivienda “del mismo carácter”, debe acudirse, para salvar equívocos, a esta última expresión o a la de “otra vivienda habitual”.

Cabría añadir otras exclusiones que sirvan a los “incentivos o estímulos al empleo y la actividad remunerada”, y cuyo establecimiento prevé “en su caso” el artículo 4.4 de la Ley que aquí se desarrolla. Entre ellos, pueden articularse exenciones para los ingresos procedentes de cursos de formación o los derivados del subarriendo de inmuebles.

Puesto que el proyecto reglamentario se encuentra prácticamente huérfano de esos “incentivos o estímulos al empleo y la actividad remunerada”, y que la implantación de tales medidas necesita de una proximidad a la casuística, estimamos también conveniente que se faculte al titular de la Consejería del ramo para desarrollar estos extremos.

El artículo 20 del proyecto, separándose de la regulación legal, introduce una nueva medida o instrumento para favorecer la incorporación social que denomina “proyectos locales de inclusión social elaborados por los Ayuntamientos o Mancomunidades municipales”, para cuya confección, según detalla el artículo 28.2 del propio Reglamento, habrá de tenerse en cuenta “el

catálogo de medidas de incorporación social del presente Reglamento”. Si las administraciones locales, y también la autonómica, ya pueden elaborar proyectos de integración social (artículo 31 de la Ley del Salario Social) y en tales proyectos habrán de considerarse igualmente las medidas del catálogo de incorporación social, e incluso otras posibles (artículo 26 del Reglamento), no se alcanza a comprender la necesidad real de contemplar una nueva figura que en realidad repite lo ya previsto, tanto en lo que se refiere al catálogo de medidas posibles como a la administración competente para su aprobación. A nuestro juicio, cabe suprimir íntegramente la letra d) de este artículo 20 y el concordante artículo 28 del proyecto sin merma alguna del contenido del Reglamento.

El artículo 21 se enuncia como “Atención preferente de los servicios públicos”. Sobre el particular, hemos de recordar que el artículo 23 de la Ley impone la atención preferente de los servicios públicos en determinados programas públicos que señala, ordenando a sus responsables la inclusión de los perceptores del salario social básico “entre las poblaciones de atención preferente”. El Reglamento, de modo innecesario, modifica la literalidad del precepto legal recogiendo en este artículo 21 una suerte de cautela: “de acuerdo con lo establecido en su respectiva Ley reguladora”, que, como vemos, no figura en la Ley del Salario Social, nada aporta e incluso puede poner en cuestión su eficacia, pues no parece necesario que todos los programas a los que se refieren estos artículos hayan de contar con una “Ley reguladora”, y, por ello, una interpretación literal del Reglamento podría llevar al órgano gestor del servicio público a incumplir un mandato claro e incondicionado de la Ley del Salario Social.

El artículo 33, apartado 1, introduce ligeras matizaciones al artículo 5.1 de la Ley del Salario Social, al indicar que la solicitud se presentará “ante los Servicios Sociales municipales”. Tal delimitación resulta innecesaria, y además perturbadora por contradictoria, dado que el propio Reglamento se ocupa de la

presentación de solicitudes mucho más adelante, en concreto en el artículo 53 (Iniciación), señalando que la solicitud “se presentará en los centros municipales de servicios sociales o en cualquiera de los registros a que se refiere el artículo 38 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común” (en adelante LRJPAC). A nuestro juicio, la norma legal es clara al regular el devengo (artículo 5.1), produciéndose este, a tenor de lo en ella establecido, “a partir del primer día del mes siguiente al de la fecha de presentación de la solicitud”; solicitud que, huelga decirlo, se podrá presentar en los lugares previstos en la LRJPAC.

Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

El apartado 2 pretende fijar un devengo diferente (“primer día hábil”) para el supuesto de reconocimiento de la prestación a personas procedentes de otras Comunidades Autónomas. Tal discriminación carece de sentido alguno que la justifique. Lo que debe garantizarse, y sobre ello nos extenderemos en nuestras consideraciones sobre estos concretos titulares, es que no se solapen o se produzcan vacíos entre la pérdida de la prestación en una Comunidad Autónoma y el reconocimiento en otra.

El artículo 34 se dedica a desarrollar el pago de la prestación. El apartado primero refiere que el pago se realizará “por mensualidades vencidas, a través de la domiciliación en banco o caja de ahorros”. Más propiamente debería indicarse en cualquier “entidad de crédito”, para recoger otras posibles figuras, por ejemplo, las cooperativas de crédito.

