



## Consejo Jurídico de la Región de Murcia

## Dictamen

**.EN NUM\_DICTAMEN (143/05)****NUM\_DICTAMEN** 143/05**TITULO** Anteproyecto de Ley de creación del Instituto Murciano de Acción Social (IMAS).**TIPO\_DICTAMEN** 02 ANTEPROYECTO DE LEY**TEXTO\_DICTAMEN** Extracto de Doctrina

1. *En lo que al informe sobre el impacto de género se refiere, sólo puede entenderse cumplimentado el requisito establecido en la Ley 6/2004, desde una perspectiva meramente formal, ya que el contenido del citado informe se limita a una escueta afirmación de ausencia de implicaciones por razón de género.*
2. *El contenido de esta disposición plantea la procedencia o no de haber sometido el Anteproyecto a informe del Consejo Regional de la Función Pública. Para dar respuesta a esta cuestión es preciso analizar lo que, al respecto, establece el artículo 13.1 del Texto Refundido de la Ley de la Función Pública, aprobado por Decreto Legislativo 1/2001, de 26 de enero (en adelante, TRLFP). Afirma este precepto que el Consejo Regional de la Función Pública, adscrito a la Consejería competente en materia de Función Pública, es el órgano superior colegiado de consulta, asesoramiento y participación del personal en la política de Función Pública, siendo sus funciones las siguientes: Emitir informes, que tendrán carácter preceptivo y no vinculante, sobre las siguientes materias: a) Anteproyectos de Ley referentes a la Función Pública. Tal como señaló este Órgano Consultivo en el Dictamen número 95/2004, de la redacción legal no puede concluirse que el trámite preceptivo de informe del citado Consejo se circunscriba, estrictamente, a anteproyectos de ley sobre función pública, es decir, que tengan por objeto directo tal materia, sino referentes, en el sentido que aludan a la función pública, de que indirectamente produzcan efectos sobre ella al regular su objeto principal. Se manifiesta nítidamente la distinción en el propio artículo 13 TRLFP, que al establecer la intervención del Consejo respecto a reglamentos lo hace señalando a disposiciones generales sobre la Función Pública, cuando hayan de ser aprobadas por el Consejo de Gobierno, queriendo entonces indicar que, en este caso, el informe se produzca siempre que el objeto directo y principal de la disposición sea la función pública, y no en otra circunstancia.*
3. *Las circunstancias coyunturales de tipo organizativo no pueden erigirse en factor determinante en la configuración normativa de una concreta realidad. El proceso debe ser, precisamente, el contrario: la regulación orgánica debe desenvolverse de tal modo que despliegue los efectos más favorables para conseguir la mayor coordinación y agilidad en la gestión de las políticas propias de su ámbito competencial, el de asistencia social en este caso.*
4. *La Ley 6/2004 en sus artículos 38 y 52.1, reconoce a los titulares de cada Departamento una potestad reglamentaria propia en las materias de ámbito interno y otra derivada por atribución expresa de esa potestad mediante norma de rango legal. Nada se recoge sobre la posibilidad de conferir facultades reglamentarias a los titulares de los Organismos Autónomos, a pesar de lo cual cabe entender que la disfrutarían con carácter autónomo en relación con aquellas materias relativas a su ámbito interno. Ahora bien, la cuestión se plantea en relación con la potestad reglamentaria externa, es decir, aquella que llevaría implícita la posibilidad de dictar normas que afecten a las relaciones de sujeción general en la que se encuentran los ciudadanos en general respecto de la Administración. En este sentido el Tribunal Supremo en Sentencia de su Sala 3ª, de 27 de octubre de 1997, afirma, en relación con el organismo autónomo estatal Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, lo siguiente: "aunque los centros de producción normativa, entre los que cabe incluir al ICAC, no pueden autónomamente dictar este tipo de reglamentos, sí que es posible una habilitación conferida por el legislador para que, dada la especialidad eminentemente técnica de una materia o su versatilidad en el tiempo, que haría difícilmente oportuna, por tardía, la regulación mediante Ley, puedan los mismos promulgar disposiciones fuera de su margen organizativo".*

**ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** El procedimiento de elaboración del Anteproyecto de creación del organismo autónomo Instituto Murciano de Acción Social (IMAS) fue promovido por la Secretaria General de la Consejería de Trabajo y Política Social, Departamento competente para ello a tenor de lo establecido en el artículo 22.b) de la Ley 3/2003, de 10 de

abril, del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia (en adelante, Ley 3/2003).

La creación de este ente supone la supresión del Instituto de Servicios Sociales de la Región de Murcia (ISSORM), circunstancia que se justifica en un informe de la Dirección de dicho organismo, en el que se señala que *“el tiempo transcurrido desde que se creó el ISSORM -casi veinte años- y la inevitable evolución social, que demanda una adaptación a los tiempos actuales, así como la reciente publicación de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, a la que deben adaptarse los organismos públicos existentes, viene a justificar la supresión del ISSORM y la creación del Instituto Murciano de Acción Social (IMAS), Organismo inspirado en los principios de la Ley 3/2003 de 10 de abril, del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia. Este Instituto, cuya creación se hacía tan necesaria para atender problemas y situaciones tan diferentes a las existentes en 1985, va a nacer dotado de la organización y de las funciones necesarias para que nuestra región cuente con un Organismo que asuma de modo integral la política social en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia”*.

**SEGUNDO.-** Junto con el borrador de la Ley constan las siguientes actuaciones:

- a) Informe-memoria citado anteriormente, en el que se recoge la motivación técnica y jurídica del Anteproyecto.
- b) Proyecto de Estatutos del IMAS.
- c) Plan de actuación del IMAS correspondiente al período 2006-2009.
- d) Memoria económica en la que se contienen referencias al coste y financiación de los nuevos servicios que implicaría la creación del IMAS.
- e) Informe de la Dirección General de Presupuestos, Fondos Europeos y Finanzas (actualmente, Dirección General de Presupuestos y Finanzas), fechado el 4 de abril de 2005, en el que, en términos generales, muestra su conformidad con la memoria económica.
- f) Informe justificativo de la necesidad y oportunidad de la norma que se pretende aprobar, suscrito por el servicio jurídico del ISSORM.
- g) Informe del Servicio Jurídico de la Consejería, manifestando, en términos generales, su conformidad al texto.

**TERCERO.-** Tras informe favorable de la Comisión de Secretarios, el Consejo de Gobierno tomó conocimiento del Anteproyecto el 22 de abril de 2005, acordando que continuase la tramitación recabándose los informes preceptivos de las siguientes entidades: Consejos Sectoriales de Servicios Sociales, Consejo Regional de Servicios Sociales, Consejo Económico y Social y Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

El texto fue informado favorablemente por el Consejo Regional de Servicios Sociales en sesión plenaria celebrada el día 26 de abril de 2005.

En lo que se refiere al informe de los Consejos Asesores Regionales de carácter sectorial, se incorpora el del Jefe de Servicio de Desarrollo Normativo y Órganos de Participación de la Consejería consultante, en el que se señala que dichos órganos consultivos, creados por el Decreto 55/2004, aún no se habían constituido y, por lo tanto, no habían podido dictaminar el texto del Anteproyecto con carácter previo al Consejo Regional como resulta preceptivo.

