

Dictamen n^o: **413/14**
Consulta: **Consejero de Asuntos Sociales**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **01.10.14**

DICTAMEN del Pleno del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 1 de octubre de 2014, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Asuntos Sociales al amparo del artículo 13.1 de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, sobre el proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el reglamento de la Renta Mínima de Inserción de la Comunidad de Madrid.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 12 de junio de 2014 tuvo entrada en este órgano consultivo, solicitud de dictamen preceptivo firmada por el consejero de Asuntos Sociales, sobre el proyecto de decreto por el que se aprueba el reglamento de la Renta Mínima de Inserción de la Comunidad de Madrid.

A dicho expediente se le asignó el número 283/14, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 34.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 26/2008, de 10 de abril, del Consejo de Gobierno.

Con fecha 1 de julio de 2014 la Comisión Permanente del Consejo Consultivo informó favorablemente la propuesta del presidente de la Sección I de solicitar documentación complementaria del expediente remitido, al amparo de lo establecido en el artículo 17.2 de la Ley 6/2007, y por tanto con *“interrupción del plazo para emitir dictamen”*. Este requerimiento fue

atendido el 9 de septiembre de 2014 con la aportación de la documentación solicitada.

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la Sección VI, presidida por la Excm. Sra. Doña Beatriz Grande Pesquero quien firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada en la reunión del Pleno de este Consejo Consultivo, en sesión celebrada el día 1 de octubre de 2014.

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.

Según se explicita en la parte expositiva, la finalidad de la norma es aprobar el reglamento de la Renta Mínima de Inserción en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, en desarrollo de la Ley 15/2001, de 27 de diciembre, de Renta Mínima de Inserción en la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 15/2001), recogiendo las modificaciones introducidas en la misma por la Ley 8/2012, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas (en adelante, Ley 8/2012) y corrigiendo *“aquellos aspectos del anterior Reglamento que devinieron escasamente eficaces para lograr los objetivos”* de la Ley 15/2001. De esta manera la norma proyectada deroga expresamente el anterior Decreto 147/2002, de 1 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de la Renta Mínima de Inserción en la Comunidad de Madrid.

El proyecto de decreto consta de una parte expositiva, a modo de preámbulo, y una parte dispositiva comprensiva de un único artículo, por el que se aprueba el reglamento de la Renta Mínima de Inserción; dos disposiciones adicionales, donde se contemplan los convenios con otras comunidades autónomas y la coordinación con los centros de servicios sociales; una disposición transitoria, que se refiere a los procedimientos en trámite; una disposición derogatoria, relativa a la derogación del Decreto 147/2002, de 1 de agosto y el mantenimiento de la vigencia de la Orden 119/2010, de 8 de febrero, por la que se establece el procedimiento para el

reconocimiento de los Programas de Inclusión Social regulados en el artículo 6.1 b) de la Ley 15/2001 y la Orden 116/2010, de 8 de febrero, por la que se procede a la aprobación del nuevo modelo normalizado de solicitud de la renta mínima de inserción; cuatro disposiciones finales, que regulan respectivamente la adaptación de las medidas previstas a la normativa comunitaria, la habilitación normativa para el dictado de disposiciones complementarias, la aplicación supletoria de la normativa reguladora del ejercicio de la potestad sancionadora por la Administración de la Comunidad de Madrid y la entrada en vigor, prevista a los dos meses de la publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

A continuación se inserta como anexo, el reglamento de la Renta Mínima de Inserción que consta de 74 artículos divididos en un título preliminar y tres títulos más.

El título preliminar, con dos artículos, establece las disposiciones generales referidas al objeto de la norma y a quienes pueden ser beneficiarios de la prestación económica y de los apoyos personalizados para la inserción laboral y social que se contemplan en la Ley 15/2001.

El título I, con diez capítulos y 48 artículos, bajo la rúbrica “*la prestación económica de la renta mínima de inserción*” establece la finalidad, naturaleza y características de la prestación económica, desarrolla los requisitos de acceso y mantenimiento de la misma, regulando la forma de valoración de los recursos económicos y cuantía de la prestación así como los diferentes procedimientos administrativos de reconocimiento, suspensión y revisión de la prestación, el procedimiento para la reclamación de cantidades indebidamente percibidas así como el procedimiento sancionador.

El título II, dedicado a las medidas de inserción, consta de cuatro capítulos y 21 artículos, que desarrollan los apoyos personalizados para la inserción social y laboral establecidos en la Ley 15/2001, como son los programas individuales de inserción, los proyectos de integración y la colaboración

específica con los servicios de empleo, para la elaboración de itinerarios individualizados de inserción laboral.

El título III, consta de 3 artículos, que vienen a regular la composición y funciones de los órganos de seguimiento y coordinación previstos en la Ley 15/2001: la Comisión de Seguimiento, la Comisión de Coordinación y la Comisión de Valoración.

TERCERO.- Contenido del expediente remitido.

Además de la norma proyectada, el expediente objeto de remisión a este Consejo Consultivo consta de los siguientes documentos que se consideran suficientes para la emisión del dictamen:

1.- Primer borrador de decreto de 4 de junio de 2013 (Documento 1 del expediente).

2.- Memoria firmada por la directora general de Servicios Sociales el 16 de septiembre de 2013, en la que, tras una introducción, se analiza el impacto normativo y económico del nuevo reglamento así como el impacto por razón de género de la nueva normativa (Documento 2 del expediente).

3.- Informe de 11 de junio de 2013 de la directora general de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano sobre el proyecto de decreto en el que se expresa que el capítulo VI deberá adaptarse a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos y se sugiere la introducción de un párrafo relativo a la posibilidad de que las solicitudes del procedimiento se puedan tramitar electrónicamente (Documento 3 del expediente).

4.- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de fecha de 12 de junio de 2013, en el sentido de no realizar observaciones al texto (Documento 4 del expediente).

5.- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, del 14 de junio de 2013, en el que se realizan observaciones de técnica normativa al texto (Documento 5 del expediente).

6.- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad de 19 de junio de 2013, en el que traslada la observación formulada por la secretaria general del Servicio Madrileño de Salud relativa a los órganos de seguimiento y coordinación (Documento 6 del expediente).

7.- Informe de observaciones a diversos artículos del proyecto por parte de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía y Hacienda de 21 de junio de 2013 (Documento 7 del expediente).

8.- Informe de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Empleo, Turismo y Cultura, de fecha de 5 de julio de 2013, relativas a la necesaria constancia en el texto reglamentario a las competencias que corresponden a la mencionada Consejería en materia de empleo (Documento 8 del expediente).

9.- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes, Infraestructuras y Vivienda, de fecha de 8 de julio de 2013, en el sentido de no realizar observaciones al texto (Documento 9 del expediente).

10.- Informe de observaciones de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, de fecha de 30 de julio de 2013, en relación con la acreditación de ser víctima de malos tratos a través de denuncia (Documento 10 del expediente),

11.- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de 21 de junio de 2013, en el que se realizan una serie de observaciones al articulado y se subraya que el proyecto no se acompaña de memoria de impacto económico y presupuestario, destacando determinadas

cuestiones que deberá abordarse en dicha memoria (Documento 11 del expediente).

12.- Escrito de alegaciones del Colegio Oficial de Trabajadores Sociales de Madrid de fecha de 27 de junio de 2013, en el que tras agradecer a la Dirección General de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid la invitación a participar en el grupo de trabajo constituido para realizar aportaciones al nuevo reglamento, realiza una serie de observaciones a diversos artículos del texto propuesto (Documento 12 del expediente)

13.- Escrito de alegaciones de la Red Madrileña de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión social de la Comunidad de Madrid (EAPN Madrid), que muestra el agradecimiento por la participación en el grupo de trabajo constituido por la Consejería y realiza observaciones al articulado (Documento 13 del expediente).

14.- Escrito de alegaciones de la Unión General de Trabajadores (UGT Madrid) de 12 de julio de 2013 en el que considera que la cuantía de la prestación es insuficiente, los requisitos de acceso a la renta se endurecen en la Ley 15/2001 tras la reforma del año 2012 y el artículo 27 del proyecto supone indefensión de las personas que viven en un mismo domicilio, por cuanto repercute en una disminución en los ingresos a percibir (Documento 14 del expediente).

15.- Escrito de alegaciones de la Confederación Empresarial de Madrid CEOE (CEIM) de 22 de julio de 2013, en el que se consideran razonables las modificaciones propuestas y se realizan algunas observaciones de mejora del texto (Documento 15 del expediente).

16.- Escrito de alegaciones de la Red de Madrileña de Comisiones Obreras (CCOO de Madrid) de 23 de julio de 2013, en el que se formulan unas observaciones de carácter general tanto a la reforma legal del año 2012 como al proyecto de reglamento pues entiende que *“refuerza el enfoque, planteamiento y naturaleza restrictiva y economicista de la reforma de la*

ley”, al establecer un endurecimiento en el acceso a la prestación económica y estar “*cargado de estrategias de vigilancia*”. A continuación realiza múltiples observaciones al articulado en línea con las consideraciones generales apuntadas (Documento 16 del expediente).

17.- Informe de la Agencia de Informática y Comunicaciones de la Comunidad de Madrid de 9 de octubre de 2013 en relación con la adaptación de la aplicación informática gestora al nuevo reglamento (Documento 17 del expediente).

