



**CONSELL JURÍDIC CONSULTIU
DE LA
COMUNITAT VALENCIANA**

**Dictamen 158/2016
Expedient 204/2016**

Hble. Sr.
Vicente Garrido Mayol
President

Il·lm. Sr.
José Díez Cuquerella
Vicepresident

Consellers:
Il·lms. Srs.
Enrique Fliquete Lliso
Federico Fernández Roldán
Margarita Soler Sánchez
M^a Luisa Mediavilla Cruz

Molt Hble. Sr.
Francisco Camps Ortíz
Conseller nat

Il·lm. Sr.
Ferran García i Mengual
Secretari General

Hble. Senyora:

El Ple del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en sessió celebrada el dia 6 d'abril del 2016, sota la Presidència de l'Hble. Sr. Vicente Garrido Mayol, i amb l'assistència dels senyors que al marge s'expressen va emetre, per unanimitat, el dictamen següent:

De conformitat amb la comunicació de V.H. de 30 de març de 2016 (Registre d'entrada de 31 de març), el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha examinat el procediment instruït per la Vicepresidència i Conselleria d'Igualtat i Polítiques Inclusives, relatiu al projecte de Decret del Consell pel qual es regula el procediment i les condicions per al reconeixement i la concessió de la prestació econòmica per a despeses de manutenció dels menors acollits.

I ANTECEDENTS

De l'examen de l'expedient administratiu es desprèn que:

Primer.- Sol·licitud de dictamen.

Amb data 30 de març de 2016, remès pel Subsecretari (per delegació de la Vicepresidenta del Consell i Consellera d'Igualtat i Polítiques Inclusives) va tindre entrada en este Consell Jurídic el projecte de Decret pel qual es regula el procediment i les condicions per al reconeixement i la concessió de la prestació econòmica per a despeses de mantenció dels menors acollits i se sol·licita el preceptiu dictamen amb caràcter urgent, de conformitat amb allò que disposa l'article 10.4 i 14.2 de la Llei 10/1994, de 19 de desembre, de creació del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

Segon.- Documentació remesa.

L'expedient que forma el procediment instruït per a l'elaboració del projecte de Decret està integrat per la documentació següent:

1.- Resolució d'inici del procediment d'elaboració de la norma de la Vicepresidenta del Consell i Consellera d'Igualtat i Polítiques Inclusives de 2 de març de 2016.

2.- Informe sobre la declaració d'urgència per a la tramitació del projecte de Decret emès per la Directora General de Servicis Socials i Persones en situació de Dependència.

3.- Informe de necessitat i oportunitat de la norma, emès el dia 22 de març de 2016 per la Directora General de Servicis Socials i Persones en Situació de Dependència.

4.- Memòria econòmica del projecte normatiu de 22 de març de 2016, subscripta per la repetida Directora General. En este document s'indica que *“la entrada en vigor de la norma no comporta directamente un incremento de gasto ni una repercusión presupuestaria, ya que su fundamento es el establecimiento de los procedimientos y condiciones de las prestaciones, mientras que las cuantías así como la asignación de las diferentes líneas presupuestarias... vienen establecidas en la Ley de Presupuestos para cada ejercicio económico”*.

D'altra banda, en esta memòria també s'assenyala que estos pagaments s'exceptuen del règim de pagaments anticipats previst en l'article 178 de la Llei de Subvencions 1/2015, de 6 de febrer.

5.- Informe favorable sobre impacte per raó de gènere de 22 de març de 2016, de la dita Directora General.

6.- Informe també favorable sobre repercussió informàtica emés el dia 22 de març de 2016 per la titular de la mateixa Direcció General.

7.- Informe de l'esmentada Directora General sobre l'impacte normatiu de la norma projectada en la infància, adolescència i la família.

8.- Informe sobre la realització d'al·legacions realitzades per les entitats i associacions més representatives del sector, de la reiterada Direcció General.

9.- Tràmit d'audiència a les distintes conselleries i al·legacions realitzades.

10.- Informe de l'Advocacia de la Generalitat, de 16 de març de 2016, en el qual es fan nombroses observacions a la norma projectada.

11.- Informe justificatiu de la no inclusió de determinades consideracions jurídiques al projecte de Decret, emés el dia 22 de març de 2016 per la Directora General de Servicis Socials i Persones en Situació de Dependència.