**CUARTO.-** Sometido el Anteproyecto a Dictamen del Consejo Económico y Social, éste valora positivamente la iniciativa de crear un nuevo organismo autónomo que asuma de modo integral la política social en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, aunque considera que el Anteproyecto debería extender sus competencias a todos los servicios sociales especializados a los que se refiere el artículo 10 de la Ley 3/2003, proponiendo que se incluyan los relativos a la familia, la infancia, los inmigrantes y las minorías étnicas. Asimismo, el Dictamen aboga por una integración de representantes de agentes sociales, usuarios y otras entidades en el Consejo de Administración del IMAS, dando así cumplimiento al principio de participación proclamado en el citado texto legal. Finalmente, se formulan observaciones concretas a algunos artículos del texto, tendentes a mejorar su contenido. Respecto a dicho Dictamen se elabora por el ISSORM un informe en el que se acogen algunas modificaciones puntuales hechas por el CES al articulado. También se acepta la sugerencia de incluir a representantes de agentes sociales en el Consejo de Administración del IMAS, a cuyo efecto, se adiciona al precepto relativo a la composición de dicho órgano directivo un apartado por el que se incluyen entre sus miembros a dos nuevos vocales, uno en representación del Consejo Asesor Regional de Personas Mayores y otro en representación del Consejo Asesor Regional de Personas con Discapacidad. Sin embargo, se rechaza la relativa a la inclusión entre las competencias del organismo autónomo de las correspondientes a los servicios sociales destinados a familia, infancia, inmigrantes y minorías étnicas, ya que las peculiaridades que concurren en estos colectivos aconsejan particularizar su gestión, que se estima será más eficaz si se presta por los servicios generales de la Consejería de Trabajo y Política Social. Como consecuencia de dichas modificaciones se elabora el texto definitivo que se somete a este Consejo Jurídico, constando de un preámbulo, diecinueve artículos, estructurados en cinco Capítulos, con los siguientes epígrafes: de su naturaleza, fines y funciones; de los órganos directivos del Instituto Murciano de Acción Social; hacienda y régimen económico, financiero y presupuestario; personal, contratación, régimen jurídico y extinción. Asimismo cuenta el Anteproyecto con dos disposiciones adicionales, una transitoria, una derogatoria y cinco finales.

**QUINTO.-** Elaborados el preceptivo índice de documentos y extracto de secretaría, la consulta fue formulada al Consejo Jurídico, en cuyo registro tuvo entrada el 11 de julio de 2005.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

## CONSIDERACIONES

**PRIMERA.-** Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 12.2 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (LCJ).

**SEGUNDA.-** Sobre las competencias de la Comunidad Autónoma y la adecuación de la figura organizativa elegida a los fines que con ella se pretenden alcanzar.

El Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia (EARMU) en su redacción originaria aprobada por Ley

Orgánica 4/1982, de 9 de junio, contemplaba en su artículo 10.1.o) como competencia exclusiva la relativa a "Bienestar y servicios sociales".

El vigente artículo 10.Uno.18, fruto de la reforma estatutaria operada por Ley Orgánica 1/1998, de 15 de junio, recoge la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en *"asistencia y bienestar social. Desarrollo comunitario. Política infantil y de la tercera edad. Instituciones de protección y tutela de menores, respetando, en todo caso, la legislación civil, penal y penitenciaria. Promoción e integración de los discapacitados, emigrantes y demás grupos sociales necesitados de especial protección, incluida la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación"*.

De esta nueva redacción resultan llamativas dos circunstancias. Por una parte, la inclusión de la expresión "asistencia social" que, en su redacción primitiva, había sido utilizada por los Estatutos de Autonomía de todas las Comunidades Autónomas, salvo por el de la nuestra, y, por otra, la enumeración que realiza de algunos servicios sociales especializados (tercera edad, discapacitados, etc.).

Además, mediante la reforma del Estatuto operada en virtud de la Ley Orgánica 4/1994, de 24 de marzo, la Comunidad Autónoma amplió su techo competencial en materia de servicios sociales asumiendo la que se recogía en el artículo 12.Uno.6, precepto que mediante la reforma llevada a cabo por la Ley Orgánica 1/1998, de 15 de junio, pasó a ser el 12.Uno.3, según el cual corresponde a la Región de Murcia, en los términos que establezcan las leyes y las normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado, la función ejecutiva en materia de gestión de las prestaciones y servicios sociales del sistema de Seguridad Social (INSERSO).

Estas competencias, unidas a las contempladas en el apartado Uno del artículo 51 que atribuye a la Comunidad Autónoma la facultad de crear y estructurar su propia Administración pública, suponen cobertura suficiente y adecuada para abordar la creación de un organismo autónomo que tenga por finalidad la ejecución de las competencias de administración y gestión de servicios, prestaciones y programas sociales para los colectivos que en el Anteproyecto se señalan.

Por último, y en lo que a la competencia orgánica se refiere, cabe señalar que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 22 EARMU, la Asamblea Regional ostenta la potestad legislativa, correspondiendo al Consejo de Gobierno, como órgano colegiado que dirige la política y la Administración regional, la iniciativa legislativa (artículo 30.1, en relación con el 23 EARMU, y artículo 46.1. de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia).

Por su parte y para la realización de determinadas actividades de ejecución o gestión, tanto administrativas como de contenido económico, cuyas características justifiquen su organización y desarrollo en régimen de descentralización funcional, la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen de la administración pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (en adelante Ley 7/2004) prevé, como entidades institucionales de gestión, los organismos públicos que, a su vez, se clasifican en organismos autónomos y entidades públicas regionales.

Esta forma de organización descentralizada de las funciones asistenciales en el ámbito de los servicios sociales, ha sido asumida por otras Administraciones de ámbito estatal, con la creación del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (sustituto del extinguido Instituto Nacional de Servicios Sociales) que, a pesar de haber visto disminuidas notablemente sus competencias de gestión por haber sido traspasados los servicios sociales de la Seguridad Social a las Comunidades Autónomas, continúa ejerciendo competencias a nivel central, referidas a colectivos de refugiados e inmigrantes, personas de la tercera edad y personas con minusvalía. También en el ámbito autonómico se ha adoptado este modelo (Instituto Aragonés de Servicios Sociales, la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, el Instituto Catalán de Asistencia y Servicios Sociales, el Servicio Regional de Bienestar Social de la Comunidad de Madrid, el Instituto Navarro de Bienestar Social, o el Instituto Balear de Asistencia Social). Por último, y como precedente más significativo, cabe señalar que ya por Ley 11/1986, de 19 de diciembre, se creó el ISSORM, como organismo autónomo de carácter administrativo, al que encomendaba la gestión de los servicios especializados, de los servicios comunitarios que no pudieran ser atendidos por los Ayuntamientos respectivos, así como la gestión de conciertos, subvenciones y otras prestaciones económicas.

**TERCERA.-** Sobre el procedimiento de elaboración del Anteproyecto.

Ha sido el previsto en el artículo 46 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia (en adelante Ley 6/2004), a cuyas prescripciones se ha acomodado en términos generales. En efecto, el procedimiento se inició mediante la elaboración del Anteproyecto por la Consejería de Trabajo y Política Social, Departamento competente a tenor de lo prevenido en el artículo 22, b) de la Ley 3/2003, que atribuye a la Consejería responsable en materia de servicios sociales la elaboración de anteproyectos y proyectos de disposiciones de carácter general y de cualquier otra normativa específica en materia de servicios sociales. Al Anteproyecto se acompañó una memoria que incluía la motivación técnica y jurídica; otra sobre su necesidad y oportunidad; el informe de impacto por razón de género y, finalmente, un estudio económico de la norma, con referencia al coste y financiación de los nuevos servicios creados. Posteriormente, se elevó el Anteproyecto acompañado de la documentación indicada al Consejo de Gobierno.

Sin embargo, la anterior constatación ha de ser matizada con las siguientes observaciones:

1ª. La competencia para la elaboración del Anteproyecto y para su posterior tramitación, corresponde, a tenor de los preceptos legales citados anteriormente, a la Consejería de Trabajo y Política Social, que ha de ejercerlas a través de sus órganos directivos y unidades administrativas, de acuerdo con lo establecido en sus normas organizativas. Al ISSORM, y más concretamente a su Dirección, le compete una función meramente de propuesta. Pues bien, en el expediente se observa una cierta confusión al determinar el órgano o unidad al que corresponde evacuar cada uno de los trámites que configuran el procedimiento. No obstante, al depender todos ellos de la Consejería competente, y habiendo su titular suscrito el texto y asumido las actuaciones practicadas al enviarlas a este órgano consultivo, puede entenderse que cualquier incompetencia orgánica ha quedado subsanada.

