

Expediente Núm. 48/2015
Dictamen Núm. 60/2015

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
García Gutiérrez, José María
Zapico del Fueyo, Rosa María
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 26 de marzo de 2015, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 25 de febrero de 2015 -registrada de entrada el día 5 del mes siguiente-, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto de primera modificación del Reglamento General de la Ley del Principado de Asturias 4/2005, de 28 de octubre, de Salario Social Básico, aprobado mediante Decreto 29/2011, de 13 de abril.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Contenido del proyecto

El proyecto de Decreto sometido a consulta se inicia con un preámbulo en el que se deja constancia de que, transcurridos varios años desde la aprobación del Decreto 29/2011, de 13 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley del Principado de Asturias 4/2005, de 28 de octubre, de

Salario Social Básico, “resulta conveniente modificar algunos de los aspectos regulados en la citada norma, con el objeto de procurar la agilización del procedimiento que en el mismo se regula, evitar determinadas situaciones que desvirtúan el espíritu de la propia ley, que define al salario social básico como una `prestación económica diferencial, complementaria y subsidiaria de cualquier otro tipo de recursos, derechos, rendimientos de bienes y prestaciones sociales económicas’, así como garantizar la efectividad y la participación activa de las personas beneficiarias en las medidas contenidas en los programas personalizados de incorporación social”. Explica de forma individualizada las medidas propuestas para satisfacer cada uno de los tres objetivos señalados, añadiendo que van dirigidas a una “mejor aplicación” del salario social y que se concretan en cambios en “determinados aspectos de los requisitos de acceso”, en la actualización de los “valores de referencia a efectos del cómputo de ingresos” y en la adaptación “a las modificaciones operadas mediante la Ley del Principado de Asturias 3/2012, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2013”.

La parte dispositiva del proyecto consta de un único artículo cuyo objeto es aprobar la modificación del Reglamento citado.

En el artículo único, titulado “Modificación del Decreto 29/2011, de 13 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 4/2005, de 28 de octubre, de Salario Social Básico”, se abordan los cambios a los que se refiere la parte expositiva. Este artículo se encuentra dividido en diecisiete apartados: en el Uno se da una nueva redacción al apartado 4 del artículo 4; el Dos modifica el artículo 6 en su letra f); el Tres elimina la letra b) del apartado 4 del artículo 8; el Cuatro suprime el apartado 6 del artículo 11 y modifica los apartados 7 y 8, que pasan a ser los nuevos apartados 6 y 7; el Cinco añade un segundo párrafo al apartado 2 del artículo 12; el Seis modifica la redacción del artículo 13 en su apartado 3; el Siete contiene una nueva versión de los apartados 3 y 5 del artículo 15; el Ocho modifica la letra a) del apartado 1 del artículo 16 y suprime el párrafo segundo de la letra b) del mismo apartado; el Nueve recoge la

modificación del artículo 18 en su apartado 1; el Diez modifica el contenido de la letra b) del apartado 1 del artículo 19; el Once se refiere a los cambios operados en el apartado 3 del artículo 23; el Doce añade un apartado 4 al artículo 24 y modifica los apartados 1 y 3 del citado artículo; el Trece se ocupa de la modificación del apartado 2 del artículo 34; el Catorce recoge la nueva redacción del artículo 40 en su apartado 3; el Quince modifica el apartado 2 y añade un apartado 3 al artículo 43; el Dieciséis modifica el artículo 47 y, por último, el apartado Diecisiete contiene la nueva redacción del artículo 54.

2. Contenido del expediente

El expediente se inicia con un texto del proyecto de Decreto que consta de un artículo único, integrado por diecisiete apartados, y una disposición final única que prevé la entrada en vigor de la norma "el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Principado de Asturias".

Obra en el mismo una "Memoria económica y justificativa", suscrita por la Directora General de Atención a la Dependencia el 8 de octubre de 2014. En ella se indica que la modificación propuesta se justifica "en la necesidad de clarificar y concretar aspectos relativos a los requisitos de acceso a la prestación./ Adaptación del contenido de la solicitud y documentación a aportar al nuevo sistema de acceso a (...) dichos datos por parte de la Administración./ Necesidad de revisar y ajustar las reglas de valoración de los recursos económicos./ Agilización de trámites mediante la reducción de plazos y simplificación de los procedimientos (...). Actualización de las modificaciones introducidas por la Ley de Presupuestos Generales del Principado de Asturias para 2013". En cuanto a los requisitos de acceso a la prestación, señala que se "matizan" determinados aspectos, como la definición de residencia colectiva -para "evitar financiar doblemente una misma necesidad con una atención directa y una asignación económica adicional"-, la edad de quienes hayan finalizado su estancia en determinadas instituciones y la forma de acreditar la residencia efectiva en el Principado de Asturias. Añade que se modifican las reglas de determinación de