18.- Nuevo informe de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de 12 de diciembre de 2013, en el que se destacan algunas mejoras técnicas al proyecto y se realizan observaciones jurídicas al apartado 1 del artículo 27 del reglamento y a la disposición transitoria segunda del proyecto de decreto, que han sido tenidas en cuenta en el texto definitivo. En cuanto a la incidencia en materia presupuestaria del proyecto, incide en que se aprecian ahorros significativos en los capítulos 2 a 7 de los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid, si bien en el apartado de personal, considera que las funciones previstas se realizarán con los efectivos disponibles, sin comportar un coste mayor en los créditos asociados a gastos de personal (Documento 18 del expediente).

19.- Segundo borrador del Reglamento de Renta Mínima de Inserción, de 29 de enero de 2014 (Documento 19 del expediente).

20.- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Asuntos Sociales, de fecha de 31 de enero de 2014, en el que se analiza sucintamente la competencia, la justificación de la norma, el contenido y la tramitación, para concluir que el proyecto se ajusta a la legalidad así como que se aprecia el acierto y oportunidad de la norma (Documento 20 del expediente).

21.- Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid de 10 de abril de 2014 formulando numerosas consideraciones esenciales al

articulado que han sido tenidas en cuenta en su mayor parte por el centro directivo promotor de la norma (Documento 21 del expediente).

22.- Tercer borrador del Reglamento de Renta Mínima de Inserción (Documento 22 del expediente) de fecha de 29 de abril de 2014.

23.- Segunda Memoria de Impacto Normativo y Económico de 28 de abril de 2014 (Documento 23 del expediente).

Con fecha 9 de septiembre de 2014 se ha incorporado al expediente remitido a este Consejo Consultivo la siguiente documentación:

- Escrito de 24 de febrero de 2014 de la subdirectora general de Régimen Jurídico y Desarrollo Normativo de la Consejería de Asuntos Sociales, dirigido al Servicio Jurídico de la citada Consejería, en el que se da cuenta de las entidades a las que se ha conferido trámite de audiencia: Área de Familia y Asuntos Sociales del Ayuntamiento de Madrid; Federación de Municipios de Madrid; Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de Madrid; EAPN-Madrid (Red Madrileña de Lucha contra la Pobreza y Exclusión Social); Federación de Asociaciones de Centros para la Integración y Ayuda (FACIAM); Confederación Sindical de Comisiones Obreras; Unión General de Trabajadores y la Confederación Empresarial de Madrid.

- Informe de 9 de septiembre de 2014 del subdirector general de Prestaciones Económicas e Inclusión Activa en el que explican las razones por las que se ha conferido el trámite de audiencia a cada una de las entidades anteriormente mencionadas.

- Un documento, carente de fecha y firma, en el que se recogen las observaciones formuladas durante la tramitación del proyecto, con excepción de las formuladas por el Servicio Jurídico de la Comunidad de Madrid, y las razones para su aceptación o rechazo.

A la vista de tales antecedentes formulamos las siguientes,

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- Competencia del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid para emitir dictamen.

El Consejo Consultivo emite su dictamen, de carácter preceptivo, de conformidad con el artículo 13.1.c) de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid (en adelante LCC), que *ad litteram* dispone que: “*el Consejo Consultivo deberá ser consultado por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: [...] c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones*”, y a solicitud del consejero de Asuntos Sociales, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 14.1 de la LCC.

El proyecto de decreto que pretende aprobarse se dicta, como más adelante se verá, en ejecución de una ley, por lo que corresponde al Pleno del Consejo Consultivo dictaminar sobre el mismo, a tenor de lo previsto en el artículo 13.2 de la LCC.

Conviene en este punto hacer alguna referencia más extensa al carácter ejecutivo del reglamento que se pretende aprobar mediante el proyecto de decreto sometido al dictamen de este Consejo Consultivo.

Como ya recordábamos en nuestro Dictamen 332/08 de 10 de diciembre de 2008, tradicionalmente, los reglamentos se clasifican, por su relación con la ley, en ejecutivos, independientes y de necesidad. Ya decíamos en anteriores dictámenes de este Consejo (*vid* 448/09 y 526/09, entre otros) que el Tribunal Constitucional en su Sentencia 18/1982, de 4 de mayo, sostiene que son reglamentos ejecutivos

«aquéllos que están directa y concretamente ligados a una ley, a un artículo o artículos de una ley, o a un conjunto de leyes, de manera que

dicha ley (o leyes) es completada, desarrollada, aplicada, pormenorizada y cumplimentada o ejecutada por el reglamento. Son reglamentos que el Consejo de Estado ha caracterizado como “aquéllos cuyo cometido es desenvolver una ley preexistente o que tiene por finalidad establecer normas para el desarrollo, aplicación y ejecución de una ley” ».

En cuanto a la relevancia del dictamen del órgano consultivo en relación con este tipo de reglamentos ejecutivos puede traerse a colación la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 21 de mayo de 2013 cuando subraya lo siguiente:

“El número 2 del artículo 24 de la Ley del Gobierno, requiere expresamente en el procedimiento de elaboración de los proyectos de reglamentos “el dictamen del Consejo de Estado en los casos legalmente previstos”. Es unánime la opinión acerca de la trascendental importancia que, desde el punto de vista de técnica jurídica, posee esa consulta al Consejo de Estado en este procedimiento. Las razones son las ya conocidas del secular prestigio que posee el supremo Órgano consultivo del Gobierno en el desempeño de esa función consultiva, y su acrisolada independencia funcional. Los supuestos en que deberá ser oída la Comisión Permanente del Consejo de Estado en este procedimiento de elaboración de reglamentos se expresan en los números 2 y 3 del artículo 22 de la Ley Orgánica del Consejo 3/1980, de 22 de abril, ya citada.

Se entiende por reglamentos dictados en ejecución de ley no solo aquellos que desarrollan una Ley determinada sino también los que den lugar a cualquier desarrollo reglamentario de preceptos de una Ley. Se excluyen, por el contrario, los reglamentos independientes, y de igual modo se excepcionan de este dictamen los reglamentos de organización”.

En el presente caso, es claro que, teniendo en cuenta el contenido del proyecto de decreto, el mismo se dicta en ejecución de la Ley 15/2001, cuyo articulado en numerosas ocasiones se remite al necesario desarrollo reglamentario y en su disposición final primera habilita al Consejo de Gobierno “*para dictar cuantas disposiciones complementarias requiera el desarrollo de esta ley*”.

La solicitud de dictamen ha sido firmada por el consejero de Asuntos Sociales, en cumplimiento del artículo 14.1 de la LCC, al disponer: “*El dictamen del Consejo Consultivo será recabado por el Presidente de la Comunidad de Madrid, el Consejo de Gobierno, o cualquiera de sus miembros*”.

SEGUNDA.- Sobre la habilitación legal y el título competencial.

Son numerosos los preceptos de la Constitución Española que se refieren a las obligaciones y compromisos de los poderes públicos en el ámbito de la protección social. En este sentido el artículo 39 del texto constitucional se refiere a la protección social de la familia así como a la protección integral de los hijos y de las madres. También el artículo 49 relativo a la protección social de los minusválidos o el artículo 50 referido a la protección de la tercera edad. También inciden en el ámbito de la protección social otros artículos de la Constitución Española como el artículo 41 que encomienda a los poderes públicos el mantenimiento de un régimen público de Seguridad Social.

El artículo 148.1.20 de la Constitución Española se refiere a la asistencia social como una materia sobre la que las Comunidades Autónomas pueden asumir la competencia.

La doctrina del Tribunal Constitucional se ha encargado de perfilar el contenido de esta materia, y así en su Sentencia 33/2014, de 27 de febrero precisa lo siguiente:

“Este Tribunal ya ha tenido ocasión de definir el alcance de la materia asistencia social cuando ha afirmado que «atendiendo a las pautas de algunos instrumentos internacionales como la Carta Social Europea, la asistencia social, en sentido abstracto, abarca a una técnica de protección situada extramuros del sistema de la Seguridad Social, con caracteres propios, que la separan de otras afines o próximas a ella. Se trata de un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza el sistema de Seguridad Social y que opera mediante técnicas distintas de las propias de ésta. Entre sus caracteres típicos se encuentran, de una parte, su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios, y, de otra, su dispensación por entes públicos o por organismos dependientes de entes públicos, cualesquiera que éstos sean. De esta forma, la asistencia social vendría conformada como una técnica pública de protección, lo que la distingue de la clásica beneficencia, en la que históricamente halla sus raíces”.

Según la jurisprudencia constitucional, la asistencia social en sentido estricto constituye una técnica de protección con caracteres propios y distintos de la Seguridad Social. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1986, de 9 de junio, expone lo siguiente:

“De la legislación vigente se deduce la existencia de una asistencia social externa al sistema de Seguridad Social, y no integrada en él, a la que ha de entenderse hecha la remisión contenida en el art. 148.1.20 de la C.E. y, por tanto, competencia posible de las Comunidades Autónomas, (...) Esta asistencia social aparece como un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza aquel sistema y que opera mediante técnicas distintas de las propias de la Seguridad Social. En el momento actual -con independencia de que la evolución del sistema de

Seguridad Social pueda ir en la misma dirección-, es característica de la asistencia social su sostenimiento al margen de toda obligación contributiva o previa colaboración económica de los destinatarios o beneficiarios”.