2ª. En lo que al informe sobre el impacto de género se refiere, sólo puede entenderse cumplimentado el requisito establecido en la Ley 6/2004, desde una perspectiva meramente formal, ya que el contenido del citado informe se

limita a una escueta afirmación de ausencia de implicaciones por razón de género.

En efecto, como ya decíamos en nuestro Dictamen número 132/2004, *“la reforma legislativa operada por la Ley 30/2003 incorpora al ordenamiento jurídico una medida prevista en el IV Plan para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, que establece como uno de sus principios fundamentales el que denomina mainstreaming y cuyo propósito se define como “promover la defensa y garantía del principio de igualdad entre hombres y mujeres en todas las actividades y políticas, a todos los niveles y evaluando sus posibles efectos”. Ahora bien, la cuestión clave de la Ley 30/2003, es cómo se realiza un informe sobre el impacto por razón de género en las medidas que se establezcan (en el anteproyecto de ley o en el proyecto de reglamento administrativo), y en la solución de esta cuestión ayuda la Exposición de Motivos de dicho texto legal al referirse a una “Guía para la evaluación del impacto en función del género” elaborada por la Comisión de la Unión Europea, añadiendo que fue diseñada por dicho organismo para proyectarse en el seno de la Comisión con objeto de evitar consecuencias negativas no intencionales que favorezcan situaciones de discriminación y para mejorar la calidad y la eficacia de las políticas comunitarias; y aunque esta Guía tenga, como dice el Consejo de Estado en su Memoria del ejercicio 2003, un carácter interno, “la cita que de ella hace nuestro legislador permite entender que los elementos conceptuales (la diferencia entre sexo y género, la diferencia entre igualdad formal e igualdad real o el principio de transversalidad) e instrumentales contenidos en esa Guía pueden ser útiles a efectos de interpretar la exigencia impuesta por dicha Ley y para dar indicaciones a los respectivos Departamentos ministeriales sobre el modo de elaborar el informe de evaluación del impacto de género”.*

Pues bien, los criterios contenidos en esta Guía aconsejaban haber incorporado al expediente un estudio sobre la posible existencia de una distinta realidad para los hombres y las mujeres en su condición de beneficiarios de los servicios sociales, y si se constatará que efectivamente así se daba, proceder, a continuación, a evaluar el impacto que la norma, una vez aprobada, pudiera tener sobre dicha diferencia, incorporando, en su caso, medidas tendentes a paliarla.

3ª. La Disposición Adicional Primera prevé que a la entrada en vigor de la Ley se integrará en el IMAS el personal resultante de la relación de puestos de trabajo del ISSORM. Asimismo se producirá dicha integración en relación con *“el personal de la Consejería de Trabajo y Política Social que se determine, cuyas funciones estén relacionadas con las actividades a desarrollar por el Instituto Murciano de Acción Social”.*

[Siguiete Página del Dictamen](#)

[Nueva Consulta](#) [Ver Consulta](#)

[volver](#) 

participación de los sindicatos en el presente caso puede articularse a través de la consulta que se entendería evacuada con el sometimiento del Anteproyecto al Consejo Regional de la Función Pública, órgano superior colegiado de consulta, asesoramiento y participación del personal en la política de Función Pública, entre cuyos miembros figuran representantes de personal designados por las organizaciones sindicales.

La anterior afirmación ha de entenderse efectuada sin perjuicio de que en el concreto procedimiento de la integración prevista en el Anteproyecto, sí que pueda resultar preceptivo el trámite de negociación en la correspondiente Mesa, si en ese momento se pudieran producir particulares cambios en las condiciones de trabajo de los funcionarios que se integren.

4ª. Asimismo debería haberse recabado informe de la Dirección General de Patrimonio, dado que, además de regularse en determinados aspectos el régimen patrimonial del Instituto, en la Disposición Adicional Primera se prevé la integración en el IMAS de todos los medios materiales (en los que hay que entender comprendido el patrimonio) actualmente adscritos al ISSORM.

**CUARTA.-** Contenido mínimo de las Leyes de creación de organismos públicos.

El artículo 40.2 de la Ley 7/2004 establece el contenido mínimo que ha de reunir la Ley de creación de cualquier organismo público regional, debiendo constar en ella su carácter, denominación, fines generales y Consejería de adscripción, extremos todos ellos contenidos en los artículos 1 y 2 del Anteproyecto. Asimismo deben constar las potestades administrativas generales que puede ejercitar, a lo cual dedica su artículo 3 el Anteproyecto; sus órganos directivos y el procedimiento para el nombramiento de sus titulares, materia abordada en el Capítulo II; así como los recursos económicos, régimen de personal, de contratación y patrimonial, exigencias cumplidas en los Capítulos III y IV.

Por otro lado, el apartado 3 de dicho artículo dispone que al Anteproyecto de Ley de creación de un organismo público se acompañe una propuesta de estatutos y del plan inicial de actuación, cuyo contenido se desarrollará reglamentariamente debiendo fijar, en todo caso, sus objetivos, así como sus recursos humanos y materiales. Ambos documentos figuran incorporados al expediente y en ellos se recogen todos los extremos preceptuados por la Ley 7/2004, y aunque el análisis de su contenido se abordará en el Dictamen que, en su momento, se efectúe de la norma reglamentaria de aprobación de dichos instrumentos, cabe destacar, en lo que se refiere al plan inicial de actuación correspondiente al periodo 2006-2009, la claridad, minuciosidad y precisión de su redacción.

**QUINTA.-** Sobre la necesidad de crear un nuevo organismo público con extinción del ahora existente, y cuestiones concitadas respecto a la denominación y ámbito de actuación del que se crea.

Del examen del expediente se advierte que fue una de las cuestiones que suscitaron observaciones por parte de alguno de los pocos órganos preinformantes. En efecto, analizados comparativamente los fines, funciones y potestades del actual ISSORM con el proyectado IMAS, no se observan diferencias esenciales que justifiquen la creación del segundo con la consiguiente extinción del primero. Seguramente hubiera bastado una modificación de la norma reguladora del ISSORM, de modo que sus fines, funciones, potestades y organización se adaptaran a las previsiones de las Leyes 3/2003 y 7/2004, evitando así la desaparición de dicho organismo, cuestión nada baladí, porque, tal como afirma el CES en su informe, la imagen corporativa del ISSORM había logrado implantarse de forma importante en la población regional, y su sustitución por la nueva del IMAS va a implicar no pocos esfuerzos y gastos.

No obstante, la opción adoptada por la Consejería impulsora del Anteproyecto es totalmente legítima y no cabe, por lo tanto, realizar al respecto tacha alguna de carácter jurídico. Sin embargo, resulta necesario destacar dos cuestiones que aparecen íntimamente concatenadas con lo anterior:

1ª. La inclusión de la locución "acción social" en la denominación del ente que se crea, nos obliga a realizar un somero análisis sobre la situación conceptual y terminológica en relación con la intervención social. En efecto, en este ámbito es fácil constatar una cierta confusión, de modo que se utilizan varias denominaciones para el mismo objeto, fenómeno que no se reduce al ámbito del lenguaje coloquial, sino que se extiende al institucional e, incluso, al jurídico. En efecto, el uso indistinto de los términos "servicios sociales", "asistencia social" "bienestar social" o "acción social", es fácilmente apreciable en los preceptos estatutarios de las distintas autonomías destinados a recoger las competencias en esta materia (así nuestro Estatuto de Autonomía hacía referencia en un principio, a "bienestar y servicios sociales", para, posteriormente, sustituir dicha expresión por la de "asistencia y bienestar social"). Tampoco las distintas leyes autonómicas han seguido un criterio unívoco en sus títulos: En Aragón, Ley 4/1987, de Ordenación de la Acción Social; en Baleares, Ley 9/1987, de Acción Social; en La Rioja, Ley 1/2002, de Servicios Sociales; en Cataluña, Ley 16/1996, de Asistencia y Servicios Sociales, entre otras. Otro tanto podemos decir de las denominaciones dadas a los entes territoriales o descentralizados con competencias en el campo de los servicios sociales, que han sido intitulados de las más heterogéneas formas.