los recursos económicos de la unidad de convivencia en algunos aspectos relativos a la consideración de embargos y retenciones, puesto que “la redacción actual implica que (...) la Administración asuma la carga que corresponde al particular de saldar sus deudas”. Explica que se introducen cambios en la consideración de los rendimientos del trabajo, a los que se equiparan las ayudas a la formación, pues al entender “como una medida permanente el programa PREPARA resulta incongruente con el fin de la Ley 4/2005 que el mismo” se excluya del “cómputo cuando otras prestaciones con las que guarda cierta semejanza, como puede ser la Renta Activa de Inserción, sí son plenamente computables”. No obstante, se mantiene la “exclusión de las becas de transporte o de manutención”. Por lo que se refiere a los bienes inmuebles, manifiesta que se elimina la posibilidad de excluir del cómputo de los recursos el importe de las deudas derivadas de la adquisición o rehabilitación de inmuebles distintos a la vivienda habitual. Añade que se modifica el modo de valoración de los vehículos a motor y de las pensiones, precisando en este último caso que el sistema vigente de cómputo “rompe el principio de la Ley 4/2005 de establecer un sistema de garantía de ingresos mínimos (...). Ofrece mucha más protección a las unidades de convivencia que perciben pensiones contributivas de menor retribución (...). Prima las pensiones no contributivas sobre las contributivas” y, “en definitiva (...), altera el juego propio del sistema de protección social en su conjunto”. Señala que se introducen modificaciones en la gestión de los programas personalizados de incorporación social de modo que se reduce el plazo para su suscripción y se establecen los supuestos en los que procede su exoneración temporal o definitiva. Asimismo, aclara que se modifica el régimen del pago de atrasos, el de comunicación de cambios de domicilio y la determinación del órgano competente para acordar la extinción de la prestación. Por último, recoge la necesidad de introducir variaciones en la documentación requerida para acceder a la prestación, puesto que la “mayoría de los documentos que se solicitaban pueden ser consultados de oficio por la Administración previa autorización de las personas interesadas”. Respecto al

impacto económico de la norma proyectada, afirma que “no existe un coste derivado de la modificación, salvo de la del artículo 15.5 del Reglamento General de la Ley 4/2005, que sí supondría un impacto económico que puede dar lugar a una disminución del gasto”. Considera que la redacción actual de la norma “impide que el Salario Social Básico despliegue plenamente su efecto de complementariedad de otras prestaciones y subsidios, al declararse exento de cómputo el equivalente al módulo básico de la prestación (442,96 €) en los casos de unidades de convivencia pluripersonales en las que concurren pensiones (...). La deducción de ese importe se traduce en un coste importante en el total de prestaciones abonadas mensualmente”. Manifiesta que, “a efectos de poder estimar ese coste, en septiembre de 2013 se realizó un análisis correspondiente a una muestra de expedientes considerada representativa del total de las prestaciones reconocidas en ese momento”, y pone de relieve que, “tomando como referencia la nómina abonada en septiembre de 2014 (...), la deducción por pensiones representa aproximadamente un 8% del total de abonos mensuales”. Por ello, concluye que “la modificación normativa que se propone no supone un coste, pero tendrá impacto económico sobre el gasto a la baja en los importes que se abonen de la prestación de salario social básico”.

Mediante Resolución de la Consejera de Bienestar Social y Vivienda de 14 de octubre de 2014, se ordena el inicio del procedimiento para la elaboración de la disposición de carácter general.

Figura incorporado al expediente un certificado de la Secretaria del Consejo de Bienestar Social del Principado de Asturias que acredita que el referido órgano, en sesión celebrada el 20 de octubre de 2014, informó favorablemente, por unanimidad de los presentes, la modificación proyectada.

El 31 de octubre de 2014, la Jefa del Servicio de Gestión Presupuestaria, con la conformidad del Director General de Presupuestos y Sector Público, suscribe un informe en el que señala, basándose en los datos contenidos en la memoria económica y justificativa, que la prevista “rebaja del 8% en la nómina

del salario social (...) para un ejercicio presupuestario completo supondría un ahorro de 6.720.217,56" €, por lo que emite informe favorable a la propuesta.