La referida competencia en materia de asistencia social ha sido asumida por la totalidad de las Comunidades Autónomas en sus correspondientes Estatutos de Autonomía. En concreto, y por lo que atañe a la Comunidad de Madrid, el artículo 26.1.23 de su Estatuto de Autonomía le atribuye competencia exclusiva en materia de *“promoción y ayuda a la tercera edad, emigrantes, minusválidos y demás grupos sociales necesitados de especial atención, incluida la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación”.*

Además en aplicación de ese título competencial en materia de asistencia social, numerosas Comunidades Autónomas han previsto y regulado una prestación de naturaleza económica, dirigida a grupos de población que se encuentren en situación o estado de necesidad en el territorio de la correspondiente Comunidad Autónoma, encaminada a facilitar su inserción laboral y social. Así, podemos citar a título de ejemplo, la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social del País Vasco, desarrollada por el Decreto 147/2010, de 25 de mayo; el Decreto-legislativo 1/2014, de 27 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de las normas legales vigentes en materia de condiciones de acceso y disfrute de la prestación esencial de renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León, completada con el Reglamento de Renta Garantizada de Ciudadanía, aprobado por Decreto 61/2010, de 16 de diciembre; la Ley 10/1997, de 3 de julio, de la Renta Mínima de Inserción de Cataluña, desarrollada por Decreto 384/2011, de 30 de agosto ; la Ley 9/2007, de 12 de marzo, de Renta Garantizada de Ciudadanía de la Comunidad Valenciana, desarrollada por el Decreto 93/2008, de 4 de julio; el Decreto 2/1999, de 12 de enero, por el que se regula el Programa de Solidaridad de los

Andaluces para la Erradicación de la Marginación y la Desigualdad en Andalucía, que establece el llamado Ingreso Mínimo de Solidaridad (artículo 6); el Decreto 24/2001, de 20 de abril, por el que se regulan las prestaciones de inserción social de La Rioja, modificado por el Decreto 16/2012, de 11 de mayo y el Decreto 28/2014, de 27 de junio ; la Ley Foral 1/2012, de 23 de enero, por la que se regula la Renta de Inclusión Social de Navarra, modificada por la Ley Foral 36/2013, de 26 de noviembre y la Ley Foral 13/2014, de 18 de junio o en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura , el Decreto-Ley 4/2014, de 25 de agosto, por el que se regula la Renta Básica Extremeña de Inserción.

En el ámbito de la Comunidad de Madrid, mediante Decreto 73/1990, de 19 de julio, se estableció un Programa contra la exclusión social que se denominó Ingreso Madrileño de Integración, con el objetivo de que las personas que se incorporaran al mismo alcanzasen suficiencia económica y autonomía personal. Incluía una prestación económica periódica para cubrir las necesidades básicas de las personas y otra no periódica para necesidades específicas, denominada Complemento por Necesidades de Integración, así como un conjunto de actividades dirigidas a la promoción personal y social, denominado Proyectos de Integración.

Con la Ley 15/2001 la Comunidad de Madrid aprueba con rango legal *“el derecho a una prestación económica, que recibirá el nombre de renta mínima de inserción, así como el derecho a apoyos personalizados para la inserción laboral y social”* (artículo 1).

Como señala la ley madrileña en su preámbulo, se reconoce a los ciudadanos con residencia legal en la Comunidad de Madrid (artículo 2.1) *“un doble derecho social; el derecho a disponer de medios económicos para hacer frente a las necesidades básicas de la vida, cuando no puedan obtenerlos del empleo o de regímenes de protección social, y el derecho a recibir apoyos personalizados para su inserción laboral y social”*. El primero se hace efectivo a través de la llamada renta mínima de inserción, prestación

económica encaminada a *“satisfacer las necesidades contempladas en el artículo 142 del Código Civil”* (artículo 3 de la Ley 15/2001), y el segundo *“mediante el acceso a los programas de los servicios sociales y de empleo, en el marco de los programas individualizados de inserción de contenido consensuado y negociado entre estos servicios y las personas beneficiarias”*.

En desarrollo de la citada Ley 15/2001, el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, mediante el Decreto 147/2002, de 1 de agosto, aprobó el Reglamento de la Renta Mínima de Inserción de la Comunidad de Madrid, que vino a completar y desarrollar determinados aspectos de la Ley 15/2001. En diversos artículos de la ley se realizan remisiones al desarrollo reglamentario y en la disposición final primera *“se autoriza al Consejo de Gobierno para dictar cuantas disposiciones complementarias”* requiera el desarrollo de la ley.

Posteriormente, mediante Ley 8/2012, se modifica la Ley 15/2001 con el objeto, según señala el preámbulo, de garantizar el cumplimiento de la finalidad perseguida por la Renta Mínima de Inserción, reforzando el cumplimiento de las obligaciones ya existentes, asegurando el destino de la prestación a los fines para los que fue concebida, así como contemplando el establecimiento de nuevas obligaciones e incidiendo en el reintegro y la suspensión de la prestación. Las modificaciones introducidas en la Ley 15/2001 inciden fundamentalmente en los requisitos de acceso a la prestación, las obligaciones de los beneficiarios, las causas de suspensión y extinción de la prestación así como los efectos de ambas. En cuanto a las medidas de inserción, la reforma introduce alguna modificación en relación con los programas individuales de inserción y el documento de formalización de los mismos.

El proyecto de decreto sometido a dictamen, según se indica en su parte expositiva y se explicita en la memoria de impacto normativo incorporada al expediente, responde al objetivo de recoger los cambios incorporados en la Ley 15/2001 por la reforma efectuada mediante la Ley 8/2012, y al mismo

tiempo corregir los aspectos del anterior reglamento, *“que devinieron escasamente eficaces para lograr los objetivos”* de la Ley 15/2001.

En este contexto, resulta evidente que el proyecto de decreto sometido a dictamen tiene suficiente cobertura legal, en cuanto que se circunscribe a desarrollar reglamentariamente la Ley 15/2001, en el doble aspecto mencionado, esto es, por un lado en cuanto al reconocimiento a los ciudadanos de una prestación económica para hacer frente a las necesidades básicas de la vida, la renta mínima de inserción (título I del reglamento), y por otro, en relación con las medidas de inserción (título II del reglamento). Además la Comunidad de Madrid ostenta título competencial para dictarla, al amparo de las competencias en materia de asistencia social en virtud de la Constitución y su Estatuto de Autonomía.

La competencia para su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad, quien tiene reconocida genérica y originariamente la potestad reglamentaria por el artículo 22.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid *“en materias no reservadas en este Estatuto a la Asamblea”* y a nivel infraestatutario, la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, en su artículo 21 g), recoge dentro de las atribuciones del Consejo de Gobierno, la de *“aprobar mediante Decreto los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las Leyes emanadas de la Asamblea, así como los de las Leyes del Estado cuando la ejecución de la competencia corresponda a la Comunidad de Madrid en virtud del Estatuto de Autonomía, o por delegación o transferencia, y ejercer en general la potestad reglamentaria en todos los casos en que no esté específicamente atribuida al Presidente o a los Consejeros”*. Como hemos dicho, la disposición final primera de la Ley 15/2001 autoriza al propio Consejo de Gobierno para dictar cuantas disposiciones complementarias requiera el desarrollo de la ley.

Por otro lado el rango de la norma emanada debe ser, como así es, el de Decreto del Consejo de Gobierno, en aplicación del artículo 50.2 de la citada Ley autonómica 1/1983.

TERCERA.- Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general.

En el ordenamiento de la Comunidad de Madrid no se encuentra regulado de una manera completa y cerrada el procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias, por lo que habrá que recurrir al ordenamiento estatal, sin perjuicio de las especialidades dispersas del ordenamiento autonómico en la materia.

El procedimiento para la elaboración de disposiciones de carácter general se encuentra regulado en el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización, Competencia y Funcionamiento del Gobierno (en adelante Ley 50/1997), que resulta de aplicación supletoria a tenor de lo dispuesto en el artículo 33 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid y en la disposición final segunda de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid.

1.- Según lo previsto en el artículo 24.1.a) de la Ley 50/1997, *“la iniciación del procedimiento de elaboración de un reglamento se llevará a cabo por el centro directivo competente mediante la elaboración del correspondiente proyecto, al que se acompañará un informe sobre la necesidad y oportunidad de aquél, así como una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar”*.

En el caso objeto de dictamen, la elaboración de la norma ha partido de la Consejería de Asuntos Sociales, que es quien tiene atribuida la competencia para impulsar este proyecto de decreto, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 23/2012, de 27 de septiembre, del Presidente de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid y el Decreto 109/2012, de 4 de

octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se modifican parcialmente las competencias y estructura orgánica de algunas Consejerías de la Comunidad de Madrid. La Dirección General de Servicios Sociales de la Consejería es el órgano directivo competente para proponer la norma al amparo de lo establecido en el Decreto 99/2011, de 7 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Asuntos Sociales.

2.- Por lo que se refiere a la denominada Memoria del análisis de impacto normativo prevista en el citado artículo 24.1 a) y desarrollada por el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, se observa que se ha incorporado al procedimiento una primera memoria firmada por la directora general de Servicios Sociales el día 16 de septiembre de 2013, y una segunda memoria elaborada al final del procedimiento y firmada el 28 de abril de 2014 por el mismo órgano directivo.

Se ha optado por adoptar un modelo de memoria abreviada permitido por el artículo 3 del Real Decreto 1083/2009, cuando de la propuesta normativa no se deriven impactos apreciables en alguno de los ámbitos, bajo la justificación de que *“el impacto del nuevo Reglamento queda constreñido tal y como se indicará más adelante al ámbito de la igualdad de género”*.