Pues bien, sin pretender en absoluto considerar que la "acción social" sea algo sustancialmente distinto de la "asistencia social" o de los "servicios sociales", sí que estima el Consejo que cualquiera de estas dos últimas locuciones resultaría más adecuada para denominar al Instituto cuya creación constituye el objeto del Anteproyecto que se dictamina, que podría así llamarse "Instituto Murciano de Servicios Sociales" o "Instituto Murciano de Asistencia Social", y esta afirmación la realizamos sobre la base de las siguientes apreciaciones:

a) En la cultura técnica y administrativa de nuestra Comunidad Autónoma viene manejándose largamente el término "servicio social" para designar al conjunto de recursos, actividades y prestaciones encaminados a la prevención, atención, integración y promoción social de los colectivos más desfavorecidos de nuestra sociedad. La voz "asistencia social", sin estar tan generalizada, resulta al menos comprensible e inequívoca. Sin embargo, la noción de acción social se viene utilizando en nuestro ámbito autonómico para denominar al sistema de ayudas sociales para el personal al servicio de la Administración Pública Regional, actividad que en modo alguno cabe equiparar a la que corresponde desplegar al IMAS.

b) La locución de servicios sociales aparece en la Constitución (artículo 50); también el término asistencia social es utilizado en el texto constitucional en sede de distribución de competencias, como posible materia competencial de las Comunidades Autónomas (regla 20 del artículo 148.1); sin embargo, no es posible encontrar una referencia constitucional a la noción de acción social.

c) Tampoco nuestro Estatuto utiliza el vocablo acción social para atribuir competencia a la Comunidad Autónoma en esta materia; se refiere, como comentábamos anteriormente, a "asistencia y bienestar social".

d) Por último, la Ley 3/2003, regula el sistema de servicios sociales (no de acción social) de la Región de Murcia. Por imperativo de una buena técnica normativa, el legislador no debe permanecer ajeno a estas cuestiones semánticas, procurando no contribuir a generar más confusión de las existentes; muy al contrario, su preocupación debe centrarse en precisar nociones, dotándolas de unos criterios y denominaciones unívocas.

2ª. Predicada en la parte expositiva del Anteproyecto como finalidad de éste la creación de un organismo que asuma de modo integral la gestión de los servicios sociales en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, resulta incongruente que su ámbito de actuación no se extienda a la totalidad de los servicios sociales especializados contemplados en la Ley 3/2003. Se argumenta por la Consejería proponente para no aceptar la inclusión de los servicios sociales especializados de familia, infancia, inmigrantes y minorías étnicas, propuesta por el CES, que, precisamente dada su especialidad, se ha considerado más eficaz gestionarlos desde la propia Consejería.

El Consejo, desde el más absoluto respeto a la competencia de autoorganización que ampara la decisión adoptada por los redactores del Anteproyecto, no puede soslayar que la exclusión de los citados servicios sociales del ámbito de actuación del IMAS, supone un importante escollo para lograr una gestión integral de los servicios sociales. Reiteramos aquí lo que ya afirmábamos en nuestro Dictamen núm. 26/2003 relativo al Anteproyecto de la Ley 3/2003, sobre el hecho de que las circunstancias coyunturales de tipo organizativo no pueden erigirse en factor determinante en la configuración normativa de una concreta realidad. El proceso debe ser, precisamente, el contrario: la regulación orgánica debe desenvolverse de tal modo que despliegue los efectos más favorables para conseguir la mayor coordinación y agilidad en la gestión de las políticas propias de su ámbito competencial, el de asistencia social en este caso.

**SEXTA.** Observaciones al título y a la parte expositiva.

Las observaciones que a continuación se realizan se refieren al texto del Anteproyecto sometido a Dictamen, sin perjuicio de las modificaciones que hubieran de producirse con motivo de las observaciones de carácter general formuladas en las Consideraciones anteriores.

### 1. Al título.

De acuerdo con el contenido de las Directrices de técnica normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 y publicadas mediante Resolución del Ministerio de la Presidencia del siguiente día 28 (de aplicación supletoria en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma por carecer de normativa propia), en el nombre de la disposición se deberá evitar el uso de siglas. Convendría, pues, eliminar del título del Anteproyecto las siglas IMAS, que deben trasladarse a la parte articulada, en concreto, al primer artículo que contenga la denominación completa del Instituto, donde se incluirán, entre paréntesis o entre comas, precedida de la expresión "en adelante".

Debe eliminarse la inicial mayúscula de la palabra "Creación".

### 2. A la parte expositiva.

Los proyectos de ley, anteproyectos mientras se tramitan en sede gubernativa, deben ir precedidos de una parte expositiva en la que se señale la finalidad de la norma que se pretende aprobar. El Anteproyecto objeto del presente Dictamen cumple, desde una perspectiva material, con esta exigencia. No obstante, cabe formular las siguientes observaciones:

- a) Según establece la directriz 11 de las citadas en el párrafo anterior, en los anteproyectos de ley la parte expositiva se denominará siempre "exposición de motivos" y se insertará en el texto correspondiente del siguiente modo: "EXPOSICIÓN DE MOTIVOS", centrado en el texto.
- b) Se sugiere proceder a una revisión general del contenido de la exposición de motivos con el fin de corregir en el texto que finalmente se someta al Consejo de Gobierno, las erratas mecanográficas e incorrecciones gramaticales que contiene.

**SÉPTIMA.-** Observaciones a la parte articulada y a las disposiciones finales.

### I. Al articulado.

- a) En cuanto a la parte articulada del texto del Anteproyecto, puede resultar oportuno efectuar algunas observaciones genéricas:

En primer lugar, se debe seguir un criterio homogéneo en la denominación de los capítulos, de forma que todos vayan precedidos de la preposición "de" o bien eliminarla en todos los casos.

En segundo lugar, de acuerdo con las Directrices antes mencionadas, la composición de los artículos se realizará en el *"margen izquierdo de la línea superior del texto; en minúscula, salvo la primera letra; citando la palabra completa, no su abreviatura; en el mismo tipo de letra que el texto, preferiblemente "arial 12"; sin negrita ni subrayado ni cursiva; tras la palabra, el cardinal arábigo, seguido de un punto y un espacio; a continuación en cursiva, el título del artículo en minúscula, salvo la primera letra, y un punto al final"*.