12.- Informe favorable del Director General de Pressupostos de 10 de març de 2016, emés en el tràmit d'al·legacions a les Conselleries en el qual no s'efectuen al·legacions, encara que s'expressa que *“la correspondiente valoración de la incidencia presupuestaria de la norma se efectuará por esta Dirección General en el momento de emisión del informe previsto en el artículo 26.1 de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, que debe ser solicitado aportándose la correspondiente Memoria Económica”* (El subratllat és del Dictamen).

S'aprecia, per tant, una contradicció ja que si, com es diu en la memòria econòmica, la norma projectada no comporta gasto, de conformitat amb allò que s'ha preceptuat en l'article 26.3 de la repetida Llei 1/2015, l'informe de la Conselleria competent en matèria d'Hisenda a què es referix l'article 26.1 no resultarà preceptiu.

Tercer.- Finalitat de la norma i marc normatiu.

L'informe sobre la necessitat i oportunitat del projecte de Decret assenyala el següent:

“Esta previsión normativa tiene su fundamento en que el acogimiento familiar es una medida de protección de menores, que se ejerce respecto de menores que se encuentran bajo la guarda o la tutela de la Generalitat y que permite que éstos dispongan de un entorno familiar normalizado durante el tiempo en que, como consecuencia de la actuación protectora de los poderes públicos, hayan de permanecer apartados de sus familias de origen. Se trata, por tanto, de una actividad de innegable interés público.

De acuerdo con el apartado 1 del artículo 121 de la Ley 12/2008, de 3 de julio de 2008, de la Generalitat, de Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunitat Valenciana, modificada recientemente por la Ley la Ley 10/2015, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat, la Generalitat, bien directamente o a través de las Entidades Locales y de las instituciones colaboradoras privadas, prestará a las personas acogedoras, así como a la familia de origen del menor, la colaboración necesaria para hacer efectivos los objetivos propios de! acogimiento familiar, así como los apoyos de carácter técnico, jurídico y social que sean precisos en función de las necesidades que presenta el menor, de las características del acogimiento y de las dificultades para su desempeño.

Según el apartado 2 las personas acogedoras tienen derecho a percibir de la Generalitat una prestación económica que contribuya a hacer frente a los gastos de mantenimiento de los menores acogidos (siempre que el menor se encuentre bajo la guarda o la tutela de la Generalitat, que el acogimiento se haya constituido y formalizado en los términos y con las prescripciones establecidas legalmente y que no sea preadoptivo).

En apartados posteriores se establece que el importe de dicha prestación se determinará para cada ejercicio en función de la cuantía o el módulo por día de acogimiento que establezca la ley de presupuestos de la Generalitat, con módulos distintos atendiendo el carácter del acogimiento o su especialización.

En el apartado 6 reconoce que las personas acogedoras podrán solicitar, mediante el procedimiento que reglamentariamente se determine, el reconocimiento del derecho a percibir la prestación económica regulada en este artículo en cualquier momento.

Por ello y a través de este Decreto se regula el procedimiento y las condiciones para el reconocimiento y concesión de la prestación económica por gastos de manutención de los menores acogidos que se encuentren bajo la guarda o la tutela de la Generalitat". (El subratllat és del Dictamen).

I trobant-se el procediment en l'estat descrit, la Vicepresidenta del Consell i Consellera d'Igualtat i Polítiques Inclusives va remetre l'expedient per a dictamen per este Consell Jurídic amb caràcter urgent.

II CONSIDERACIONS

Primera.- Naturalesa del dictamen.

L'autoritat consultant ha instat el dictamen amb caràcter preceptiu, a l'empara del que disposen els articles 10.4 de la ja esmentada Llei de la Generalitat 10/1994, de 19 de desembre, de Creació del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, a recaure sobre el projecte de Decret del Consell pel qual es regula el procediment i les condicions per al reconeixement i la concessió de la prestació econòmica per a despeses de manutenció dels menors acollits.

Així mateix, l'emissió d'este dictamen s'ha sol·licitat amb caràcter urgent, i s'ha justificat esta urgència per mitjà d'un informe de la Directora General de Servicis Socials i Persones en situació de Dependència.

La norma té per objecte regular el procediment i les condicions per al reconeixement i concessió de les prestacions econòmiques individualitzades per a gastos de manutenció de menors a la guarda o a la tutela de la Generalitat, com ja s'ha dit, estes prestacions estan previstes en l'article 121.2 de la Llei 12/2008, de 3 de juliol, de Protecció Integral de la Infància de la Comunitat Valenciana, recentment modificat per l'article 55 de la Llei 10/2015, de 29 de desembre, de Mesures fiscals, de Gestió administrativa i financera, i d'Organització de la Generalitat.