Como ya indicó el Consejo de Estado en su Dictamen de 17 de noviembre de 2011:

“la apreciación de esa falta de impacto corresponde a la Administración en primer término, lo que no obsta a que quienes participan en la tramitación o, en su caso, el Consejo de Estado, formulen las observaciones que estimen oportunas al respecto acerca de la idoneidad o no de esa decisión, pues de esa reflexión ulterior podía derivar la apreciación de que podía haber sido exigible, en atención a una diferente valoración de la norma en Proyecto, la elaboración de una memoria completa y no abreviada”.

A la hora de analizar la idoneidad de la elaboración de una memoria de carácter abreviado, se hace preciso destacar, como ha señalado el Tribunal Supremo en su Sentencia de 11 de febrero de 2014 (recurso 387/2012), que el artículo 3 del Real Decreto 1083/2009, no es muy preciso al definir en qué circunstancias cabe redactar la memoria en forma abreviada, pues se limita a señalar que procede su elaboración *“cuando se estime que de la propuesta normativa no se derivan impactos apreciables en alguno de los ámbitos, de forma que no corresponda la presentación de una memoria completa”*. Aunque el precepto no lo concreta, parece que los ámbitos a los que alude son los que menciona el artículo 2.2 del Real Decreto 1083/2009, cuando al referirse a la memoria completa indica que *“la memoria de análisis de impacto normativo incluirá cualquier extremo que pudiera ser relevante a criterio del órgano proponente, prestando especial atención a los impactos de carácter social y medioambiental y al impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad”*. Estos ámbitos son los que tiene en cuenta la memoria incorporada al procedimiento para considerar que no procede la elaboración de la memoria de forma completa.

Sin embargo no parece que en este caso la memoria deba responder a ese carácter abreviado sino, dada la complejidad del proyecto, al ordinario regulado por el artículo 2 del Real Decreto 1083/2009. En este sentido resulta indudable que el impacto de la nueva regulación no queda constreñido al ámbito de la igualdad de género, como se afirma en la memoria, sino que tiene una incidencia muy relevante desde el punto de vista social, como se han encargado de resaltar algunas de las entidades que han formulado alegaciones durante el procedimiento de elaboración de la norma, por lo que sería aconsejable un mayor análisis del impacto social de la norma no solo desde la perspectiva de las consecuencias en el futuro en caso de no aprobarse la nueva normativa, sino también de lo que cabe esperar con la nueva regulación desde el punto de vista social.

Por otro lado, no cabe olvidar que en el procedimiento han tenido participación diversas entidades, algunas de las cuales han formulado numerosas observaciones al texto proyectado, de manera que aparece como imprescindible que la memoria recoja el modo en que las observaciones han sido tenidas en consideración por el órgano proponente, y las razones que han avalado su admisión o rechazo en el texto definitivo.

Tampoco contiene la memoria alguna alusión a la tramitación de la propuesta normativa, lo que es exigible incluso en el supuesto de memoria abreviada, según la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria del análisis de impacto normativo aprobada por el Consejo de Ministros el 11 de diciembre de 2009, en cumplimiento de la disposición adicional primera del Real Decreto 1083/2009.

Por lo expuesto, la memoria de impacto normativo debería ser completada en los aspectos expuestos antes de ser elevado el proyecto de decreto al Consejo de Gobierno para su aprobación.

Las dos memorias sí analizan, aunque bajo distinta nomenclatura, la oportunidad de la propuesta desde la perspectiva anteriormente analizada de dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 15/2001, con los cambios introducidos por la Ley 8/2012, así como atender a la nueva realidad social derivada de la crisis económica y desempleo.

Las memorias también incorporan el análisis económico y presupuestario. Desde el punto de vista presupuestario se analiza la incidencia de la norma sobre la partida presupuestaria destinada al pago de la prestación, previéndose un ahorro en la nómina mensual de la renta mínima de inserción motivada por las medidas que pretenden introducirse en relación por ejemplo con la modificación del límite patrimonial que configura el derecho a la renta o el coeficiente reductor que se aplicará cuando más de dos unidades de convivencia compartan vivienda. Desde el punto de vista económico se analiza el impacto económico que supone la aprobación de la norma

reglamentaria y que se traduce en la necesaria adaptación de la aplicación informática RMIN en sus dos entornos, ORACLE, gestor de la prestación económica y RMIN WEB, que gestiona de manera telemática los programas individuales de inserción y demás medidas de inserción. Al mismo tiempo también se prevé un incremento de los costes por la necesidad de nuevo personal a fin de atender el incremento de las solicitudes, así como tramitar los numerosos procedimientos de revisión de expedientes afectados por el cambio normativo.

Figura también incorporado a la memoria el impacto por razón de género de la nueva normativa. Este Consejo Consultivo ha venido señalando en sus dictámenes (así el Dictamen 116/14, de 2 de abril o los dictámenes 572/13 y 573/13, ambos de 27 de noviembre), que el órgano competente para la redacción de la memoria de impacto por razón de género, es la Dirección General de la Mujer integrada en la Consejería de Asuntos Sociales, tal y como se deriva de la normativa autonómica frente a lo que pueda recoger la estatal. No obstante en este caso, puesto que la norma emana de la Consejería de Asuntos Sociales, la memoria de impacto normativo ha sido elaborada por un órgano directivo de la misma y ha emitido informe la Secretaria General Técnica de dicha Consejería puede considerarse cumplido el trámite de informe.

3.- Conforme a lo dispuesto en el artículo 35.1 del Decreto 210/2003, de 16 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, se han evacuado informes con observaciones al texto por las Secretarías Generales Técnicas de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, de Sanidad, de Economía y Hacienda, de Empleo, Turismo y Cultura, así como de Educación, Juventud y Deporte. Las Consejerías de Transportes, Infraestructuras y Vivienda y la de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio han remitido escrito señalando que no efectuaban observaciones.

4.- En aplicación del artículo 24.2 de la Ley 50/1997, conforme al cual “*en todo caso, los proyectos de reglamentos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica*”, se ha unido al expediente el preceptivo informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería, que promueve la aprobación de la norma, fechado el 31 de enero de 2014.

5.- Además, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, el artículo 4.1 a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid prevé que dichos Servicios emitan dictamen con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. Por ello, se ha evacuado por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid informe de 10 de abril de 2014, formulando numerosas consideraciones esenciales al articulado que han sido tenidas en cuenta en su mayor parte por el centro directivo promotor de la norma, según se constata del análisis comparado del proyecto remitido a informe del Servicio Jurídico de la Comunidad de Madrid con el texto definitivo sometido a dictamen de este Consejo Consultivo.

6.- De conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional primera de la Ley 7/2012, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2013 (en idéntico sentido la disposición adicional primera de la Ley 5/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2014) se ha emitido un primer informe de 21 de junio de 2013 de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía y Hacienda, en el que se realizaban una serie de observaciones al articulado del proyecto y en cuanto a la incidencia en materia de gasto público, indicaba que el proyecto no iba acompañado de la correspondiente memoria de impacto normativo y económico, por lo que entendía no procedía realizar ninguna valoración, no obstante destacaba que de la lectura del proyecto se advertía su incidencia en el gasto público y en materia de ingresos por lo que

subrayaba ciertas cuestiones que debían abordarse en la memoria económica. Consta en el expediente un segundo informe de 12 de diciembre de 2013 en el que se destacan algunas mejoras técnicas al proyecto y se realizan observaciones jurídicas al apartado 1 del artículo 27 del reglamento y a la disposición transitoria segunda del proyecto de decreto, que han sido tenidas en cuenta en el texto definitivo. En cuanto a la incidencia en materia presupuestaria del proyecto, señala que se aprecian ahorros significativos en los capítulos 2 a 7 de los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid, si bien en el apartado de personal, considera que las funciones previstas se realizarán con los efectivos disponibles, sin comportar un coste mayor en los créditos asociados a gastos de personal.

7.- En cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto 85/2002, de 23 de mayo, por el que se regulan los sistemas de la calidad de los servicios públicos y se aprueban los Criterios de Calidad de la Actuación Administrativa en la Comunidad de Madrid, se ha emitido el informe de 12 de junio de 2013 de la Dirección General de Calidad de los Servicios y Atención al Ciudadano.

8.- Por lo que se refiere al cumplimiento del trámite de audiencia e información pública, el artículo 24.1.c) de la Ley del Gobierno, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105 a) de la Constitución, dispone que:

“elaborado el texto de una disposición que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se les dará audiencia, durante un plazo razonable y no inferior a quince días hábiles, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley que los agrupen o los representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición. La decisión sobre el procedimiento escogido para dar audiencia a los ciudadanos afectados será debidamente motivada en el expediente por el órgano que acuerde la apertura del trámite de audiencia. Asimismo, y cuando la naturaleza de la disposición lo aconseje, será sometida a información pública durante el plazo indicado”.

No obstante, de acuerdo con la letra d) del mismo precepto, *“no será necesario el trámite previsto en la letra anterior, si las organizaciones o asociaciones mencionadas hubieran participado por medio de informes o consultas en el proceso de elaboración indicado en el apartado b)”*.