En tercer lugar, se detecta que la determinación de los órganos recogida en el Capítulo II no viene acompañada de la enumeración de competencias y facultades que les corresponde ejercer, debido a que se ha considerado más adecuado incluir éstas en el borrador de Estatutos, tal como previene el artículo 41.1.a) de la Ley 7/2004. El Consejo en un supuesto similar que fue objeto del Dictamen número 123/2005, afirmaba que *"esta reduccionista apreciación, que supone en la praxis negar a la Ley la posibilidad de regular las competencias de los órganos, no puede ser aceptada sin matizaciones, ya que el artículo 40 de la citada Ley 7/2004 debe ser interpretado en el sentido de que fuerza a la existencia de una regulación mínima, en la cual, además, cabe entender implícita la determinación de competencias en la misma configuración de los órganos directivos a que se refiere el apartado 2.c)... Ha de entenderse, pues, que en la Ley deben figurar, como bases generales de la organización, las competencias de los órganos que se crean en ella, pudiendo los Estatutos*



## Consejo Jurídico de la Región de Murcia

### Dictamen

#### .EN NUM\_DICTAMEN (143/05)

**TEXTO\_DICTAMEN** El contenido de esta disposición plantea la procedencia o no de haber sometido el Anteproyecto a informe del Consejo Regional de la Función Pública. Para dar respuesta a esta cuestión es preciso analizar lo que, al respecto, establece el artículo 13.1 del Texto Refundido de la Ley de la Función Pública, aprobado por Decreto Legislativo 1/2001, de 26 de enero (en adelante, TRLFP). Afirma este precepto que *“el Consejo Regional de la Función Pública, adscrito a la Consejería competente en materia de Función Pública, es el órgano superior colegiado de consulta, asesoramiento y participación del personal en la política de Función Pública, siendo sus funciones las siguientes: Emitir informes, que tendrán carácter preceptivo y no vinculante, sobre las siguientes materias: a) Anteproyectos de Ley referentes a la Función Pública”*. Tal como señaló este Órgano Consultivo en el Dictamen número 95/2004, *“de la redacción legal no puede concluirse que el trámite preceptivo de informe del citado Consejo se circunscriba, estrictamente, a anteproyectos de ley “sobre” función pública, es decir, que tengan por objeto directo tal materia, sino “referentes”, en el sentido que aludan a la función pública, de que indirectamente produzcan efectos sobre ella al regular su objeto principal. Se manifiesta nítidamente la distinción en el propio artículo 13 TRLFP, que al establecer la intervención del Consejo respecto a reglamentos lo hace señalando a “disposiciones generales sobre la Función Pública, cuando hayan de ser aprobadas por el Consejo de Gobierno”, queriendo entonces indicar que, en este caso, el informe se produzca siempre que el objeto directo y principal de la disposición sea la función pública, y no en otra circunstancia”*. Pues bien, dado que la citada Disposición Adicional del Anteproyecto que se dictamina se refiere a la función pública, previendo, incluso, futuras integraciones que se efectuarán atendiendo a criterios funcionales no determinados en el propio texto, cabe concluir la preceptividad del citado informe, trámite que, por lo tanto, ha de cumplimentarse.

Cabe aún, en relación con esta Disposición Adicional, plantearse una segunda cuestión atinente a la pertinencia de haber sometido el Anteproyecto al trámite de participación de los funcionarios previsto en la Ley 9/1987, de 12 de junio, de Órganos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas. En este sentido cabe recordar el contenido del artículo 32, j) de dicho texto legal, cuyo tenor literal es el siguiente: *“serán objeto de negociación en su ámbito respectivo y en relación con las competencias de cada Administración Pública las materias siguientes: j) Todas aquellas materias que afecten, de algún modo, al acceso a la Función Pública, Carrera administrativa, retribuciones y Seguridad Social, o a las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos y cuya regulación exija norma con rango de ley”*. Por otro lado, el artículo 34 de la expresada Ley dispone lo siguiente: *“1. Quedan excluidas de la obligatoriedad de la negociación, en su caso, las decisiones de las Administraciones Públicas que afecten a sus potestades de organización, al ejercicio de los derechos de los ciudadanos ante los funcionarios públicos y al procedimiento de formación de los actos y disposiciones administrativos. 2. Cuando las consecuencias de las decisiones de las Administraciones Públicas que afecten a sus potestades de organización puedan tener repercusión sobre las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos, procederá la consulta a las Organizaciones Sindicales y Sindicatos a que hacen referencia los arts. 30 y 31.2 de la presente ley”*.

El juego de ambos preceptos permite afirmar, como así lo ha indicado el Tribunal Supremo, que la participación en la determinación de las condiciones de trabajo de los funcionarios se realiza en la Ley a través de dos modalidades, la de negociación y la de consulta. La negociación es, como decíamos en nuestro Dictamen número 73/2004, el instrumento principal, en tanto que la consulta, *“juega a partir del límite legal impuesto a la obligatoriedad de la negociación, que excluye, en su caso, las decisiones de las Administraciones Públicas que afecten, entre otros aspectos, a sus facultades de organización, si bien, cuando las consecuencias de las decisiones de las Administraciones Públicas que afecten a sus potestades de organización puedan tener repercusión sobre las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos, procederá la consulta a las Organizaciones Sindicales (artículo 34 de la Ley 9/1987)”*.

En el supuesto ahora estudiado el contenido esencial susceptible de incidir en las condiciones de trabajo de los funcionarios sería la proyectada integración en el IMAS del personal que presta servicio en el ISSORM, así como la de aquél que lo hace en la Consejería de Trabajo y Política Social, cuyas funciones estén relacionadas con las actividades a desarrollar en el citado Instituto, aspectos que se encuentran en la potestad de autoorganización de la Administración. En efecto, la doctrina ha destacado que la organización administrativa incluye en sentido amplio y completo no sólo la definición de los órganos y los principios que rigen su actuación, sino también el personal que los ha de servir. Lo anterior nos lleva a concluir, como se hizo en el citado Dictamen 73/2004, que la técnica de

*efectuar un posterior desarrollo*". Lo anterior aconseja incorporar al Anteproyecto las competencias de los órganos.

b) Hechas las anteriores sugerencias, a continuación se formulan las que afectan de modo particular a cada uno de los preceptos que se señalan:

**- Artículo 1.**

En el apartado 1 resulta inadecuada la referencia al artículo 43 y siguientes de la Ley 7/2004 para indicar la naturaleza jurídica del organismo que se pretende crear, ya que los citados preceptos tienen por objeto regular determinados aspectos de los organismos autónomos. La clasificación de los organismos públicos autónomos viene recogida en el artículo 39.1, por lo que conviene sustituir la redacción por la siguiente: "...*de los comprendidos en el artículo 39.1.a) de la Ley 7/2004...*".

El contenido del apartado 3 debería tender a clarificar el régimen jurídico aplicable al IMAS, determinando las normas por las que habrá de regirse en su funcionamiento. Sin embargo dicha finalidad no se logra, al limitarse a realizar una enumeración incompleta, lo que resulta evidente a la luz de lo dispuesto en la Ley 7/2004, que remite expresamente la regulación de determinadas actividades de los organismos públicos a las previsiones contenidas en otras normas. Así, encontramos remisiones a la Ley de Patrimonio de la Comunidad Autónoma (artículo 45); a la legislación de contratos de las administraciones públicas (artículo 49.1); a la Ley de Hacienda de la Región de Murcia (artículo 49.2), entre otras. Debería, por tanto, completarse la enumeración de la normativa aplicable, dando al precepto que se comenta una redacción del siguiente tenor: "*Sus funciones, órganos directivos, composición, así como el régimen jurídico, de contratación, patrimonial, económico, financiero, presupuestario y de personal serán los establecidos en la presente Ley, en la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en sus Estatutos y en el resto del ordenamiento jurídico que resulte de aplicación*".

**-Artículo 2.**

La redacción de este precepto resulta confusa, ya que en el apartado 1 limita las competencias del Instituto a los servicios sociales especializados que allí se relacionan, en tanto que en el apartado 3 se predica como finalidad de dicho Organismo el optimizar los recursos públicos y privados en materia de servicios sociales en general. La incongruencia deriva, precisamente, de la artificiosa exclusión que se ha hecho de algunos servicios sociales en las competencias del Instituto (ver la Consideración Quinta del presente Dictamen).

El precepto se clarificaría si se desdoblara en dos, uno en el que se podrían establecer con carácter general todas aquellas finalidades para las que el organismo se crea y que, de algún modo, vienen ya anunciadas en la exposición de motivos, y otro que se destinaría a recoger las áreas de actuación, de modo similar a como lo hace la Ley 4/1996, de creación del Instituto Aragonés de Servicios Sociales.