Segona.- Procediment d'elaboració del projecte.

El projecte de Decret que ara es dictamina s'ha tramitat de conformitat amb allò que disposa l'article 43 de la Llei del Consell de la Generalitat i de les previsions del títol III, "*Procediment d'elaboració dels projectes normatius*" del Decret 24/2009, de 13 de febrer, del Consell, que regula la forma, l'estructura i el procediment d'elaboració dels projectes normatius de la Generalitat.

L'objecte de la norma projectada és la regulació del procediment i les condicions per al reconeixement de les prestacions econòmiques individualitzades per a gastos de manutenció de menors a la guarda o a la tutela de la Generalitat. Amb això, s'acomplix el mandat contingut en l'article 121.1 de l'esmentada Llei 12/2008, que estableix el següent:

“Les persones acollidores podran sol·licitar, mitjançant el procediment que reglamentàriament es determine, el reconeixement del dret a percebre la prestació econòmica regulada en aquest article en qualsevol moment. Les bases reguladores de la prestació determinaran la data d'efectes econòmics, que no podrà retrotraure's a exercicis pressupostaris ja tancats en el moment de presentar la sol·licitud. El termini màxim per a resoldre i notificar aquest reconeixement serà de sis mesos. Si transcorregut l'esmentat termini no s'haguera notificat la resolució, la persona sol·licitant tindrà dret a reclamar una revisió per la via d'urgència, amb un termini per a la resolució d'un mes. Si transcorregut el segon termini no s'haguera notificat la resolució, la pretensió s'entendrà estimada”.

La Llei esmentada diferix a la norma reglamentària la regulació del procediment per a reconèixer el dret a la prestació, assenyalant que les seues bases reguladores en determinaran els efectes econòmics.

Encara que l'article 165.1 de l'esmentada Llei de la Generalitat 1/2015 determina que les bases reguladores de la concessió de subvencions siguen aprovades mitjançant una Orde de la Conselleria competent per raó de la matèria, en el present cas la norma projectada adopta la forma de Decret del Consell perquè desplega l'article 121 de la Llei Protecció Integral de la de la Infància de la Comunitat Valenciana, i regula, a més, el procediment de concessió de les prestacions a les famílies acollidores, a les quals la Llei atorga l'expectativa de percepció de la prestació.

S'ha incorporat a l'expedient un informe sobre la necessitat i oportunitat del projecte que va ser emés el dia 22 de març de 2016 per la directora general de Servicis Socials i Persones en Situació de Dependència; i memòria econòmica de la mateixa data, també realitzada per la directora mencionada, en la qual s'afirma que *“la entrada en vigor de la citada norma no comporta directament un incremento de gasto ni una repercusión presupuestaria, ya que su fundamento es el establecimiento de los procedimientos y condiciones de las prestaciones, mientras que las cuantías así como la asignación de las diferentes líneas presupuestarias a las que afectan las ayudas determinadas al amparo del presente Decreto, vienen establecidas en la Ley de presupuestos para cada ejercicio económico.*

Este Decreto fija el procedimiento de concesión de las prestaciones previstas en el artículo 121.2 de la ley 12/2008, de 3 de julio, de Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia en la Comunitat Valenciana. De acuerdo con dicho precepto, es la Ley de Presupuestos de cada ejercicio presupuestario la que debe determinar la cuantía de las prestaciones anuales. Por tanto, este procedimiento no tiene en sí mismo repercusión presupuestaria alguna, ya que únicamente son una norma auxiliar para la concesión de una subvención, cuyos requisitos y cuantía vienen determinados por normas con rango de ley”.

Per tant, segons s'expressa, l'aprovació de la norma projectada no comporta obligacions econòmiques per a la Generalitat, atés que seran les convocatòries anuals les que continguen les dotacions econòmiques, per la qual cosa en virtut de l'article 26.3 de la Llei 1/2015 haurà d'incorporar-se a esta norma la regla denominada de “no gasto”, com s'indicarà en la consideració quinta del Dictamen.