El Secretario General Técnico de la Consejería instructora, mediante oficios de 4 de noviembre de 2014, remite el texto en elaboración a las Secretarías Generales Técnicas de las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias con el fin de que formulen las observaciones que estimen oportunas.

Con fecha 12 de noviembre de 2014, la Secretaria General Técnica de la Consejería de Hacienda y Sector Público traslada al Secretario General Técnico de la Consejería de Bienestar Social y Vivienda diversas sugerencias sobre cuestiones formales realizadas por la Coordinadora de Régimen Jurídico y Normativa.

El día 13 del mismo mes, la Jefa del Secretariado del Gobierno de la Consejería de Presidencia, con el visto bueno de la Secretaria General Técnica, emite un informe en el que enuncia una serie de precisiones sobre técnica legislativa. En relación con la entrada en vigor de la norma "el día siguiente al de su publicación", propone que se justifique adecuadamente la razón de la urgencia o, si ello no fuera posible, que se establezca una *vacatio legis* de veinte días.

La Consejera de Bienestar Social y Vivienda solicita, el 14 de noviembre de 2014, al Presidente del Consejo Económico y Social del Principado de Asturias el informe al que se refiere el artículo 3.1.a) de la Ley del Principado de Asturias 2/2001, de 27 de marzo, del Consejo Económico y Social. La Jefa del Servicio de Régimen Jurídico y Económico de la Consejería instructora reitera el oficio el 26 del mismo mes adjuntando "el texto corregido", al haberse "advertido un error en la redacción" del inicialmente enviado.

Con fecha 12 de diciembre de 2014, la Secretaria General del Consejo Económico y Social del Principado de Asturias remite a la Consejera de Bienestar Social y Vivienda el dictamen adoptado por el Pleno del Consejo el mismo día. En él consta que el Consejo Económico y Social "valora positivamente una

modificación que deberá permitir agilizar el procedimiento adaptándolo a las nuevas circunstancias y evitar situaciones de desigualdad que pudieran producirse entre perceptores, así como reforzar el papel de los programas personalizados de incorporación social, fundamentales para facilitar la reinserción laboral de los beneficiarios”.

El día 9 de enero de 2015, la Directora General de Atención a la Dependencia envía al Secretario General Técnico de la Consejería instructora el texto del proyecto de Decreto “una vez incorporadas las modificaciones propuestas por varias Secretarías Generales Técnicas, con el fin de que pueda continuar la tramitación para su aprobación”.

El 2 de febrero de 2015, el Secretario General Técnico de la Consejería de Bienestar Social y Vivienda emite un informe sobre la norma proyectada en el que resume la tramitación efectuada y considera ajustados a derecho su objeto, rango normativo, órgano competente para su aprobación y procedimiento de elaboración.

Por último, el texto es informado favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos en la reunión celebrada el 12 de febrero de 2015, según se hace constar en la certificación emitida por la Secretaria de la citada Comisión el mismo día, en la que se añade que “analizado el proyecto de Decreto se remite al Consejo Consultivo del Principado de Asturias para emisión de dictamen”.

Obra incorporado al expediente, a continuación, un “cuestionario para la valoración de propuestas normativas”, sin fecha ni firma, y una tabla de vigencias, suscrita por el Secretario General Técnico de la Consejería instructora el 17 de febrero de 2015.

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de 25 de febrero de 2015, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al proyecto de Decreto de primera modificación del Reglamento General de la Ley del Principado de Asturias

4/2005, de 28 de octubre, de Salario Social Básico, aprobado por Decreto 29/2011, de 13 de abril, 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 la modificación del Reglamento General de la Ley del Principado de Asturias 4/2005, de 28 de octubre, de Salario Social Básico, aprobado por Decreto 29/2011, de 13 de abril. 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 los objetivos que pretende la norma proyectada; en concreto, en la sometida a consulta agilizar los procedimientos de concesión del salario social básico, evitar situaciones que desvirtúen el carácter de aquel como "prestación económica diferencial, complementaria y subsidiaria" y garantizar la participación activa de las personas beneficiarias en los programas personalizados de incorporación social.

Como recuerda el Tribunal Supremo en la Sentencia de 13 de noviembre de 2000 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª), 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 solo la legalidad sino también el acierto de la

regulación reglamentaria, en la que se inscriben los informes y dictámenes preceptivos”.

El procedimiento para la elaboración del Decreto cuyo proyecto analizamos se inicia por Resolución de la Consejera de Bienestar Social y Vivienda de 14 de octubre de 2014.