La anterior sugerencia no sólo mejoraría la sistemática del texto; además contribuiría a despejar positivamente la cuestión que se suscita sobre la adecuación de la remisión reglamentaria que se contiene en el citado apartado *in fine*, desplazando hacia el ejecutivo la decisión de ampliar los colectivos sobre los que el Instituto pueda, en un futuro, desplegar sus competencias. Como recordó este Consejo en el Dictamen 6/1998, la colaboración entre ley y reglamento debe establecerse para completar la regulación pretendida, actuando la técnica de remisión normativa como legítimo cauce de conexión entre ambos tipos de normas, siempre y cuando se respeten ciertas condiciones y pautas tendentes a evitar que la norma reglamentaria incurra en *ultra vires*. De entre ellas, conviene analizar, a los efectos que nos ocupan, las siguientes:

a) La remisión al reglamento se encuentra vedada para los contenidos normativos reservados a ley. Pues bien, la actual redacción del artículo 2.1 configura la gestión de servicios sociales destinados a unos concretos colectivos como una finalidad del Instituto, de tal forma que la ampliación de dicha gestión a un grupo diferente de los allí contenidos supondría una modificación de sus fines, y como quiera que el establecimiento de éstos han de figurar en la ley de creación del organismo (apartado a) del artículo 40.2 de la Ley 7/2004), una variación en los inicialmente previstos exigiría una norma de rango legal. Sin embargo, si la finalidad general del IMAS recoge la ejecución de competencias de administración y gestión de servicios, prestaciones y programas sociales, determinando luego las áreas de actuación sobre las que vaya a desplegar dicha finalidad, cabe admitir una posterior ampliación de estas áreas vía disposición reglamentaria.

b) El ajuste entre la norma remitente y la remitida ha de producirse sobre los criterios materiales que establezca la primera, ya que de otro modo se podría estar efectuando una deslegalización de la regulación. Este principio exige que la ampliación del ámbito de actuación del Instituto que el ejecutivo pueda hacer en un futuro, venga condicionada en el Anteproyecto a la justificación de las razones que así lo aconsejen, y a que los colectivos que se incluyan se encuentren entre los que el artículo 10 la Ley 3/2003 configura como servicios sociales especializados.

**-Artículo 3.**

Varias son las cuestiones que se suscitan en el análisis del contenido de este precepto:

a) A pesar de que el artículo se epigrafía "Funciones", lo cierto es que no se enumera ninguna de ellas, limitándose a remitir su regulación a los Estatutos, tal como previene el artículo 41.1.a) de la Ley 7/2004. El Consejo ya ha tenido ocasión de manifestar en sus Dictámenes números 123/2005 y 137/2005, que esta interpretación reduccionista del juego de los artículos 40 y 41 de la Ley 7/2004, lleva, en la práctica, a negar a la ley de creación la posibilidad de regular aspectos que no se mencionan en el primer precepto, en tanto que el segundo los recoge como propios de los Estatutos. Esta conclusión no puede aceptarse sin matices, ya que el citado artículo 40 ha de ser interpretado en el sentido de que fuerza a la existencia de una regulación mínima no sólo en todos los aspectos en él explicitados, sino, también, de aquellos otros que puedan entenderse implícitos en los primeros. Así, resulta difícil concebir que la ley haya de fijar los fines del Organismo, sin entender que junto a ellos deben figurar las bases generales de las funciones que se han de llevar a cabo para el cumplimiento de dichos fines, correspondiendo a los Estatutos su posterior desarrollo y concreción.



## Consejo Jurídico de la Región de Murcia

### Dictamen

#### .EN NUM\_DICTAMEN (143/05)

**TEXTO\_DICTAMEN** b) El apartado 2 atribuye al IMAS una serie de potestades cuya concreción, en la mayoría de los casos, resulta innecesaria al ser inherentes a la personalidad jurídico-pública del ente.

De todas ellas merece especial mención la recogida en la letra f) en la que se afirma que el Instituto ostentará las potestades de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes. La primera reflexión que se puede hacer sobre este precepto es de carácter sistemático, ya que su contenido encontraría mejor ubicación en el artículo 11 del Anteproyecto, adicionando al apartado 2 la siguiente leyenda: "...a cuyo efecto podrá ejercer las potestades de investigación, deslinde y recuperación de oficio..."

La segunda cuestión, de mayor calado jurídico, se articula en torno a la posibilidad de que el IMAS pueda asumir estas facultades, circunstancia que no encuentra precedente en el ámbito autonómico ni en la Ley de creación del ISSORM ni en la de otros Organismos Autónomos como la Agencia Regional de Recaudación (Ley 8/1986, de 3 de diciembre); Instituto de Seguridad y Salud Laboral de la Región de Murcia (Ley 1/2000, de 27 de junio); Instituto de la Juventud de la Región de Murcia (Ley 13/2002, de 4 de diciembre); Instituto de la Mujer de la Región de Murcia (Ley 12/2002, de 3 de diciembre); Servicio Regional de Empleo y Formación de la Región de Murcia (Ley 9/2002, de 11 de noviembre); Instituto Murciano de Investigación y Desarrollo Agrario y Alimentario (Ley 8/2002, de 30 de octubre); Imprenta Regional (Ley 3/1985, de 10 de julio) o el Instituto de Vivienda y Suelo de la Región de Murcia (Ley 1/1999, de 17 de febrero).

La posibilidad de que un organismo autónomo pueda desplegar dichas facultades y prerrogativas, viene expresamente reconocida, tanto para los vinculados al Estado como para los que lo están a las Comunidades Autónomas, en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, que así lo establece en su artículo 41, precepto básico según la Disposición final segunda de dicho texto legal. Ahora bien, el panorama legislativo actual de nuestra Comunidad Autónoma dispone al efecto lo siguiente: El régimen patrimonial de los organismos autónomos será el establecido en la Ley de Patrimonio de la Comunidad Autónoma (artículo 45 Ley 7/2004); y en dicha Ley las facultades de investigación, deslinde y recuperación se atribuyen a la Consejería de Economía y Hacienda en los artículos 12.2, 16.2 y 21.1, respectivamente.

Ciertamente, la existencia del precepto básico antes mencionado podría proporcionar cobertura a la disposición legal que ahora nos ocupa, pero el Consejo no puede dejar de manifestar una reserva en relación a ella y es el atentado que supone al principio de unidad en la gestión del patrimonio autonómico; por ello estima que la atribución de tales facultades debe ir acompañada de una justificación vinculada a los fines del IMAS.

En caso de mantenerse el precepto, debería asignarse el ejercicio de dichas facultades a un determinado órgano del Instituto que, de forma homogénea con lo establecido en el artículo 8.2 de la Ley de Patrimonio, debería ser aquel que ostenta la representación legal del Instituto.

c) El apartado 3 reconoce al Instituto competencia para formalizar convenios de colaboración y cooperación con cualquier persona pública o privada, cuyos objetivos y actividades sean de interés en la gestión de los servicios sociales que tiene encomendados. La competencia para su suscripción viene recogida entre las funciones que el artículo 5 de los Estatutos asigna al Presidente.

El análisis de este precepto nos obliga a estudiar el régimen jurídico de la actividad convencional de la Administración regional. Hasta la promulgación de la Ley 7/2004, aquél venía establecido, con carácter general, por la Ley 1/1988, de 7 de enero, del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (derogada por la Ley 7/2004), así como por el Decreto 56/1996, de 24 de julio, por el que se regula el Registro General de Convenios y la tramitación de éstos por la Administración Regional. El artículo 2 de esta última norma dispone que en el Registro de convenios se inscribirán todos los convenios, acuerdos o compromisos que formalice la Administración Regional y sus Organismos Autónomos con la Administración del Estado o alguno de sus organismos dotados de personalidad jurídica propia, con otras Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales o con otras Entidades Públicas o personas físicas o jurídicas sujetas al Derecho Privado. Admite, pues, este precepto que los Organismos Autónomos regionales formalicen convenios, sin embargo el artículo 8 de ese mismo Decreto atribuía a los Consejeros, con carácter general y salvo mandato expreso previsto en la Ley, la competencia para suscribir convenios.