Pel que fa als informes sobre infància, adolescència i família, com ja es va indicar en el Dictamen núm. 120/2016, entre altres, dos lleis estatals han introduït l'exigència dels informes relatius a l'impacte dels projectes normatius en la infància i en l'adolescència, així com sobre la família (la Llei 26/2015, de 28 de juliol, ha modificat la Llei Orgànica 1/1996, de 15 de gener, de Protecció Jurídica del Menor -en l'article 22 quinquies- i la Llei 40/2003, de 18 de novembre, de Protecció a les Famílies nombroses -introduint-hi una nova disposició addicional desena-). Els preceptes d'estes normes que imposen l'emissió dels avantdits informes són qualificats com bàsics per la pròpia norma 26/2015. Per això, i encara que poguera acceptar-se que el legislador ha incorregut en un excés competencial en este punt, fóra convenient la seua incorporació als procediments d'elaboració de projectes normatius de la Generalitat, quan així es deduïska de la matèria objecte de regulació, com és el cas. I de manera anàloga a allò que s'ha exposat per este Consell Jurídic Consultiu respecte a l'informe per raó de gènere en la seua Memòria de 2014, estos informes haurien d'emetre'ls, si és el cas, òrgans de la Generalitat especialitzats per raó de la matèria, més encara en este cas, en el qual la matèria afecta directament a menors.

Així mateix, consta un informe favorable de l'Advocacia de la Generalitat de 16 de març de 2016 i el tràmit d'audiència a les conselleries i associacions afectades.

Finalment ha de significar-se que si bé consta l'informe favorable del director general de Pressupostos de 10 de març de 2016, com ja s'ha dit en antecedents s'aprecia contradicció entre l'advertència que fa la directora

general mencionada sobre la necessitat de sol·licitar l'informe previst en l'article 26.1 de la Llei 1/2015 i la postura que es conté en la memòria econòmica sobre la inexistència de gasto.

Tercera.- Estructura i contingut del projecte.

El text del projecte consta d'un preàmbul, 30 articles dividits en cinc capítols, una disposició addicional i tres disposicions finals.

Preàmbul

Capítol I. Objecte i condicions de concessió de les prestacions.

Article 1. Objecte de les prestacions.

Article 2. Requisits per a l'obtenció de la subvenció i forma d'acreditació.

Article 3. Pluralitat d'acollidors.

Article 4. Pluralitat de menors acollits.

Capítol II. Efectes econòmics, quantia i compatibilitat de les prestacions.

Article 5. Efectes econòmics de la prestació.

Article 6. Criteris per a determinar la quantia de la prestació.

Article 7. Compatibilitat amb altres subvencions.

Capítol III. Òrgans competents.

Article 8. Òrgan instructor.

Article 9. Òrgan competent per a la resolució.

Capítol IV. Reconeixement del dret a la prestació.

Article 10. Inici de l'expedient.

Article 11. Lloc de presentació de la sol·licitud.

Article 12. Documentació que han de presentar els interessats.

Article 13. Esmena de la sol·licitud.

Article 14. Informes de l'òrgan instructor i tràmit d'audiència.

Article 15. Proposta de resolució.

Article 16. Resolució i termini per a resoldre.

Capítol IV. Determinació i concessió de la quantia de la prestació.

Article 17. Concessió en la resolució de reconeixement del dret.

circumstàncies previstes en l'article 13.2 de la Llei 38/2003, General de Subvencions, amb l'excepció del que preveu la lletra e) de l'article mencionat, *“que no impedirà la obtenció de la prestació en atenció a la primàcia del interès superior del menor y la aplicació preferente del acogimiento familiar respecto del acogimiento residencial. El cumplimiento de esta condición, cuando no pueda ser justificado mediante certificado expedido por la autoridad competente, se acreditará mediante declaración responsable”*.

Tal excepcionalitat ja està prevista en l'article 121. 7 de la Llei 12/2008, de 3 de juliol, de la Generalitat, de Protecció Integral de la Infància i l'Adolescència de la Comunitat Valenciana, en la redacció donada per la Llei 26/2015, de 28 de juliol, de modificació del sistema de protecció a la infància i a l'adolescència. Este apartat diu així:

“Excepcionalment, i en atenció a la primàcia de l'interès superior del menor sobre qualsevol altre interès legítim concurrent, inclosa en l'article 3 de la present llei com a principi rector de la política de la Generalitat en relació amb la seua protecció, així com a l'aplicació preferent de l'acolliment familiar, i afavoreix la permanència en el seu ambient i entorn familiar, establida en l'article 115 d'aquesta, les bases de la convocatòria podran establir que les persones acollidores podran ser beneficiàries de les prestacions regulades en el present article encara que hi concórrega la circumstància arrellegada en l'article 13.2.e de la Llei 38/2003, de 17 de novembre, General de Subvencions. A les persones exceptuades d'aquest requisit tampoc els serà exigible en el moment del pagament de la prestació”.

Per tant, se suggerix que al ser una excepció no prevista en la normativa de subvencions, però sí en la Llei 12/2008 citada, així s'expressa en el precepte projectat.