En el presente caso, este trámite puede considerarse debidamente cumplimentado pues consta haberse dado traslado del proyecto a las organizaciones sindicales, a la Confederación Empresarial de Madrid así como a la Red Madrileña de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social de la Comunidad de Madrid, en cuanto asociación que agrupa a 48 entidades representativas de los intereses de las personas que viven en situación de pobreza y exclusión social, a la Federación de Asociaciones de Centros para la Integración y Ayuda, al estar constituida por entidades que trabajan a favor de las personas sin hogar, al Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales, dado el protagonismo de los profesionales del trabajo social en los procesos de intervención socio-laboral, a la Federación de Municipios de Madrid, en cuanto la renta mínima de inserción se tramita de manera coordinada con los centros municipales de servicios sociales, así como al Ayuntamiento de Madrid, al ser esta Administración municipal la que tramita el mayor número de solicitudes en el ámbito de la Comunidad de Madrid. Algunas de las entidades mencionadas han formulado alegaciones durante la tramitación del procedimiento (Documentos 12, 13, 14, 15 y 16 del expediente).

Consta en la documentación remitida a solicitud de este Consejo Consultivo la motivación sobre el procedimiento escogido para dar audiencia a los ciudadanos, como exige el precitado artículo 24 de la Ley del Gobierno, si bien deberán incorporarse a la memoria, como hemos expuesto anteriormente, antes de la elevación del proyecto al Consejo de Gobierno para su aprobación, la referencia a las consultas realizadas, de modo que quede reflejado como el resultado del trámite de audiencia ha sido tenido en consideración por el órgano proponente de la norma. En este punto cabe

recordar que la citada Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria del análisis de impacto normativo expone que la descripción de los trámites en la memoria *“refuerza la propuesta normativa y ofrece una valiosa información sobre la previsión del grado de aceptación que puede tener el proyecto”*.

CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.

Con carácter general, cabe subrayar que el proyecto cumple de manera correcta el objetivo que persigue al desarrollar la Ley 15/2001, desde la doble perspectiva ya apuntada, de regulación de la renta mínima de inserción, de un lado, y de otro, de las medidas de inserción, teniendo en cuenta las modificaciones introducidas por la Ley 8/2012.

De esta manera se ha optado por aprobar un nuevo reglamento, que deroga expresamente el anterior, evitando la coexistencia de la norma originaria y su modificación, lo que resulta conforme con las directrices de técnica normativa que abogan por que las disposiciones modificativas se utilicen con carácter restrictivo (directriz 50 del Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa).

Al mismo tiempo, como ya se hiciera con el anterior reglamento, se ha optado por aprobar un único Reglamento ejecutivo, aunque la Ley 15/2001 prevé en su articulado desarrollos reglamentarios de determinados aspectos y en la disposición adicional alude a *“disposiciones complementarias”*, si bien, como ya puso de relieve el Consejo de Estado en su Dictamen 1525/2002, de 25 de julio, en relación con el anterior proyecto de decreto, esta decisión de técnica legislativa *“tiene a su favor las ventajas de disponer de un texto completo y autónomo”*.

Procede a continuación analizar el contenido de la norma proyectada en aquellos aspectos en los que sea necesario o conveniente considerar alguna cuestión de carácter jurídico.

Conviene no obstante señalar con carácter general que el reglamento reproduce en numerosas ocasiones el texto legal, pero sin embargo no lo hace literalmente. Así ocurre en el artículo 28 relativo a “titulares”; en el artículo 30 referido a “beneficiarios”; en el artículo 41 donde se regula la extinción del derecho a la prestación y en el artículo 52 relativo al programa individual de inserción. No cabe realizar objeción a la reproducción de preceptos legales en el reglamento, en cuanto que ello puede servir para hacer comprensible la norma reglamentaria, pero en la medida que dicha reproducción se aparte de la literalidad del texto legal pueden surgir problemas interpretativos, por lo que resulta aconsejable si se desea mantener la reproducción que ésta sea literal de la dicción del texto legal.

Por otro lado, se observa que el proyecto de reglamento, a diferencia del texto anterior, se aparta en algunos artículos de la sistemática de la Ley 15/2001 que desarrolla y esto puede generar dificultades a los operadores jurídicos a la hora de la utilización conjunta de ambas disposiciones normativas. Así ocurre, por ejemplo, en el artículo 27 del proyecto de reglamento relativo al importe de la renta mínima de inserción, que se inserta dentro del capítulo dedicado a la valoración de los recursos económicos y sin embargo la Ley 15/2001 lo ubica junto a los artículos dedicados a los titulares y la duración de la prestación. También sucede en el capítulo dedicado a la suspensión y extinción de la prestación, que la Ley regula antes del procedimiento para el reconocimiento de la prestación y sin embargo el reglamento lo incluye después.

Entrando en el análisis concreto del texto remitido, nuestra primera consideración ha de referirse a la parte expositiva que, cumple con el contenido que le es propio, a tenor de la Directriz 12 del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005. De este modo describe la finalidad de la norma y contiene los antecedentes normativos de la misma. También menciona las habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, tal y como exige la citada Directriz 12, aunque resulta conveniente para coadyuvar a la

mejora del texto, la cita del artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, en relación con la potestad reglamentaria del Gobierno así como el correspondiente precepto estatutario relativo a las competencias de la Comunidad de Madrid en materia de asistencia social.

El proyecto de decreto, como hemos señalado en los antecedentes, está constituido por un artículo único por el que se aprueba el Reglamento de la Renta Mínima de Inserción, dos disposiciones adicionales, la primera en relación con la celebración de convenios con otras Comunidades Autónomas al amparo del artículo 31 del Estatuto de Autonomía y la segunda sobre el establecimiento de una aplicación informática que facilite la labor de los centros municipales de servicios sociales. También incorpora una disposición transitoria aplicable a las solicitudes y procedimientos que se encuentren en tramitación a la fecha de entrada en vigor de la norma, así como una disposición derogatoria del Decreto 147/2002, de 1 de agosto y en la que se dispone la vigencia de la Orden 119/2010, de 8 de febrero y de la Orden 116/2010, de 8 de febrero. El decreto culmina con cuatro disposiciones finales, la primera relativa a la adaptación de las medidas previstas a la normativa de la Unión Europea, la segunda contiene una habilitación de desarrollo normativo, la tercera una remisión en materia sancionadora y la cuarta la fecha de entrada en vigor de la norma proyectada, estableciendo un plazo de *vacatio legis* de dos meses desde la publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

En relación con la disposición adicional primera debe indicarse que nada impide que la Comunidad de Madrid pueda celebrar convenios con otras Comunidades Autónomas en esta materia, pues la posibilidad de estos instrumentos de cooperación interadministrativa horizontal aparece claramente establecida en el artículo 145.2 de la Constitución Española y el artículo 31 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, sin embargo debe tenerse en cuenta que la reforma del año 2012 suprimió de la

Ley 15/2001 la posibilidad de que reglamentariamente se pudiera establecer el derecho a la percepción de la renta mínima de inserción a personas procedentes de otras Comunidades Autónomas, que se encontraran percibiendo en las mismas una prestación de renta mínima y que fijaran su residencia efectiva y permanente en la Comunidad de Madrid, como tendremos ocasión de analizar al referirnos al artículo 6 del proyecto de reglamento, por lo que nos remitimos al comentario sobre el mismo.

En la disposición final segunda se establece una habilitación al titular de la consejería competente en materia de servicios sociales, para que celebre convenios en desarrollo de las medidas contempladas en el decreto. En relación con esta previsión debemos recordar que una de las medidas del proyecto viene referida a la celebración de convenios con otras Comunidades Autónomas, respecto a los que no resulta posible la habilitación al Consejero por parte del Consejo de Gobierno, puesto que a tenor del artículo 7 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, corresponde al Presidente, en cuanto supremo representante de la Comunidad Autónoma, la firma de los convenios que se celebren con otras Comunidades. Por lo dicho, resulta conveniente, en aras a garantizar la imprescindible seguridad jurídica, que la disposición final segunda, en relación con la habilitación que confiere al titular de la consejería competente en materia de servicios sociales, contemple esa salvedad.

Entrando ya en el análisis del Reglamento de la Renta Mínima de Inserción de la Comunidad de Madrid, debemos indicar que, por su extensión y al contener partes claramente diferenciadas, se divide en un título preliminar relativo a “*Disposiciones Generales*”, y otros tres títulos, relativos a la prestación económica de la renta mínima de inserción (título I), a las medidas de inserción (título II) y a las órganos de seguimiento y coordinación (título III), con una estructura muy semejante a la del precedente Decreto 147/2002.

Los dos primeros artículos del reglamento que componen el título preliminar mantienen un contenido prácticamente idéntico al del Decreto 147/2002 y reproducen lo estipulado en la Ley 15/2001, por lo que no cabe realizar ninguna objeción de legalidad sobre los mismos.

Lo mismo cabe decir de los artículos 3 a 5 del proyecto que integran el capítulo I del título I dedicado a la regulación de *“La prestación económica de renta mínima de inserción”*. El mencionado capítulo bajo la rúbrica de *“Finalidad, naturaleza y características”* describe la finalidad de la renta mínima de inserción y las características de la misma siguiendo el tenor de la ley que desarrolla, para la que la renta mínima de inserción es una prestación económica, subsidiaria respecto de otras prestaciones económicas públicas que pudieran corresponder al titular de la prestación o a los miembros de su unidad de convivencia (artículo 4.1 de la Ley 15/2001) y complementaria *“hasta el importe que corresponda percibir al beneficiario de la misma, respecto de los recursos de que se disponga y de las prestaciones económicas a que pudiera tener derecho”* (artículo 4.3 de la Ley 15/2001).