Al expediente se ha incorporado una memoria económica y justificativa de la propuesta elaborada por la Directora General de Atención a la Dependencia el 8 de octubre del mismo año. Debemos señalar que este documento se une anticipadamente al expediente, pues se aporta al procedimiento con anterioridad a la resolución de inicio. Al respecto, este Consejo Consultivo viene reiterando la necesidad de respetar escrupulosamente lo establecido en el artículo 32 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias, y en especial la competencia del titular de la Consejería para disponer el inicio del procedimiento, al que debe seguir la fase de tramitación.

En la tabla de vigencias obrante en el expediente se pone de relieve la falta de afectación de normativa anterior por la disposición que se propone.

A tenor de lo establecido en el apartado 4 del artículo 33 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias, las “propuestas de disposiciones generales serán informadas por la Secretaría General Técnica de la Consejería”, añadiendo el apartado 5 que “Cuando por razón de la importancia de la materia objeto de regulación o por aplicación de lo preceptuado en las disposiciones vigentes, sea preceptivo o, en su caso, se entienda conveniente, el proyecto de disposición será sometido a dictamen de los órganos consultivos correspondientes”.

El proyecto se ha sometido al informe del Consejo Asesor de Bienestar Social del Principado de Asturias, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley del Principado de Asturias 1/2003, de 24 de febrero, de Servicios Sociales, que emitió informe favorable por unanimidad. Asimismo, el Pleno del Consejo Económico y Social del Principado de Asturias, conforme a lo señalado en el artículo 3 de la Ley del Principado de Asturias 2/2001, de 27 de marzo, del

Consejo Económico y Social, aprobó por mayoría, en sesión celebrada el 12 de diciembre de 2014, un dictamen favorable a la modificación propuesta.

No figura en el expediente la emisión de informe por parte de la Comisión Asturiana de Administración Local, órgano cuya intervención nos consta que se se recabó en el curso del procedimiento de elaboración del Reglamento que ahora se reforma, si bien no es posible precisar si se hizo entonces por entenderla preceptiva o meramente conveniente, según la doble previsión contenida en el apartado 4 del artículo 33 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

Para valorar la falta de intervención de la Comisión Asturiana de Administración Local hay que tener presente que el artículo 2.2.a) de la Ley 1/2000, de 20 de junio, por la que se crea, configura como cometido específico de la misma emitir "informe sobre los anteproyectos de ley y los proyectos de reglamento que afecten al régimen local". Ahora bien, de conformidad con la doctrina del Tribunal Supremo (Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 4 de julio de 2014 y 20 de enero de 2015 -Sección 4.ª- y de 16 de octubre de 2014 -Sección 5.ª-), y en la medida en que la letra g) del apartado 2 del mismo artículo atribuye expresamente carácter preceptivo a los informes a que se refiere, no cabe predicar tal condición de los contenidos en otras letras que no contemplan la misma calificación.

En cualquier caso, debemos señalar que la afección "al régimen local" del proyecto sometido a consulta vendrá determinada por lo que se disponga en relación con la propuesta de modificación del artículo 54 del Reglamento, tal y como señalaremos en la consideración quinta del presente dictamen.

Asimismo, obra en el expediente la remisión del proyecto a las diferentes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias en trámite de observaciones, habiéndose formulado algunas por las de Hacienda y Sector Público y de Presidencia. No obstante, resulta cuestionable la falta de documentación explicativa respecto a los cambios introducidos en los sucesivos borradores del proyecto, lo que obliga a este Consejo a comparar directamente

los textos a fin de obtener información sobre las modificaciones sufridas en algunas fases del procedimiento; en especial, en lo que se refiere a la concreción de los cambios producidos como consecuencia de las observaciones planteadas por las dos Consejerías mencionadas y a la identificación exacta del texto remitido para la emisión de dictamen por el Consejo Económico y Social.

A pesar de ello, y visto todo lo anterior, debemos señalar que la tramitación del proyecto resulta acorde, en lo esencial, con lo establecido en el capítulo V de la citada 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, competencia exclusiva en materia de asistencia y bienestar social. 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. Mediante el Decreto del Principado de Asturias 29/2011, de 13 de abril, se aprueba el Reglamento de la Ley del Salario Social Básico cuya modificación se pretende.

A la vista de las competencias estatutarias asumidas, debemos considerar con carácter general 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 de Reglamento

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.