A l'article 9.1

La redacció d'este apartat hauria de contemplar l'òrgan competent per a resoldre, sense perjuí que el dit òrgan pugui delegar l'esmentada competència, delegació que no hauria de fer-se en un Decret del Consell.

A l'article 16.3

Este apartat indica que si transcorregut el termini de sis mesos des de la presentació de la sol·licitud no s'haguera practicat la notificació de la resolució, la persona tindrà dret a reclamar una revisió per la via d'urgència, amb un termini per a resoldre d'un mes. I que si transcorregut el termini esmentat no se n'haguera notificat la resolució, la pretensió s'entendrà estimada per silenci administratiu positiu.

Article 18. Determinació de la quantia i concessió de la prestació en acolliments plurianuals.

Article 19. Procediment de concessió de la prestació per ampliació de la duració de l'acolliment.

Article 20. Petició de concessió de la prestació per quanties no previstes en la resolució de reconeixement del dret.

Article 21. Resolució de concessió de la prestació per imports addicionals als arreplegats en la resolució de reconeixement del dret.

Capítol VI. Col·laboració de les corporacions locals.

Article 22. Entitats col·laboradores.

Article 23. Transferències de fons.

Capítol VII. Del pagament, obligacions, modificació i justificació de la prestació.

Article 24. Pagament de les prestacions.

Article 25. Obligacions.

Article 26. Termini i forma de justificació.

Article 27. Minoració i reintegrament.

Capítol VIII.

Article 28. Règim sancionador.

Article 29. No-subjecció a polítiques de competència.

Article 30. Limitació de la publicitat.

Disposicions addicionals.

Única. S'aprova el model normalitzat de sol·licitud de les prestacions regulades en el present decret, que serà el que figure en l'annex.

Disposicions finals.

Primera. Normativa aplicable.

Segona. Normes de desplegament.

Tercera. Entrada en vigor.

Quinta.- Observacions al text del projecte.

Observacions a la part dispositiva

A l'article 2.1

Assenyala este apartat que no podran obtindre la condició de beneficiari de les prestacions les persones en què concórrega alguna de les

Atenent que este precepte regula un recurs no previst en la normativa sobre procediment administratiu, atés que esta previsió té l'origen en l'article 121.6 de la Llei 12/2008, de Protecció Integral de la Infància i l'Adolescència esmentada, així haurà d'indicar-se en el text projectat.

Observacions a la part final

A la disposició adicional única

De conformitat amb l'article 28 del ja citat Decret 24/2009:

"1.Cada una de les disposicions de la part final es numerarà amb ordinals en lletra. En el cas que hi haja una sola es designarà com 'única'.

2. Les disposicions aniran titulades. El títol expressarà breument el contingut de la disposició".

Per consegüent, haurà de titular-se la disposició adicional única projectada amb el títol d'"Annex".

Així mateix cal substituir l'expressió "d ellas" per "de las", que és la correcta.

A la disposición final tercera

Deurà corregir-se la redacció substituint l'actual redacció "el día siguiente a su publicación" per la formulació correcta "entrará en vigor el día siguiente al de su publicación".

A més, haurà d'incorporar-se al projecte de Decret l'annex que se cita, perquè no figura entre la documentació remesa.

Com a observació final es fa necessari expressar que, atés que en la memòria econòmica es diu que l'aprovació d'esta norma no comporta increment de gasto no pressupostada, en compliment del que disposa l'article 26.3 de la Llei 1/2015 haurà d'afegir-se al projecte normatiu una disposició adicional nova comprensiva de la regla de no gasto.

Esta observació té caràcter **essencial** als efectes previstos en l'article 73 del Reglament d'eixe Consell, perquè la mencionada clàusula és una imposició legal.

III CONCLUSIÓ

Per tot allò que queda exposat, el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana és del parer:

Que el projecte de Decret del Consell pel qual es regula el procediment i les condicions per al reconeixement i la concessió de la prestació econòmica per a gastos de manutenció dels menors acollits, és conforme amb l'ordenament jurídic, sempre que es tinga en compte l'observació **essencial** formulada.

V.H., no obstant això, resolrà allò que considere més encertat.

València, 6 d'abril del 2016

EL SECRETARI GENERAL

Ferran García i Mengual

EL PRESIDENT

Vicente Garrido Mayol

**HBLE. SRA. VICEPRESIDENTA I CONSELLERA D'IGUALTAT I
POLÍTIQUES INCLUSIVES.**