En línea con lo establecido en el texto legal y en virtud de la previsión de desarrollo reglamentario establecido en el artículo 4.1 de la Ley 15/2001, el reglamento concreta en su artículo 4 las prestaciones económicas respecto a las que la renta mínima tiene carácter subsidiario, en forma muy similar a la del anterior reglamento, si bien añade una letra f) que contiene una fórmula abierta respecto a cualesquiera prestaciones que puedan establecerse en un futuro y *“que tengan por finalidad satisfacer las necesidades básicas de la vida”*. En puridad, cuando la Ley 15/2001 se remite al desarrollo reglamentario para determinar otras prestaciones respecto a las que la renta mínima de inserción tiene carácter subsidiario, se refiere a las que tengan identidad de *“finalidad y cuantía”* con las que el propio precepto legal enumera (pensiones *“del sistema de la Seguridad Social, de otro régimen público de protección social sustitutivo de aquella, de las prestaciones por desempleo en sus niveles contributivo y asistencial”*). Por otro lado, la

remisión que el texto legal realiza al desarrollo reglamentario, viene referida a la concreción de las prestaciones que tengan identidad de finalidad y cuantía con las que el propio precepto legal menciona, por lo que no parece que con la mencionada fórmula abierta que se recoge en la citada letra f) del artículo 4 del proyecto, se cumpla la función de concretar y pormenorizar que es propia del desarrollo reglamentario.

En el artículo 5.2 se contempla el carácter complementario de la renta mínima de inserción en relación con las pensiones asistenciales del Fondo Nacional de Asistencia Social y del Subsidio de Garantía de Ingresos Mínimos, si bien en puridad, la redacción parece responder más al carácter subsidiario de la renta mínima de inserción, de forma equivalente al artículo 4.4 del proyecto, que al complementario de la misma.

Conviene detenernos en el análisis del artículo 6 del proyecto de reglamento (integrado dentro del capítulo II del título I), que viene a desarrollar reglamentariamente los requisitos de acceso y mantenimiento de la prestación contemplados en el artículo 6 de la Ley 15/2001, uno de los preceptos legales afectados por la reforma aprobada por la Ley 8/2012. En línea con lo establecido en la mencionada modificación legal, el artículo 6 del proyecto de reglamento introduce el requisito de la residencia permanente, la obligación de tener escolarizados a los menores de edad de escolarización obligatoria que formen parte de la unidad de convivencia así como el requisito de haber suscrito el compromiso de formalizar el preceptivo programa individual de inserción y de participar activamente en las medidas que se contengan en el mismo. Hemos de resaltar que la rúbrica del artículo 6 del proyecto de reglamento, además de los requisitos de acceso y mantenimiento de la prestación, contempla la acreditación de los mismos, pero lo cierto es que el texto del artículo solo se refiere a la acreditación de unos de los requisitos, el relativo a la escolarización contenido en la letra f), mientras que en relación con el resto de requisitos dicha acreditación aparece dispersa en distintos artículos del proyecto, como el artículo 7, que contiene

la acreditación del requisito de residencia permanente o el artículo 8 en cuanto a la acreditación de contar con menores o personas con discapacidad a su cargo por parte de los menores de veinticinco años o mayores de sesenta y cinco. Por ello, se considera que debería suprimirse la referencia a la acreditación de los requisitos de la rúbrica del artículo 6, pues solo puede generar confusión.

Se valora positivamente que tras enunciar los requisitos de acceso y mantenimiento de la renta mínima de inserción, se contemplen en artículos independientes determinados aspectos (residencia permanente, excepciones al requisito de edad...) que en el texto del año 2002 se contenían en un único artículo, que resultaba excesivamente largo con numerosas subdivisiones que dificultaban su comprensión.

Merece una especial consideración el apartado 3 del artículo 6 del proyecto que contempla, como hacía el anterior reglamento, la posibilidad de reconocer el derecho a percibir la renta mínima de inserción a personas procedentes de otras Comunidades Autónomas, cuando aquéllas percibieran una prestación análoga en su Comunidad Autónoma de origen, fijaran su residencia efectiva y habitual en la Comunidad de Madrid y se hubiera suscrito un convenio de reciprocidad con dicha Comunidad Autónoma. En este punto el anterior reglamento permitía computar como tiempo de residencia efectiva en la Comunidad de Madrid, el tiempo de residencia en la otra Comunidad Autónoma con la que se hubiera suscrito el convenio de reciprocidad. Ocurre que el reglamento del año 2002, en este concreto aspecto, tenía cobertura en la Ley 15/2001, que expresamente se remitía al desarrollo reglamentario en relación con la reciprocidad entre Comunidades Autónomas en el apartado 3 de su artículo 6. Sin embargo, la Ley 8/2012, entre sus modificaciones de la Ley 15/2001, incluye la supresión de ese concreto apartado legal, por lo que sorprende su inclusión en el proyecto que estamos dictaminando sin contar ya con cobertura legal.

Entendemos que la regulación que acabamos de señalar excede de la capacidad de normación atribuible al reglamento, por cuanto que la Ley 15/2001 ha establecido de una manera detallada los requisitos para poder acceder a la prestación económica, que solo permite exceptuar en situaciones de extrema necesidad, sin previsión alguna de desarrollo reglamentario en relación con los requisitos exigibles en relación con las personas procedentes de otras Comunidades Autónomas, como ocurría sin embargo antes de la reforma legal del año 2012. En este punto el texto legal es claro cuando establece que el tiempo de residencia efectiva y continuada en la Comunidad de Madrid *“no podrá ser inferior al año inmediatamente anterior a la formulación de la solicitud”*.

No cabe duda de que la Comunidad de Madrid puede celebrar convenios con otras Comunidades Autónomas en esta materia, pero la nueva regulación tras la reforma del año 2012 impide que en dichos convenios se puedan exceptuar requisitos para los procedentes de otras Comunidades Autónomas, que la Ley 15/2001, tras la reforma, solo autoriza en situaciones de extrema necesidad (artículo 6.2 de la Ley 15/2001).

Lo que acabamos de señalar resulta relevante en relación con el artículo 7.3 b) del proyecto de reglamento, en cuanto permite computar como tiempo de residencia efectiva, para el cálculo del año de residencia inmediatamente anterior a la formulación de la solicitud, el tiempo de residencia en otra Comunidad Autónoma, si se trata de personas que pudieran tener derecho a la prestación en virtud de convenios de reciprocidad, que como hemos indicado carece de cobertura legal.

Esta consideración es esencial.

El artículo 8 del proyecto de reglamento bajo la rúbrica *“edad de acceso y percepción de la renta mínima de inserción”* en realidad regula la excepción al requisito de edad establecido en el artículo 6, de acuerdo con la previsión de desarrollo reglamentario del artículo 6.1 b) de la Ley 15/2001, por lo que

entendemos que la mencionada denominación del artículo podría generar confusión y sería conveniente cambiarla por un título que refleje con exactitud su contenido, como por ejemplo “*excepciones al requisito de edad de acceso*”.

El artículo 9 del proyecto de reglamento desarrolla, conforme a las previsiones del artículo 7 de la Ley 15/2001, el requisito de unidad de convivencia que permite el acceso a la renta mínima de inserción. Se echa en falta en este precepto la referencia a la forma de acreditación de la constitución de la unidad de convivencia con la antelación requerida de seis meses a la fecha de la solicitud, como se realiza con otros requisitos. Su inclusión en la norma reglamentaria sin duda ha de contribuir a dotarla de la certeza y seguridad que es exigible.

Nos hemos de referir ahora al apartado 4 del artículo 10, en el que entendemos que resulta conveniente que se sustituya la referencia a la “*potestad de revisión de oficio*”, en relación con la comprobación por la Consejería de las circunstancias de traslado temporal de residencia, concepto alejado de la revisión de actos administrativos nulos contemplado en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas (en adelante, LRJ-PAC) con la que podría confundirse dada la terminología empleada.

En el artículo 12.1 del proyecto se hace alusión a dos apartados de la Ley 15/2001 sin mención del artículo al que pertenecen, por lo que deberá completarse con la referencia al artículo 8 de la Ley 15/2001.

Debemos detenernos ahora en el análisis del artículo 13 del proyecto. El artículo 6.2 de la Ley 15/2001 contempla un supuesto excepcional de reconocimiento de la renta mínima de inserción para las unidades de convivencia que, aun no cumpliendo los requisitos del apartado 1 concurren circunstancias que las coloquen en una situación de extrema necesidad. El citado artículo remite al desarrollo reglamentario la determinación de las

circunstancias que permiten entender que concurre esa situación de extrema necesidad, función que cumple el artículo 13 del proyecto.

Ahora bien el apartado 3 del artículo 13 contempla determinadas excepciones al requisito de que la unidad de convivencia deba estar constituida con una antelación mínima de seis meses a la fecha de solicitud, que en el primer borrador aparecía incluido en el artículo 9 relativo a la unidad de convivencia. Con buen criterio las excepciones se han eliminado del mencionado artículo 9, en la medida que el artículo 6.1 c) de la Ley 15/2001, tras la reforma del año 2012, dispone que la unidad de convivencia deberá estar constituida con la antelación que se establezca reglamentariamente, sin que pueda ser inferior a los seis meses inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud. Las excepciones al mencionado plazo de seis meses solo encuentran amparo legal puestas en relación con la situación de extrema necesidad, que es la que permite la exceptuación de los requisitos, cuyo desarrollo reglamentario establece el artículo 6.2 de la Ley, y que se contempla en el artículo 13 del proyecto que venimos comentando. Por lo dicho, el apartado 3 del artículo 13 solo puede interpretarse, para que la norma reglamentaria no contravenga el texto legal, en el sentido de que para las personas que concurra la situación de extrema necesidad previstas en el apartado 1, puede exceptuarse el plazo de seis meses previos de constitución de la unidad de convivencia, en los supuestos que menciona el citado apartado 3.