II. Técnica normativa.

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

En primer lugar, advertimos que el Decreto 29/2011, de 13 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley del Principado de Asturias 4/2005, de Salario Social Básico, optó por distinguir en su estructura entre el Reglamento y el Decreto que lo aprueba, de forma que el Decreto constaba de un artículo único en virtud del cual se aprobaba el Reglamento. Ello supone que los artículos cuya modificación se propone ahora lo son del Reglamento y no del Decreto por el que se produjo su aprobación, por lo que los cambios efectuados no pueden referirse al Decreto, sino al Reglamento resultante de aquel.

Más allá de lo señalado, no apreciamos otras objeciones en cuanto a la técnica normativa empleada para abordar la modificación objeto del proyecto de Decreto sometido a nuestra consideración.

Por otra parte, recordamos a la autoridad consultante que las remisiones a normas externas conllevan el peligro de que el precepto que las contiene pueda quedar privado de sentido si la norma de referencia resulta derogada o modificada, por lo que es preferible introducir una cláusula de remisión genérica del estilo "en los términos regulados en la normativa vigente sobre la materia". Habrá que corregir en este sentido el apartado Siete. Por último, a efectos de facilitar la lectura y comprensión de las modificaciones y en atención a lo dispuesto en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 2 de julio de 1992, cuando se trate de una nueva redacción de un apartado el texto de este se transcribirá íntegro, y no solo en la parte afectada por la modificación.

QUINTA.- Observaciones de carácter singular al proyecto de Reglamento

I. Sobre el título.

La referida Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general señala que “las disposiciones modificativas incluirán en el título el ordinal de la modificación y el nombre de la disposición modificada”. En atención a ello, y como ya expusimos al referirnos a la técnica normativa utilizada, consideramos que el título de la disposición debe ser “Decreto (...) de primera modificación del Reglamento General de la Ley 4/2005, de 28 de octubre, de Salario Social Básico, aprobado por Decreto 29/2011, de 13 de abril.

II. Sobre el preámbulo.

El preámbulo de la norma “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”. Con carácter general, el texto presentado cumple con lo señalado. No obstante -como luego indicaremos-, deberá expresar que no solo adapta su contenido “a las modificaciones operadas mediante la Ley del Principado de Asturias 3/2012, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2013”, sino también a la Ley del Principado de Asturias 11/2014, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2015.

III. Sobre el articulado.

El artículo único -tal y como manifestamos- debe denominarse “Modificación del Reglamento General de la Ley 4/2005, de 28 de octubre, de Salario Social Básico, aprobado por Decreto 29/2011, de 13 de abril”. Idéntica observación ha de realizarse respecto a su contenido, que deberá aclarar que es el Reglamento y no el Decreto de su aprobación el que “queda modificado”.

El texto remitido no contempla la modificación del artículo 2 del Reglamento. La redacción actual de este precepto desarrolla el contenido del artículo 4 de la Ley 4/2005, de 28 de octubre, de Salario Social Básico, relativo al importe de la prestación. Dicho artículo ha sido modificado por la Ley del Principado de Asturias 11/2014, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2015, con el objetivo de “regular el régimen de aquellas unidades económicas de convivencia en las que existan menores en régimen de custodia compartida, adecuando la norma a esta realidad social”. A tal efecto, su disposición final primera introduce un nuevo párrafo al apartado 2 del artículo 4 de la citada ley, según el cual “Cuando entre las personas que integren la unidad económica de convivencia existan menores en régimen de custodia compartida, el importe de la prestación se determinará detrayendo la mitad de la diferencia entre la prestación que corresponda a dicha unidad en función del número de sus integrantes y la que correspondería si no hubiese menores en esa situación”. La modificación reglamentaria proyectada deberá hacerse eco de este cambio legislativo.

El artículo 8.4 de la Ley 4/2005 remite la determinación del concepto de residencia colectiva, a efectos de que pueda ser considerada como vivienda o alojamiento independiente, a lo que disponga el correspondiente desarrollo reglamentario. Así, el apartado 4 del artículo 4 del Reglamento señala, entre otros supuestos, que “No se considerará (...) residencia colectiva (...) las estancias en régimen de internamiento en instituciones socio-sanitarias, públicas o privadas, a título gratuito, salvo que, en este último caso, el internamiento derive directamente de las acciones acordadas en el programa personalizado de incorporación social”. Se propone la modificación de este apartado, de forma que “las estancias temporales en régimen de internamiento en instituciones socio-sanitarias” no constituyan residencia colectiva en ningún caso, ni tampoco lo sean “las situaciones de alojamiento, temporal o permanente, en plazas de centros residenciales financiadas con fondos públicos”. A tenor de la memoria

obrante en el expediente, la finalidad de esta medida es “evitar financiar doblemente una misma necesidad con una atención directa y una asignación económica adicional”. Puesto que el artículo 3.3 de la Ley 4/2005 configura el salario social como una prestación “exclusivamente a los fines alimenticios establecidos en el artículo 142 y concordantes del Código Civil”, entendemos correcta esta modificación siempre que el internamiento en instituciones socio-sanitarias lo sea, como señala la redacción actual del Reglamento, “a título gratuito”, ya que en caso contrario el posible beneficiario se vería privado de una prestación necesaria precisamente para abonar su manutención.