Los párrafos segundo y tercero de este apartado 1 resultan innecesarios, dado que se resuelven en la práctica ordinaria al solicitar a quien insta la prestación -artículo 54.3.e) del Reglamento- una ficha de acreedores. Lo que ha de regularse, y no parece bien resuelto, es que, “dado el carácter intransferible

de la prestación”, en la cuenta de abono no puedan figurar otros titulares o cotitulares que no sean la persona beneficiaria o, en su caso, los integrantes de la unidad económica de convivencia independiente; es decir, debe garantizarse que no existan cotitulares extraños a la prestación. Por tanto, debe modificarse el apartado 4 en tal sentido.

Finalmente, el apartado 3 se refiere a cuestiones previas al pago, en concreto a determinadas particularidades sobre el reconocimiento de la prestación, y por tanto su contenido resulta sistemáticamente ajeno a este artículo 34. Debe eliminarse e integrarse, en su caso, en los apartados correspondientes a los titulares, modificaciones por cambio de titular y solicitudes simultáneas.

El artículo 35 aborda al reintegro de cobros indebidos, disponiendo en su apartado 2 que el mismo podrá hacerse “mediante compensación en los meses subsiguientes (...) o con suspensión del abono de la prestación durante el tiempo necesario para la cancelación de la deuda”. El apartado 3 regula la “suspensión de la prestación” y no la suspensión del pago. Dado que la compensación es una forma de extinción de las obligaciones en virtud de la cual dos sujetos que recíprocamente reúnen la calidad de deudores y acreedores las extinguen hasta el límite de la deuda de inferior cuantía, no cabe la compensación sobre un crédito inexistente, y si se “suspende” la prestación no existiría crédito alguno sobre el que aplicar la compensación pretendida. En nuestra opinión, se está utilizando erróneamente el concepto “suspensión”, generando con ello graves problemas interpretativos con lo que se indica más adelante en el propio Reglamento (sección 3ª del propio capítulo V: “Suspensión de la prestación”). En realidad, lo que plantea este artículo es una compensación con dos posibles modalidades: parcial por meses, en función de las cuantías mensuales previstas en el apartado 4, o total, es decir, compensando sobre la totalidad de la prestación durante los meses que fueran necesarios para reintegrar el total adeudado. En ambos supuestos se trata de una compensación, por lo que debe modificarse este artículo en el sentido

expresado, evitando cualquier referencia a la suspensión (del pago o de la prestación).

Por último, el apartado 6 recoge, en su párrafo final, una auténtica sanción para la que no encontramos soporte legal alguno. Señala este apartado que si se extinguiese la prestación por causa imputable a la persona interesada o por modificación de las circunstancias no podrá volver a reconocerse “en tanto no sean reintegradas las cantidades” indebidamente percibidas, “pudiendo en la resolución que se dicte establecerse un período de carencia mínimo para volver a formular una solicitud”. Nada hemos de objetar al primero de los párrafos; en cambio, el segundo esconde una verdadera sanción sin que exista soporte legal suficiente. Si bien hallamos una referencia incidental en el artículo 27 de la Ley del Salario Social, esta no alcanza a delimitar conductas que permitan articular una sanción por vía reglamentaria. En suma, el precepto desconoce el principio general de tipicidad recogido en el ámbito del derecho administrativo por el artículo 129 de la LRJPAC, por lo que debe ser eliminado.

Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

El artículo 36 regula la “Duración y revisiones” de la prestación instaurando un procedimiento confuso y también contradictorio con otros apartados del propio Reglamento. En efecto, el artículo comienza por reiterar, modificando su tenor literal, el artículo 6.1 de la Ley del Salario Social: la prestación se percibirá “mientras la unidad económica de convivencia independiente reúna los requisitos establecidos”, para determinar, a continuación, un procedimiento complejo de “verificación” de tales requisitos. En principio, dice el Reglamento, se realizará “con una periodicidad anual”, para lo cual obliga (apartado 2) a los beneficiarios a que presenten “dentro del segundo trimestre” de cada año “una declaración responsable respecto al mantenimiento de las condiciones iniciales de concesión de la prestación o su