El capítulo III del título I regula la valoración de recursos económicos en desarrollo del artículo 8.6 de la Ley 15/2001, que remite al desarrollo reglamentario las normas de valoración de los recursos económicos, ya se deriven de renta o patrimonio, con el fin de establecer la suficiencia de recursos y el importe de la prestación. De esta manera, el proyecto que dictaminamos, de forma análoga a lo establecido en el Decreto 147/2002, establece la determinación de los recursos económicos computables y no computables a los efectos de determinar la carencia de recursos económicos

que da derecho a la prestación; determina la forma de valoración de los rendimientos de trabajo por cuenta propia y por cuenta ajena, así como los rendimientos procedentes de actividades económicas independientes y de retribuciones en cooperativas de trabajo asociado así como también los rendimientos derivados de pensiones y prestaciones de la Seguridad Social o de otros regímenes públicos de prestación social y los procedentes de pensiones compensatorias y de alimentos e incluye la valoración de los rendimientos patrimoniales.

En el artículo 14 del proyecto se contempla la determinación de los recursos económicos, con el objeto de establecer la concurrencia del requisito de carencia de medios para hacer frente a las necesidades básicas de la vida. Se observa que la acreditación de dichos recursos económicos aparece concretada en los artículos del proyecto relativos a su valoración, si bien no en todos ellos, como ocurre con los rendimientos del trabajo por cuenta ajena (artículo 19) o en la valoración de otros ingresos (artículo 24), por lo que sería deseable que dicha acreditación se contemple en todos los supuestos en aras a garantizar la seguridad jurídica.

En relación con este capítulo entendemos que debería suprimirse el artículo 16, pues carece manifiestamente de contenido, en cuanto que lo único que contiene es una remisión a los artículos siguientes.

Por las razones de sistemática que apuntamos al inicio de esta consideración, el artículo 27 relativo al importe de la renta mínima debería incluirse en el reglamento detrás de la regulación de los titulares.

El artículo 28 del proyecto relativo a “*titulares*” es uno de los preceptos que no se acomoda exactamente al tenor literal de la Ley. Como ya hemos dicho resulta aconsejable si se desea mantener la reproducción de la Ley que ésta sea literal de la dicción del texto legal, para evitar problemas interpretativos.

En relación con el “*cambio de titular*” regulado en el artículo 29 del proyecto, resulta aconsejable, en aras a garantizar la seguridad y certeza de la norma reglamentaria, que se concrete en el apartado 3 del precepto que requisitos son los que deben acreditarse, ya que la remisión a la Ley 15/2001 sin mayor precisión resulta muy genérica.

En cuanto al artículo 30 del proyecto, de nuevo se ha de hacer hincapié en el respeto al tenor literal de la ley en lo que se refiere a la reproducción de las obligaciones de los beneficiarios que establece el artículo 12 de la Ley 15/2001, sin perjuicio del desarrollo reglamentario tal y como autoriza la letra k) del artículo 12 de La Ley 15/2001.

El artículo 31.1 del proyecto analizado en relación con la disposición derogatoria única del proyecto de decreto aprobatorio, nos lleva a pensar que el órgano proponente tiene previsto aprobar un nuevo modelo normalizado de solicitud. Entendemos que sería deseable que dicho modelo se incorporara al proyecto de reglamento en cuanto que la Ley 15/2001 ha previsto en su artículo 18.2 el desarrollo reglamentario en este punto. Resulta positivo que en un mismo cuerpo normativo se contemplen las reglas que han de disciplinar una materia, máxime cuando se trata de especificaciones que la ley espera de la norma que ha de ser aprobada por el Consejo de Gobierno, ya que así se ofrece certeza y seguridad jurídica que se pierden cuando se ha de acudir a normas dispersas. Lo que acabamos de decir se entiende sin perjuicio de que pueda habilitarse al titular de la Consejería competente en materia de servicios sociales, para que en el futuro pueda dictar las disposiciones modificativas que resulten precisas respecto al citado modelo normalizado de solicitud.

Continuando con el procedimiento para el reconocimiento de la renta mínima de inserción, se observa que en el borrador inicial estaban previstos dos momentos de subsanación de la solicitud, uno en la fase de instrucción ante el centro municipal de servicios sociales (artículo 32 del proyecto) y otro en la fase de valoración ante la Consejería (artículo 33 del proyecto). Ante la

observación de uno de los órganos preinformantes, que consideró que a tenor de lo establecido en el artículo 71 de la LRJ-PAC no podían conferirse dos momentos de subsanación, se ha optado por establecer, en el proyecto que dictaminamos, un único momento de subsanación reservado a la fase de valoración. Sin embargo, entendemos que de conformidad con lo dispuesto en el citado artículo 71 de la LRJ-PAC así como del tenor de la Ley 15/2001, la posibilidad de subsanación debe producirse en el momento de iniciación del procedimiento. En este sentido el artículo 18.5 de la Ley 15/2001 al referirse a la iniciación del procedimiento dispone que *“si la solicitud de iniciación no va acompañada de la documentación necesaria para la justificación de los requisitos exigidos en la presente Ley, las unidades administrativas receptoras de aquélla podrán recabar de los interesados cuanta documentación fuere precisa para completar el expediente”*.

Por razones de acomodo a la sistemática de la Ley 15/2001, resulta conveniente que el capítulo VIII del proyecto de reglamento *“suspensión y extinción de la prestación”* (artículos 37 a 42) se ubique antes del capítulo relativo a *“procedimiento para el reconocimiento de la prestación”*.

En el artículo 37.1 sobra la expresión *“del pago de la renta mínima de inserción”*, pues resulta redundante con lo expresado en ese apartado con anterioridad. También resulta redundante el apartado 2 del mencionado artículo cuando señala que la resolución por la que se establezca la suspensión cautelar del pago deberá estar motivada, pues el carácter motivado de la resolución ya se ha subrayado en el apartado 1 del citado artículo.

El artículo 39 bajo la rúbrica de *“efectos de la suspensión”* en realidad aborda los efectos únicamente de la suspensión temporal por lo que entendemos que la mencionada denominación del artículo podría generar confusión, máxime cuando la Ley bajo ese mismo título aborda los efectos tanto de la suspensión temporal como de la cautelar, por lo que sería conveniente cambiar la denominación por un título que refleje con exactitud su contenido.

En cuanto al artículo 41 del proyecto, de nuevo se ha de hacer hincapié en el respeto al tenor literal de la ley en lo que se refiere a la reproducción de las causas de extinción del derecho a la prestación que establece el artículo 15 de la Ley 15/2001. En este sentido, por ejemplo se observa que lo que el artículo 41 del proyecto establece como uno de los supuestos de pérdida de requisitos (traslado de la residencia efectiva fuera de la Comunidad de Madrid), el mencionado artículo de la Ley lo establece en la letra e) como una causa independiente y distinta de pérdida de los requisitos que contempla en la letra a).

El capítulo IX del proyecto de reglamento aborda el reintegro de prestaciones indebidamente percibidas. De esta manera, el artículo 43 comienza estableciendo cuando se considera que existe una situación de percepción indebida de la prestación, para desarrollar posteriormente, en virtud de lo dispuesto en el artículo 16.1 de la Ley 15/2001, el procedimiento para el reintegro (artículos 44 a 46).

Debe observarse que el artículo 43 del proyecto parece acotar el concepto de percepción indebida al supuesto de que la unidad familiar haya percibido otros ingresos de manera simultánea a la renta mínima de inserción, cuando lo cierto es que a tenor de la Ley 15/2001 pueden existir otros supuestos de percepción indebida de la prestación, como por ejemplo el de traslado de residencia efectiva fuera de la Comunidad de Madrid, con el consiguiente incumplimiento del requisito de residencia permanente, que puede llevar aparejada la extinción del derecho (artículo 15 e) de la Ley 15/2001). Además debe destacarse que el citado artículo 16.1 de la Ley 15/2001 vincula la declaración de la existencia de prestaciones indebidamente percibidas a la resolución por la que se decide la suspensión temporal de la prestación o la extinción del derecho, de manera que únicamente remite al desarrollo reglamentario el procedimiento para su reclamación.

Conforme a lo expuesto, entendemos que el proyecto excede del mandato legal pues no debe acotar el concepto de percepción indebida que es mucho

más amplio a tenor de lo establecido en la Ley 15/2001 y además está vinculado a la resolución por la que se declare la suspensión temporal o la extinción de la prestación reconocida.

Esta consideración es esencial.

El proyecto aborda en el capítulo X del título I el procedimiento sancionador en desarrollo del capítulo VII del título I de la Ley 15/2001 que regula el régimen de infracciones y sanciones (artículos 23 a 28). El proyecto perfila un procedimiento acorde con el establecido en el Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora por la Administración de la Comunidad de Madrid aprobado por Decreto 245/2000, de 16 de noviembre, de aplicación en todo lo no previsto en el mencionado capítulo del proyecto, tal y como recoge la disposición final tercera del decreto aprobatorio.

El título II del proyecto regula las medidas de inserción en desarrollo del título III de la Ley 15/2001, desglosado en cuatro capítulos que abordan el programa individual de inserción y otras medidas de inserción previstas en la Ley 15/2001, así como la coordinación con los servicios de empleo para la incorporación a itinerarios individualizados de inserción laboral.