La nueva redacción de la letra f) del artículo 6 prevé que la solicitud del salario social básico formulada por quienes finalicen su estancia en instituciones tutelares de menores por límite de edad se formalice “sin solución de continuidad a la estancia”. La medida propuesta se adecua a lo previsto en el artículo 7.2 de la Ley 4/2005; sin embargo, la indeterminación de la expresión aconseja delimitar su ámbito temporal de aplicación, de forma que se identifique el momento o el plazo concreto en el que deberá cursarse la solicitud.

El actual apartado 8 del artículo 11 del Reglamento se convierte en el apartado 7 sin que su contenido sufra modificación alguna. No obstante, debemos advertir que en nuestro Dictamen Núm. 126/2010 ya pusimos de manifiesto que, en tanto las actividades a las que se refiere este apartado “no pueden ser otras que las abordadas (...) al ocuparse del trabajo por cuenta propia (...), su sede sistemática es el precepto (...) donde aparecen reguladas con más detalle, por lo que el apartado estudiado es redundante y debe eliminarse”.

La reforma introduce un segundo párrafo al apartado 2 del artículo 12, de modo que se asimilan a los rendimientos procedentes del trabajo “las prestaciones, subsidios y o ayudas o subvenciones finalistas para la formación o

recualificación profesional de carácter periódico, excepto las declaradas como no computables en el artículo 19.1.b)”. La memoria justificativa explica que esta modificación trae cuenta de la consolidación “como una medida permanente” del “programa PREPARA”, por lo que “resulta incongruente con el fin de la Ley 4/2005” que el mismo se excluya del “cómputo cuando otras prestaciones con las que guarda cierta semejanza, como puede ser la Renta Activa de Inserción, sí son plenamente computables”. Este cambio supone la necesidad de modificar el artículo 19.1.b) con el fin -según la memoria- de mantener “la exclusión de las becas de transporte o de manutención”. De esta forma, el “límite del módulo básico del Salario Social para una persona en ausencia de recursos” tenido en cuenta en la redacción actual para considerar como recursos no computables las prestaciones de acceso a la educación, la formación profesional, el transporte o la integración socio-laboral se modifica para quedar determinado por el “importe total en un periodo de un año natural (que) no supere el equivalente al doble de la cuantía mensual de Salario Social Básico que corresponda a una persona sola en ausencia de recursos y sin ninguna circunstancia que la cualifique”. Se observa que en la propuesta de modificación desaparecen de este subapartado las prestaciones de acceso al “transporte” cuando la memoria recoge expresamente la necesidad de mantener “la exclusión de las becas de transporte o de manutención”, por lo que deberá aclararse esta situación.

La modificación prevista para el apartado 3 del artículo 15 se limita a sustituir la referencia a la “Ley de Integración Social del Minusválido” por una al “Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2003, de 29 de noviembre”, que integra la anterior. A efectos de evitar situaciones como la descrita ya hemos señalado en las consideraciones relativas a técnica legislativa que resulta conveniente el empleo de cláusulas de remisión genéricas.

El apartado Ocho señala que “En el artículo 16 en su apartado 1, se modifica la letra a) y se suprime el párrafo segundo de la letra b)”, lo que supone ampliar de veinte a treinta veces el importe anual del salario social básico con el que se compara el valor catastral de la vivienda habitual para excluir aquel de la valoración de bienes inmuebles. Además, en la redacción contenida en este apartado se eliminan los párrafos segundo y tercero de la letra a) y el párrafo segundo de la letra b), de forma que se suprime la exclusión de la valoración de las deudas para la adquisición o rehabilitación del bien inmueble, constituya este vivienda habitual o no. Sin embargo, la memoria señala que la exclusión de las deudas se refiere solo a los inmuebles que no constituyan vivienda habitual. La redacción original de este apartado disponía que lo que se modificaba era solo “el primer párrafo de la letra a)”, por lo que -aunque no se transcribían- los párrafos segundo y tercero de esa letra permanecían inalterados, manteniéndose con ello la exclusión de las deudas vinculadas a la vivienda habitual. El texto del apartado Ocho sometido a dictamen de este Consejo recoge el contenido del apartado 1 del artículo 16 de la versión inicial, pero indicando que lo que se modifica es “la letra a)”, lo que da a entender que ambos párrafos se suprimen, y esto significa la desaparición de la exclusión del cómputo de las deudas relativas a la vivienda habitual. Puesto que no constan en el expediente documentos que justifiquen los cambios introducidos en el borrador inicial, deberá aclararse el contenido exacto de la modificación pretendida, para lo que -como ya pusimos de manifiesto- resulta conveniente la transcripción de la redacción completa de los nuevos apartados y no solo la de las partes de aquellos que se modifican.