variación". Con tales datos, y se supone que con otros actos de instrucción (previa audiencia de los interesados), "en el segundo semestre -señala este mismo apartado 2- (...) la Consejería competente (...) revisará las prestaciones (...) en que se hubiesen detectado variaciones". Cabría decir, en primer lugar, que la exigencia de una "declaración responsable" con periodicidad anual encontraría mejor acomodo sistemático en el artículo siguiente ("Obligaciones de las personas titulares del Salario Social Básico"), pero además hemos de tener en cuenta que la revisión de las prestaciones está contemplada en la sección 2ª del capítulo VI ("Procedimiento de revisión"), determinando el artículo 63 que se iniciará a instancia de parte "por comunicación de variación de circunstancias por la persona beneficiaria, en el plazo de un mes desde que se produzcan las incidencias que puedan afectar a su prestación".

A la vista de ello, consideramos que los artículos comentados no guardan la necesaria coherencia, lo que podría lograrse si se reputase expresamente como obligación de los titulares (en el artículo 37) la de comunicar las variaciones producidas en el plazo de un mes, tal y como se dispone en la letra b) -con lo que se salvaría también la imprecisión del plazo que contiene el artículo 38.3-, eliminando toda referencia a las posibles revisiones en este artículo 36 y contemplando la revisión anual (de oficio) que aquí aparece entre las revisiones de oficio de los procedimientos de revisión (artículos 62 y 68).

El artículo 37 del proyecto de Reglamento desarrolla el artículo 11 de la Ley del Salario Social, intitulado "Obligaciones", procediendo a su mera reproducción, si bien con algunas diferencias de redacción, y añadiendo una letra d) sobre la necesidad de acordar un programa de incorporación social. Considera este Consejo que dicho apartado ha de ser suprimido, puesto que no se trata en realidad de una obligación del titular "durante el tiempo de percepción", sino de un requisito para la obtención de la prestación, y como tal ya está suficientemente tratado en el artículo 9.1.d) del propio Reglamento, dentro de lo que denomina "Requisitos adicionales". Por ello, únicamente cabría

su reformulación en términos de cumplimiento de las obligaciones impuestas en dicho programa.

El artículo 38 del proyecto reglamentario desarrolla el artículo 6.3 de la Ley del Salario Social, que dispone, a propósito de la revisión, que las “modificaciones sobrevenidas en el número de miembros de la unidad económica de convivencia independiente o en los recursos económicos (...) darán lugar a la revisión del mismo con efectos desde el primer día del mes siguiente a la fecha en que se produzca la variación”. En el desarrollo reglamentario de este precepto llama la atención el diferente devengo contemplado en los supuestos de ausencia de comunicación de las variaciones “en plazo” (ya hemos dicho que no consta con claridad a qué plazo se refiere), distinguiendo entre efectos favorables, en cuyo caso se devengaría “a partir del primer día del mes siguiente al de la comunicación tardía o del conocimiento de las incidencias por la Administración por otros medios”, y los desfavorables, que se aplicarían desde “el primer día del mes siguiente a la fecha en que se produzca la variación”. Tal diferencia de trato resulta contraria a la literalidad del artículo 6.3 de la Ley del Salario Social, y al propio apartado 1 de este artículo 38, que se limita a reproducir la Ley, y por tanto debe de ser eliminada.

Por otra parte, el último párrafo de este apartado guarda relación con la suspensión por incumplimiento del deber de comunicación y, dado que tal contenido ya aparece regulado en el artículo 43.1.a) del propio Reglamento, debe suprimirse.

El artículo 42 del Reglamento en proyecto, al establecer con carácter general las “causas” de la suspensión, introduce una nueva no prevista en la Ley, y sobre la que ya nos hemos pronunciado con anterioridad, en concreto la suspensión “como medida para compensar deudas por percepción indebida”. Por otro lado, el apartado 4, sobre la reanudación de la prestación, contradice lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley, ya que esta se limita a señalar que la prestación “se reanudará al concluir el plazo de suspensión fijado, si hubieran

decaído las causas de la suspensión, una vez acreditado el mantenimiento de los requisitos”, y el Reglamento demora esa reanudación al “primer día del mes siguiente”. Parece que el Reglamento opta por una simplificación de la gestión administrativa, de modo que se elaboren nóminas por meses completos, pero lo cierto es que la Ley no permite tales atajos y, con independencia de que materialmente la nómina se genere cuando resulte posible, debería retrotraer sus efectos a la fecha efectiva del levantamiento de la suspensión, y no al primer día del mes siguiente.