La Ley 7/2004, recoge en el Capítulo II, del Título I, bajo la rúbrica "De las relaciones de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma con otras Administraciones Públicas", una regulación expresa de los convenios, pero solamente como medios para instrumentar las relaciones de cooperación y colaboración con otras Administraciones Públicas (Estado, Comunidades Autónomas, Entidades locales pertenecientes a su ámbito territorial), omitiendo referencia alguna a la regulación de los convenios que la Administración regional pueda celebrar con otras entidades públicas o personas físicas o jurídicas sujetas al Derecho Privado. Más adelante el artículo 7, en su apartado 2, atribuye a los Consejeros la competencia para la firma de los convenios, salvo en los supuestos del apartado 1, que correspondería al Presidente.

Si se analiza comparativamente esta regulación con la prevista en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de

Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se advierten las siguientes diferencias:

1ª. El artículo 6 de este último texto legal, atribuye competencia para celebrar convenios a la Administración General y a los Organismos públicos vinculados o dependientes de la misma. La Ley 7/2004 no es tan explícita y sólo se refiere a la Administración Pública de la Comunidad Autónoma. Ahora bien, como según el artículo 1 de esta última Ley, dicha Administración Pública está *“integrada por la Administración General de la Comunidad Autónoma y los organismos públicos vinculados o dependientes de ella, para el desarrollo de su actividad”*, cabe entender que implícitamente los Organismos Autónomos estarían facultados para celebrar convenios.

2ª. La Disposición Adicional decimotercera dispone, en el ámbito de la Administración General del Estado, que podrán celebrar los convenios previstos en el artículo 6 los titulares de los Departamentos ministeriales y los Presidentes o Directores de los organismos públicos vinculados o dependientes. La Ley 7/2004, en el citado artículo 7 limita la competencia para la firma de convenios al Presidente y a los titulares de la Consejerías. La conclusión a la que llegamos es que, al igual que ocurría cuando el Decreto 56/1996, de 24 de julio, se encontraba plenamente vigente (actualmente se ha de entender derogado en todo aquello que contradiga a la Ley 7/2004), los Organismos Autónomos pueden celebrar convenios con otras Administraciones Públicas, pero la competencia para suscribirlos sólo la ostentan los Consejeros o, en su caso, el Presidente.

Cabe admitir, que la Ley de creación (desde luego, no los Estatutos), habilite al titular de alguno de sus órganos directivos (en este caso, al Presidente según previsión estatutaria) para la firma de los convenios, pero ello provocaría una distorsión en el sistema regional de distribución de competencias en la materia, que debería justificarse en el expediente.

Igual reflexión cabe hacer en relación con los convenios de colaboración que pudiera suscribir el Instituto con otras entidades públicas o personas físicas o jurídicas sujetas al derecho privado, para las que no existe más regulación que la referencia que a ellas hace el artículo 3.d) del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, para excluirlas de su ámbito de aplicación; así como la que se contiene en la Ley 6/2004, cuyo artículo 22.18 establece que corresponde al Consejo de Gobierno *“autorizar la celebración de los convenios de colaboración con otras entidades públicas o privadas y designar, en cada caso, el órgano que debe suscribirlos, en representación de la Comunidad Autónoma”*, y en la Ley 7/2004 que, en su artículo 16.2.ñ), atribuye a los Consejeros *“la propuesta al Consejo de Gobierno de autorización de acuerdos específicos de colaboración o cooperación con otras entidades públicas o privadas, en la esfera de su competencia, así como su suscripción, una vez autorizados por el mismo, con las excepciones previstas en esta Ley”*. La excepción en el Anteproyecto de este sistema general exigiría también que su necesidad se justificara en el expediente.

#### **-Artículo 4.**

El contenido de este artículo debería desdoblarse enumerando, por un lado, los órganos de gobierno y, por otro, los de gestión.

Por otra parte, el precepto establece que el IMAS estará integrado por los siguientes órganos: El Presidente, el Consejo de Administración, el Director Gerente, las Direcciones Generales, la Secretaría General Técnica y las Subdirecciones Generales. Pues bien, respecto de estas denominaciones cabe recordar que el concepto de órgano no debe confundirse con el de cargo (Dictamen 123/2005). De ahí la conveniencia de modificar la redacción del precepto, sustituyendo las menciones hechas al Presidente y al Director Gerente (cargos) por las más correctas de Presidencia y Dirección Gerencial (órganos).

Finalmente, la letra f) prevé como órgano de gobierno las subdirecciones generales y órganos asimilados. La redacción de este apartado es copia literal de lo dispuesto en el artículo 11.2.e) de la Ley 7/2004, norma organizativa de carácter general que permite, con este precepto, que se creen órganos directivos con denominación diferente a la de subdirección general, aunque asimilados a ésta. Pues bien, el Anteproyecto que se dictamina ha de determinar los concretos órganos directivos del Instituto que crea, con la denominación que corresponda. De hecho así lo hace al prever la existencia de la Secretaría General Técnica, órgano directivo de gestión no previsto expresamente por la Ley 7/2004, y que, por tanto, ha de ser considerado como asimilado a la Subdirección General. En consecuencia, procede eliminar de dicha letra la expresión *“y Órganos asimilados”*, e incluir, en su caso, la denominación de aquellos órganos directivos que se considere necesario crear con carácter asimilado a las subdirecciones generales.

#### **-Artículo 5.**

Por las razones ya expuestas al comentar el anterior artículo 4, el que ahora nos ocupa debe intitularse *“Presidencia”*, y la redacción de su contenido sustituirse por la siguiente o similar: *“Presidirá el IMAS quien ostente la titularidad de la Consejería...”*.

El precepto atribuye a la Presidencia del Instituto la superior representación de éste, sin hacer mayores precisiones acerca del contenido o alcance de dicha representación. Sin embargo, en los Estatutos se diferencia entre la representación institucional que ostentaría el Presidente (letra a) del artículo 5), y la legal que correspondería al Director Gerente (letra a) del artículo 8). Sería preciso que esta cuestión se clarificara en el Anteproyecto, precisando qué tipo de representación corresponde a cada órgano.

#### **-Artículo 6.**

Con el fin de conseguir una mayor estabilidad normativa en el tiempo, sería conveniente sustituir la concreta referencia a las Direcciones Generales de Presupuestos, Fondos Europeos y Finanzas y de Función Pública, por unas más genéricas a las Direcciones Generales competentes en materia de presupuestos y de función pública, respectivamente.

Para que la previsión contenida en el apartado e) cumpla con su finalidad, es decir, dar cabida en el Consejo de Administración a representantes de agentes sociales y usuarios de los servicios sociales, habría que concretar que

aquéllos serán designados de entre los miembros de los Consejos Asesores Regionales de Personas Mayores y de Personas con Discapacidad, que formen parte de estos órganos consultivos en su calidad de representantes de organizaciones sociales o expertos externos a la Administración regional.