La redacción propuesta para el apartado 3 del artículo 23 del Reglamento contempla modificaciones en el sistema de apercibimientos a la persona beneficiaria del salario social básico en el caso de que se niegue a acordar el contenido de un programa personalizado de inserción social. Hasta ahora la propuesta de suspensión de la prestación iba precedida de dos apercibimientos

en los que cada uno de ellos concedía el plazo de un mes para acordar el programa, y la nueva redacción prevé la reducción del plazo a diez días y la eliminación de uno de los apercibimientos. La memoria justificativa de la modificación considera necesario este cambio, pues el sistema actual tiene una duración de “tres o más meses (...), tiempo durante el cual la prestación reconocida se mantiene en su integridad”. La reducción de plazos propuesta trata de evitar la prolongación en el tiempo de una situación que choca frontalmente con las obligaciones del beneficiario previstas en el artículo 30 de la Ley 4/2005. Sin embargo, el artículo 16 de la citada norma dispone que “La percepción del salario social básico será suspendida (...) después de que el beneficiario haya sido apercibido dos veces” por, entre otras conductas, “Negativa injustificada a acordar, suscribir o cumplir el Programa personalizado de incorporación social”, lo que debe tenerse en cuenta para lo que luego diremos sobre este precepto en relación con los artículos 40 y 43.

Los cambios introducidos en el artículo 34.2 del Reglamento suponen la adecuación de este precepto a lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 4/2005, en la nueva redacción dada por la Ley del Principado de Asturias 3/2012, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales para 2013, lo cual se realiza de forma correcta. No obstante, debemos recordar que la citada norma también modificó el artículo 6 de la Ley 4/2005 para establecer que los atrasos que pudieran resultar de la revisión realizada como consecuencia de modificaciones sobrevenidas en el número de miembros o en las condiciones económicas de la unidad económica de convivencia seguirán el mismo régimen previsto con carácter general en el artículo 5, por lo que resulta conveniente la introducción de esta precisión.

La modificación del artículo 40.3 del Reglamento supone una reducción del plazo y del número de apercibimientos previos a la suspensión de la prestación en el caso de que el beneficiario de la misma no comunique en

debida forma al órgano competente su cambio de domicilio. La redacción vigente prevé la realización de dos comunicaciones, para cada una de las cuales concede un plazo de quince días a efectos de cumplimentar los trámites oportunos. Debemos efectuar aquí las mismas consideraciones que ya pusimos de manifiesto al abordar la propuesta de modificación del artículo 23.3 del Reglamento.

La modificación prevista para el artículo 43 del Reglamento incorpora un nuevo apartado 2, de forma que el actual apartado 2 pasa a ser el 3. Este precepto recoge el procedimiento aplicable para la suspensión del salario social básico por un plazo no superior a tres meses. Como ya señalamos, el artículo 16 de la Ley 4/2005 prevé la aplicación de esta medida, previos dos apercibimientos, en los casos de falta de comunicación de cambio de domicilio o negativa injustificada a suscribir o cumplir el programa personalizado de incorporación social. La versión vigente del artículo 43 del Reglamento, en consonancia con lo dispuesto en la Ley 4/2005, exige la previa realización de dos apercibimientos antes de que el órgano competente dicte la resolución de suspensión, y parece referir ambos a los realizados en atención a lo dispuesto en los artículos 23 y 40 del Reglamento. Sin embargo, la redacción propuesta confiere carácter acumulativo a los apercibimientos previstos en los artículos 23, 40 y 43 del Reglamento, de forma que, en realidad, se realizarían de forma innecesaria tres requerimientos. Según la memoria justificativa incorporada al expediente, la finalidad de las medidas adoptadas es reducir los plazos durante los cuales un particular continúa percibiendo la prestación a pesar de no cumplir las obligaciones inherentes a la percepción. Por ello, consideramos que el régimen de apercibimientos previsto en los artículos mencionados deberá coordinarse entre sí de forma que se permita la implantación de un sistema que aúne la agilización de los procedimientos con el respeto a lo previsto en el artículo 16 de la Ley 4/2005.