El artículo 49 reitera lo establecido en el artículo 25 de la Ley, pero introduciendo importantes modificaciones. Así, la Ley refiere que la persona responsable será el titular de la prestación, mientras que el Reglamento señala que este también será responsable de “garantizar el cumplimiento de los compromisos asumidos en el programa personalizado de incorporación social por el resto de integrantes de su unidad económica de convivencia independiente, cuando sean parte concernida por él”. Ello plantea un problema interpretativo, pues, si tenemos en cuenta que por definición, todos los programas personalizados de incorporación social atañen al titular de la prestación y, en su caso, pueden concernir al resto de los miembros de la unidad económica independiente, resulta difícil aventurar a qué se refiere el Reglamento.

El artículo 53 regula la presentación de solicitudes por los interesados, reproduciendo en su apartado 1 el primer párrafo del artículo 12 de la Ley del Salario Social, y en consecuencia la poco afortunada redacción del mismo. En efecto, la Ley se refiere a la presentación en “los centros municipales de servicios sociales”; sin embargo, de la lectura de los apartados 3 y 4 de la norma reglamentaria se desprende que existen “centros municipales” supramunicipales, dado que su “competencia (...) vendrá determinada por la zonificación establecida por la normativa autonómica” correspondiente. Cuando la solicitud no se presente ante el centro competente, señala el apartado 4, el

órgano receptor deberá remitirla al “Ayuntamiento en cuyo término municipal resida la persona interesada, para su traslado al centro de servicios sociales que tenga adscrito”. En definitiva, parece que lo que debe exigirse a los interesados es que presenten la solicitud en el registro del Ayuntamiento donde residan -puesto que no cabe exigirles que conozcan la “zonificación” de los centros de servicios sociales-, dirigida al centro de servicios sociales competente, y, alternativamente, en la forma dispuesta en la LRJPAC. Esta redacción convertiría en innecesarios los apartados 3 y 4 y daría sentido al apartado 2, que se refiere a la “fecha de entrada en el registro”, pues, según la redacción del apartado 1, no parece clara la necesidad de que la solicitud de iniciación tenga entrada en un registro general municipal si reparamos en lo ya expuesto sobre la existencia de centros de servicios sociales “supramunicipales”.

Sobre el artículo 54 del proyecto reglamentario, lo primero que hemos de destacar es que se difiere a un desarrollo posterior de la Consejería competente el establecimiento del “modelo normalizado” de solicitud que, según la Ley, debiera aprobarse “reglamentariamente”, lo que bien se pudo acometer en un anexo al Reglamento que analizamos.

También llama la atención que, simplemente por el hecho de convivir en el mismo domicilio, se soliciten datos y documentación (documento nacional de identidad, declaraciones del Impuesto sobre la Renta, certificaciones catastrales, contratos de arrendamiento, ficha técnica de vehículos a motor, sentencias de separación o divorcio, etc.) de personas que ni son interesados ni miembros de la unidad económica de convivencia independiente. Arrancando del principio de calidad de los datos personales, recogido en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, que impone que estos sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con la finalidad para la que se recaban, considera este Consejo que, con la generalidad con la que están contempladas estas obligaciones, no resulta posible su exigencia, por lo que deben realizarse las modificaciones oportunas

para que se requieran los datos estrictamente necesarios para la tramitación de la prestación.

También resultan contradictorios los términos imperativos utilizados en el apartado 3, al indicar que la solicitud “deberá acompañarse de la documentación (...) que justifique todos los extremos contenidos en la misma y el cumplimiento de los requisitos de acceso a la prestación relacionados seguidamente (*sic*)”, con el apartado 5, que admite, genéricamente, “cualquier medio de prueba válidamente admisible en Derecho”. Además, cabe señalar que esta mención a los medios de prueba puede deparar resultados indeseables, pues podría dar lugar a que alguien intentase probar la residencia efectiva o el nivel de ingresos mediante una declaración testifical, medio de prueba válidamente admisible en Derecho.

Finalmente, el apartado 7 resulta contradictorio con el apartado 2, letra g) (la segunda de ellas, pues se encuentra repetida), por cuanto, se solicita, en todos los casos, que el interesado autorice a la Administración a comprobar la veracidad de los datos “ante cualquier organismo o entidad”.