Una vez más se ha de hacer hincapié en que no es correcta la reproducción de los preceptos legales en la norma reglamentaria con modificaciones, pues pueden generar confusión en la aplicación de la norma. Así ocurre por ejemplo con la definición del programa individual de inserción, claramente establecida en el artículo 30 de la Ley 15/2001, que el artículo 52.1 del proyecto no recoge con fidelidad, adoptando una fórmula explicativa que parece más propia de la parte expositiva de la norma.

En el apartado 3 del artículo 52 debe añadirse que los programas individuales de inserción serán elaborados con criterios profesionales en consonancia con lo dispuesto en el artículo 31.1 de la Ley 15/2001, que contempla que los centros municipales de servicios sociales elaboren los

mencionados programas teniendo en cuenta tanto los criterios técnicos que recoge el proyecto como criterios profesionales.

Por lo que se refiere a la finalización del programa individual de inserción regulada en el artículo 59 del proyecto, debería incluirse entre la causas de terminación, la del vencimiento de su plazo de duración, de conformidad con lo establecido en el artículo 33.1 de la Ley 15/2001 que dispone que los programas individuales de inserción tendrán la duración que determine el centro municipal de servicios sociales, oída la persona para la que se elabore el programa.

Debemos detenernos ahora en el análisis del artículo 60 del proyecto en el que se establece la posible elaboración y desarrollo de los programas individuales de inserción por entidades administrativas o sociales distintas de los centros municipales de servicios sociales.

Este precepto ha sido cuestionado por alguno de los órganos preinformantes por su contradicción con la Ley 15/2001. En este punto conviene recordar que la citada ley en su artículo 31.4 dispone que en la norma reglamentaria se contemplen *“los supuestos excepcionales en que los programas individuales de inserción serán elaborados por entidades administrativas o sociales distintas de los centros municipales de servicios sociales”*.

Del mencionado precepto es fácil inferir que el ánimo del legislador es que la norma de desarrollo de la ley concrete los supuestos en los que, de manera excepcional, los programas individuales de inserción no serán elaborados por los centros municipales de servicios sociales, tal y como establece como norma general el artículo 31.1 de la Ley 15/2011, concreción que no se realiza, desde nuestro punto de vista con la fórmula genérica e indeterminada que se contiene en el precepto (*“grupos con especiales circunstancias que dificulten la intervención por parte de los centros municipales de servicios sociales”*).

Además las funciones que el precepto atribuye a las entidades sociales y administrativas exceden del precepto legal, pues solo permite su intervención en la elaboración de los programas, pero no en su seguimiento y ejecución de las actuaciones que incorpore, como establece el reglamento, que son funciones atribuidas a los centros municipales de servicios sociales por el texto legal.

Esta consideración es esencial.

El título III del proyecto viene a desarrollar el capítulo de la Ley 15/2001 relativo a los órganos de seguimiento y coordinación de las medidas previstas en la ley. De esta manera aborda en los artículos 72 a 74 la composición y funciones de dichos órganos que son, conforme a lo establecido en el texto legal: la Comisión de Seguimiento (artículo 72), la Comisión de Coordinación (artículo 73) y la Comisión de Valoración (artículo 74).

En materia de composición de los órganos que regula, el proyecto respeta el texto legal, salvo por lo que se refiere a la Comisión de Coordinación, respecto a la que el artículo 41 de la Ley 15/2001 establece una representación de carácter público (Comunidad de Madrid y Ayuntamientos) dada la función de esa Comisión de coordinación de la acción entre las distintas Administraciones Públicas implicadas en la aplicación de la Ley 15/2001, por lo que la inclusión en la composición de la Comisión de Coordinación de “*representantes de otros organismos públicos, organizaciones o asociaciones*” excede de lo dispuesto legalmente, salvo que su participación no sea en calidad de miembros de la Comisión, lo que el precepto no aclara.

Por lo que atañe a las funciones de los órganos, las mismas aparecen claramente delimitadas en la Ley 15/2001, por lo que bastaría su remisión al texto legal como bien se hace únicamente en relación con la Comisión de Valoración regulada en el artículo 74, teniendo en cuenta además que el

texto legal no prevé el desarrollo reglamentario de las funciones de los órganos de seguimiento y coordinación.

Esta consideración es esencial.

QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

En términos generales el proyecto de decreto se ajusta a las directrices de técnica normativa aprobadas mediante Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, que resultan de aplicación, sin perjuicio de algunas observaciones que hemos ido apuntando a lo largo del presente dictamen y algunos defectos gramaticales, de puntuación y redacción que deben corregirse.

En primer lugar debe señalarse que la denominación de la Ley 15/2001, es la de “*Renta Mínima de Inserción en la Comunidad de Madrid*”, por lo que no resultan correctas las remisiones que el proyecto de decreto realiza a la Ley 15/2001, como de “*Renta Mínima de Inserción de la Comunidad de Madrid*”. De la misma manera, por razones de coherencia con la denominación de la ley que desarrolla, el proyecto de decreto debería denominarse “*por el que se aprueba el reglamento de la Renta Mínima de Inserción en la Comunidad de Madrid*”.

En la parte expositiva la fórmula promulgatoria debería adaptarse a lo dispuesto en la Directriz 16, lo que supone que primero se haga referencia al consejero que ejerce la iniciativa, dejando lo relativo a la habilitación normativa fuera de la fórmula promulgatoria, aunque como contenido propio de la parte expositiva (Directriz 12).

Los términos “asistencialidad” y “empleabilidad” recogidos en la parte expositiva, no figuran en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, por lo que de acuerdo con los criterios lingüísticos generales recogidos en las Directrices, sería oportuna su sustitución por otros términos equivalentes del léxico recogido en el citado Diccionario.

Por otro lado, debemos recordar, que no debe escribirse con inicial mayúscula cuando en el texto de la disposición se haga referencia a la propia norma, según lo establecido en relación con el uso específico de mayúsculas en las citadas Directrices de técnica normativa. También conviene tener en cuenta que la parte citada de una norma (artículo, título, disposición final...) debe escribirse en minúscula, conforme a las reiteradas Directrices.

En la disposición adicional primera “*Convenios con Comunidades Autónomas*” puede tomarse en consideración que de acuerdo con la Directriz 72, la cita de los Estatutos de Autonomía puede realizarse de forma abreviada, sin necesidad de incluir la referencia a la ley orgánica por la que se aprueban.

Con el ánimo de coadyuvar en la mejora de la redacción del texto, y en cumplimiento de la Directriz 101 del Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa, que recomienda respetar el orden normal de los elementos de la oración, prescindiendo del hipérbaton, sugerimos una nueva redacción de la disposición adicional segunda en los siguientes términos:

“La Consejería competente en materia de servicios sociales dispondrá de una aplicación informática que permita a cada trabajador social comprobar el estado del expediente de renta mínima de inserción de las personas con quienes realiza las citadas medidas de inserción, con el fin de que los centros municipales de servicios sociales puedan llevar a cabo la función instructora de las solicitudes y procedimientos de revisión de renta mínima de inserción contempladas en la Ley 15/2001, de 27 de diciembre, de Renta Mínima de Inserción, y en el presente decreto”.

En la disposición final primera sería conveniente sustituir la referencia a las medidas contenidas “en el presente decreto” por la correspondiente a las contenidas “en el reglamento” puesto que el decreto es simplemente el

instrumento para la aprobación de la norma reglamentaria, siendo ésta la que contempla las medidas de referencia.

En la disposición final tercera, entendemos que debería suprimirse la referencia que se contiene en el inciso final a la “*norma que lo sustituya*”, ya que se considera superflua.

De acuerdo con las Directrices de técnica normativa (Directriz 47) el reglamento no debe considerarse ni denominarse anexo, aunque aparezca en el lugar que corresponde a esta parte de las disposiciones generales.

En el artículo 8.2 e) 3 del proyecto de reglamento debe colocarse una coma detrás de “*actividades*”.

En el artículo 55.1 del proyecto no se comprende la utilización del término “dispositivo”, ya que ninguna de sus acepciones del Diccionario de la Real Academia de la Lengua encaja en el contexto en el que se inserta dicha palabra.

De igual manera, de acuerdo con los criterios lingüísticos generales recogidos en las Directrices de técnica normativa, sería conveniente la sustitución del término “herramientas”, que figura en la denominación del artículo 71, teniendo en cuenta que ninguna de las acepciones de esa palabra responde con propiedad al contenido de la materia regulada en el citado artículo. Esta observación es aplicable también al artículo 58 del proyecto, ya que utiliza ese mismo término al remitirse al capítulo IV del título II, en el que está inserto el mencionado artículo 71.

En el artículo 72.2 se recomienda sustituir la expresión “*formarán como*” que carece de sentido, por la forma verbal “*serán*”.

Atendiendo a la Directriz 43 incorporada en el citado Acuerdo, la referencia al “*Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*” contenida en la disposición final cuarta debe ir entrecomillada.

En mérito a cuanto antecede, el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid formula la siguiente,

CONCLUSIÓN

La Comunidad de Madrid ostenta la competencia para dictar la norma proyectada y, una vez consideradas las observaciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen, algunas de las cuales tienen el carácter de esenciales, puede someterse su aprobación al Consejo de Gobierno, bajo la fórmula *“de acuerdo con el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid”*.

Madrid, 1 de octubre de 2014