La redacción prevista para el artículo 47 trae cuenta de la operada en el artículo 22 de la Ley 4/2005 por la Ley 3/2012, que establece como órgano competente para acordar la extinción de la prestación a la Consejería competente en materia de asuntos sociales y encomienda a la Dirección General con competencias en materia de salario social básico la instrucción de los procedimientos derivados de una actuación fraudulenta del titular o de una suspensión anterior de la prestación por un tiempo y unas causas determinadas. La modificación propuesta resulta acorde con la nueva versión de la Ley 4/2005. Sin embargo, no debe olvidarse que la Ley 3/2012 modificó también el artículo 21 de aquella ley para establecer que la extinción de la prestación por las dos causas señaladas “conllevará la imposibilidad de volver a solicitar la prestación en un periodo de entre tres y doce meses”. Por ello, resulta aconsejable recoger esta circunstancia en este artículo 47 o bien en el anterior artículo 46 del Reglamento, relativo a las “Causas de extinción”.

Por último, el apartado Diecisiete del artículo único de la norma en elaboración recoge una nueva redacción para el artículo 54 del Reglamento. Esta modificación supone una importante simplificación de los documentos necesarios para solicitar la prestación, de forma que aquellos serán recabados “de oficio”, a través de “la información disponible en las bases de datos públicas”, por la “Consejería competente en materia de servicios sociales, previa autorización expresa de la persona solicitante y del resto de personas que figuren en el expediente”. La propuesta resulta conforme con lo dispuesto en los artículos 4 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias y 6.2.b) de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos; sin embargo, el nuevo régimen de obtención de datos deberá coordinarse con la actuación municipal en la materia. El nuevo texto del apartado 3 del artículo 54 señala que “dentro de las funciones establecidas en el artículo 55 de este Reglamento, los centros de servicios sociales incorporarán de oficio al expediente los certificados necesarios para acreditar los requisitos de

tiempo de residencia en Asturias y de constitución de la unidad económica de convivencia independiente”. Es decir, a los Municipios les corresponde únicamente la función de recabar la información padronal disponible en sus dependencias, mientras que el resto de datos serán obtenidos por la Administración autonómica. Ahora bien, el artículo 55.1 del Reglamento -cuya modificación no se aborda- dispone que “Compete al Centro municipal de Servicios Sociales” examinar o comprobar “la documentación sobre (los) recursos económicos” de la unidad familiar, lo que resulta incompatible con las previsiones del nuevo sistema de obtención de datos. Las mismas observaciones pueden hacerse respecto a los requerimientos municipales de documentación previstos en el apartado 3 del artículo 55 del Reglamento, que pierden sentido si la Administración local no es la encargada de recabar la información. En consecuencia, deberá revisarse la redacción del artículo 55 del Reglamento a efectos de hacerla compatible con la propuesta de modificación del artículo 54, realizando las precisiones oportunas sobre la tramitación de solicitudes que autoricen la consulta de datos y aquellas que no lo hagan.

IV. Sobre la parte final.

La versión inicial del proyecto de Decreto obrante en el expediente contenía una disposición final única que preveía la entrada en vigor de la norma “el día siguiente al su publicación”. Como ya señalamos, la Consejería de Presidencia, en un criterio compartido con este Consejo, identificó la necesidad de que se justificara la urgencia de la entrada en vigor o, en caso contrario, se estableciera una *vacatio legis* de veinte días. Tras esta observación, y sin mediar explicación alguna, tal y como reseñamos en la consideración segunda de este dictamen, la disposición final desaparece de la norma, con lo que el texto examinado carece de previsiones acerca de su entrada en vigor. A tal efecto, se recuerda la necesidad de regular el régimen de vigencia de la norma en los términos ya indicados.

Por último, sería conveniente una revisión formal, gramatical y sintáctica de la norma proyectada, ya que se advierten determinados defectos de carácter general, muchos de ellos ya señalados por la Consejería de la Presidencia, cuya escasa entidad no debería llevar a prescindir de su corrección. Así, es aconsejable evitar el formato de fuente en negrita -primer apartado del artículo único-, limitar el uso innecesario de mayúsculas -apartados Dos y Seis- y corregir los errores gramaticales detectados -apartado Cinco-.

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 consideradas las observaciones contenidas en el cuerpo del presente 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.