Los artículos 55 y 56 del proyecto se refieren a los actos de instrucción. Respecto a ellos hemos de recordar que la obligación impuesta por el artículo 42.4 de la LRJPAC debe plasmarse en el envío de una comunicación “dentro de los diez días siguientes a la recepción de la solicitud en el registro del órgano competente para su tramitación”. Por ello, dado que la solicitud ha de presentarse, según hemos razonado, en el registro del Ayuntamiento donde resida la persona interesada, dirigido a los servicios sociales que corresponda, y puesto que estos servicios “tramitan” la primera fase de la instrucción, en aplicación estricta de aquella norma, tal notificación habría de realizarse en esa primera fase.

En el artículo 55 se reproduce de modo no literal el artículo 71 de la LRJPAC, alterando el orden de su dicción, con lo que la cita del artículo 42 de la misma Ley (al señalar que “se le tendrá por desistido de su solicitud en los términos previstos en” dicho precepto) resulta incongruente e inapropiada. De

mantenerse la mención expresa de dicho artículo 42, que es innecesaria, deberá referirse a la resolución que habrá de dictarse en caso de desistimiento y no a la apreciación del desistimiento.

El artículo 57, relativo a la audiencia, establece que en dicho trámite “se indicará el resultado de la valoración” y, en caso de que tal valoración fuera favorable, “la cuantía de la prestación que corresponda percibir”. Con tales expresiones el proyecto parece aludir a una información específica, ajena o añadida al expediente que se pone de manifiesto a los interesados, cuando debería ser una advertencia innecesaria en el Reglamento, pues el resultado de la valoración efectuada, su contenido y sus efectos deberían constar por escrito en el propio expediente antes de la apertura del trámite de audiencia. A este respecto, no debe olvidarse que la LRJPAC prescribe que se dará audiencia a los interesados en un procedimiento administrativo inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, pero una vez que ha sido instruido por completo, y por tanto una vez que se han documentado y valorado todos los elementos de hecho y de derecho que hayan de ser tenidos en cuenta para la adopción de la resolución que ponga fin al procedimiento.

El artículo 58, apartado 4, contiene una regulación del desistimiento que no respeta la establecida legalmente para esta figura en los artículos 90 y 91 de la LRJPAC. El proyecto de Reglamento que comentamos contempla, antes de aceptar un desistimiento, un ofrecimiento de continuación del “expediente” (aunque debiera ser del “procedimiento”) al resto de miembros de la unidad económica de convivencia independiente y viene a disponer que si no aceptan tal ofrecimiento “se aceptará el desistimiento”, dando a entender con ello que este podría no aceptarse. Sin embargo, la LRJPAC dispone con suficiente claridad que el desistimiento de un solicitante se “aceptará de plano” y sobre ello no caben interpretaciones. Cosa distinta es que, de darse los requisitos legales, pueda no declararse concluso el procedimiento. No objetamos que el resto de miembros de la unidad económica de convivencia independiente sean

considerados terceros interesados personados en el procedimiento, pero, en tal caso, deberá actuarse frente a ellos conforme establece el artículo 91 de la LRJPAC, dándoles traslado del desistimiento para que en el plazo de diez días puedan instar, si lo desean, la continuación del procedimiento y, de ser así, se aceptará el desistimiento -limitando sus efectos a quien lo ha formulado- y no se declarará la conclusión del procedimiento, sino su continuación con el interesado o la interesada que la haya instado.

En el artículo 61, relativo a la “Interrupción de plazos” en el procedimiento de concesión de la prestación, se pone de manifiesto la incorrecta técnica normativa que ha sido objeto de una previa observación de carácter general. En este precepto se hace referencia a los “plazos mencionados en los artículos anteriores”, sin diferenciar, por tanto, entre el plazo máximo de resolución y notificación del procedimiento (que, recordemos, se inicia a solicitud de parte interesada) y los plazos parciales de los distintos trámites, y para todos ellos se pretende establecer que quedarán “interrumpidos” cuando el procedimiento se paralice por causa imputable a la persona solicitante. Con tal regulación se olvida la distinción entre procedimientos iniciados a instancia de parte y de oficio, se confunden conceptos legales como la suspensión y la interrupción, se omite toda referencia al efecto legal de la caducidad y, en suma, se contradicen o inaplican los artículos 71, 42.5.a) y 92 de la LRJPAC. Por ello, consideramos que el artículo 61 del proyecto que analizamos ha de suprimirse, incorporando con la necesaria propiedad las oportunas referencias legales en los que aborden la regulación de las distintas fases del procedimiento.

Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

Por lo que se refiere al procedimiento de revisión (artículos 62 a 68), ya hemos señalado que se confunde, al menos en parte, con las “modificaciones por circunstancias sobrevenidas (artículos 38 a 41), por lo que deberían eliminarse tales incoherencias.

El artículo 64, relativo a la “Iniciación de oficio del procedimiento de revisión de la prestación”, contiene, en su apartado 1, una condición para tal inicio, cual es que se tenga conocimiento de la existencia de circunstancias que puedan tener incidencia en la prestación “no comunicadas en tiempo y forma por la persona beneficiaria”. Dicha condición resulta severamente limitativa e incongruente con la regulación del artículo siguiente del mismo proyecto, que recuerda el efecto de la caducidad en caso de inactividad del interesado cuando el procedimiento se haya iniciado a instancia de parte. Cabe pues que el interesado haya comunicado las circunstancias, y con ello iniciado un procedimiento que, por diversas causas, deba declararse caducado posteriormente, dándose la paradoja de que en tal caso no podría la Administración iniciar de oficio el procedimiento de revisión por aplicación del inciso final del apartado 1 del artículo que analizamos.

En el artículo 68, relativo a la “Interrupción de plazos” en el procedimiento de revisión de la prestación, hemos de reiterar nuestras consideraciones y nuestra observación respecto al artículo 61, debiendo atenderse de modo singular al hecho de que el procedimiento de revisión podrá iniciarse de oficio o a instancia de parte, y por tanto su tramitación y régimen legal no podrá ser idéntico en ambos casos. Al respecto, cabe recordar el efecto de la interrupción del cómputo del plazo para resolver y notificar la resolución, establecido específicamente en el artículo 44.2 de la LRJPAC para los procedimientos iniciados de oficio en los que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables, en aquellos supuestos en los que el procedimiento se hubiera paralizado por causa imputable al interesado.

Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

Los artículos 69 (“Competencias del Principado de Asturias”) y 70 (“Funciones de las entidades locales”) del proyecto reglamentario entremezclan las competencias atribuidas en la Ley con las funciones propias de la instrucción de los procedimientos, que ya han sido suficientemente tratadas en los artículos precedentes del Reglamento. Ello supone contemplar en un mismo artículo dos planos perfectamente diferenciados de la actividad que han de desplegar las diferentes Administraciones, por lo que, dada su heterogeneidad, debería eliminarse el añadido.

En relación con el artículo 71 (“Colaboración entre Administraciones”), hemos de destacar, con carácter general, que incurre en una omisión normativa en el cumplimiento del mandato legal, ya que, a pesar de que el artículo 36 de la Ley dispone que se desarrollen reglamentariamente “los procedimientos de coordinación entre las Administraciones autonómica y locales”, la regulación de estos no se ha abordado. En efecto, el artículo analizado se limita a efectuar una remisión a los “oportunos convenios que se celebren en el marco del Plan Concertado -una nueva medida carente de desarrollo alguno-, lo que de hecho esconde una absoluta falta de medidas concretas, y por tanto del desarrollo reglamentario que, según la Ley del Salario Social, debió acometerse.

Por último, consideramos necesaria una revisión global de los aspectos ortográficos y gramaticales del proyecto con el fin de subsanar diversas erratas, comprensibles en un texto de esta envergadura, pero que han de ser evitadas en el texto legal susceptible de aprobación. A tal fin, llamamos la atención sobre la incongruencia de la expresión “o no resuelta”, empleada en el artículo 8.4.b); el pleonismo “resolución que resuelva”, recogido en el artículo 67.4, y,

en general, sobre la utilización incorrecta del término “expediente” en lugar de “procedimiento” en numerosos preceptos (artículos 24.3, 38.3, 48.1 y 3, 53.2, 55.6, 56.2 y 4, 57.1, 58.2 y 4, 62.1, 63.2, 65.1, 66.1 y 3, 67.2 y 71.2).

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que el Principado de Asturias ostenta competencia para dictar la norma proyectada y que, una vez atendidas las observaciones esenciales y consideradas las demás contenidas en el cuerpo de este dictamen, puede someterse a la aprobación del órgano competente.”

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

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.