El apartado 4 fija el régimen de nombramiento de los vocales del Consejo de Administración, estableciendo que los que lo sean en representación *“de las Consejerías serán nombrados y, en su caso, cesados, por los titulares de las respectivas Consejerías”*. Respecto del resto de vocales no contiene previsión alguna. En la derogada Ley 1/1988 se preveía que los miembros de los órganos superiores de dirección de los organismos autónomos serían nombrados y, en su caso, cesados por acuerdo del Consejo de Gobierno a propuesta del titular de la Consejería a la que estuviese adscrito dicho Organismo. Las actuales Leyes 6/2004, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia y 7/2004, no recogen un precepto con una formulación tan explícita; no obstante, del juego de los artículos 22.15 del primer texto legal, que señala que corresponde al Consejo de Gobierno acordar el nombramiento y cese de los cargos de la Administración regional con categoría igual o superior a la de director general o asimilados, y en los demás casos en que proceda, y 16.2.k) de la segunda Ley, que dispone que los Consejeros, en cuanto titulares de sus respectivas consejerías, ejercen, entre otras, la función de propuesta al Consejo de Gobierno del nombramiento y cese de los altos cargos de su departamento y de los Organismos Públicos a él adscritos, cabe inferir que el nombramiento de los miembros de un órgano de gobierno de un Organismo Autónomo se encuentra sometido a estas reglas. De acuerdo con el anterior razonamiento debe modificarse y completarse el sistema de nombramiento de los vocales del Consejo de Administración del IMAS, en el siguiente sentido:

a) Respecto de los vocales del Consejo de Administración en representación de Consejerías o Direcciones Generales de la Administración regional, que la designación se atribuya al titular de la Consejería correspondiente, y su nombramiento se produzca por acuerdo del Consejo de Gobierno a propuesta del titular de la Consejería a la que se encuentre adscrito el Instituto.

b) En relación con los vocales representantes de los Consejos asesores regionales de personas mayores y de personas con discapacidad, su nombramiento debería corresponder también al Consejo de Gobierno, a propuesta del titular de la Consejería de adscripción, previa su designación por acuerdo del pleno del órgano consultivo. Idéntico procedimiento ha de seguirse en la designación y nombramiento de los vocales suplentes.

El apartado 6 establece que como Secretario del Consejo de Administración actuará, con voz y sin voto, el titular de la Secretaría General Técnica del Instituto, o persona en quien delegue o le sustituya. Debería optarse bien por el sistema de delegación o por el de sustitución. Atendiendo a la naturaleza funcional de la Secretaría General Técnica, así como a la función de asistencia técnica que despliega su titular cuando actúa en su condición de Secretario del Consejo de Administración, resulta más adecuado prever su sustitución, en los supuestos de ausencia, vacante o enfermedad, por otro funcionario del Instituto designado por su Presidente.

#### **-Artículo 7.**

Similar razonamiento al seguido en la primera parte del comentario al precedente artículo, cabe realizar respecto del Director del organismo quien, según el precepto que ahora nos ocupa, será nombrado por el Consejo de Gobierno a propuesta del Presidente del Instituto, cuando dicha propuesta debería realizarla el titular de la Consejería de adscripción. Esta corrección debe efectuarse con independencia de que, en la práctica, ambos cargos sean ostentados por la misma persona.

#### **-Artículo 8.**

La condición de alto cargo que el precepto otorga a los Directores Generales exige, a tenor de lo dispuesto en el artículo 16.2.k) de la Ley 7/2004, que la propuesta de su nombramiento la haga el titular de la Consejería a la que esté adscrito el Instituto.

#### **-Artículo 12.**

La relación de ingresos previstos en este precepto que se proyecta no es exhaustiva. Así, por ejemplo, se ha omitido la mención a los bienes y valores que constituyen su patrimonio. Debe completarse de acuerdo con lo prevenido en el artículo 52 de la Ley 7/2004.

También debe tenerse en cuenta que la previsión del apartado e) del citado artículo 52, está redactada en términos genéricos que deberán concretarse en el Anteproyecto, por lo que debe sustituirse la redacción del apartado d) de este artículo 12 en los siguientes términos o similares: *“Los ingresos ordinarios y extraordinarios que se generen por la realización de sus actividades o la prestación de sus servicios, de conformidad con las disposiciones por las que se rijan”*.

#### **-Artículo 13.**

En su apartado 1, debe sustituirse la leyenda *“del Decreto Legislativo 1/1999”*, por la *“del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia”*, ya que dicho Texto es el que contiene el Título IV al que se hace mención. El Decreto Legislativo 1/1999 sólo cuenta con un artículo, que aprueba el Texto Refundido.

Con el fin de mejorar la redacción del texto del apartado 3, convendría sustituirlo por el siguiente: *“El Instituto gozará de todas las exenciones y bonificaciones fiscales de que goza la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en relación con los tributos propios”*.

#### **-Artículo 14.**

Por las mismas razones expuestas al comentar el apartado 1 del artículo 13, en el presente precepto debe invertirse el orden por el que se mencionan el Texto Refundido de la Ley de la Función Pública de la Región de Murcia y el Decreto Legislativo 1/2001, ya que las disposiciones que resultan de aplicación al régimen de personal del Instituto se recogen en el primero, en tanto que el segundo se limita a aprobar dicho Texto Refundido.

En el segundo apartado del precepto se prevé que *“el Director Gerente del organismo podrá celebrar contratos de trabajo de duración determinada y nombrar personal interino para cubrir bajas temporales, sustituciones o vacantes, mediante procedimientos objetivos de selección, con*

*respeto a los principios anteriormente mencionados*”. A tenor de lo establecido en el artículo 12 del Texto Refundido de la Ley de la Función Pública de la Región de Murcia, aprobado por Decreto Legislativo 1/2001, de 26 de enero, la competencia para contratar al personal laboral y nombrar al personal interino corresponde al Consejero competente en materia de Función Pública. Obviamente este régimen general puede excepcionarse a través de la ley de creación del Organismo Autónomo (artículo 40.2,d) de la Ley 7/2004), y ejemplo de ello lo encontramos en el artículo 20 del la Ley 8/2002, de 30 de octubre, por la que se crea el Instituto Murciano de Investigación y Desarrollo Agrario y Alimentario; artículo 21.2 de la Ley 9/2002, de 11 de noviembre, de creación del Servicio Regional de Empleo y Formación; y en el artículo 17 de la Ley 11/1986, de creación del ISSORM, organismo al que sustituirá el que ahora se proyecta crear). No obstante lo anterior, el Consejo considera, al igual que lo hacía en relación con los regímenes previstos en el Anteproyecto en materia de convenios y de defensa del patrimonio, que la alteración que introducen en el sistema regional de distribución de competencias en la materia, debe estar suficientemente razonada. La necesidad de la descentralización en la gestión de personal se presume fácilmente en el supuesto que nos ocupa, por la agilidad que exige la gestión de personal en un organismo que tiene como objeto la prestación de servicios sociales, sin embargo no aparece en el expediente la más mínima justificación al respecto.

El apartado 3 de este mismo artículo 14 señala que *“el Director Gerente del Instituto contará con las mismas atribuciones que las respectivas Leyes de Presupuestos atribuyan al Consejero de Hacienda para los supuestos en que se establezcan limitaciones a la contratación de nuevo personal laboral temporal o al nombramiento de personal interino”*. Aunque la redacción del precepto no es muy afortunada, parece desprenderse de él que su intención no es otra que blindar la competencia atribuida en el apartado anterior al Director Gerente del Instituto, ante disposiciones que puedan contener las leyes de presupuestos tendentes a limitar este tipo de contrataciones o nombramientos, sometiéndolas a autorización previa del titular de la Consejería de Hacienda. Dos consideraciones cabe hacer al respecto: la primera en el sentido de que no parece oportuno que el Anteproyecto, norma eminentemente organizativa, trate de sustraer al Instituto, con carácter general, de los requisitos o condiciones que, por razones de política presupuestaria, puedan imponérsele a través de las leyes de presupuestos; y la segunda, es la propia inutilidad del precepto que podría, a su vez, ser excepcionado por dichas leyes de presupuestos, lo que, en definitiva, aconseja eliminar este apartado.

#### **-Artículo 15.**

Debe significarse, en primer lugar, que en este precepto, al igual que en los dos anteriores y por idénticos motivos a los indicados en sus respectivos comentarios, en el apartado 1 se ha de sustituir la expresión *“...se regirán por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas...”*, por la más precisa de *“...se regirán por el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio...”*.

De otro lado, en el apartado 1 se efectúa una mención a los *“contratos que se celebren conforme a las facultades atribuidas al Presidente y al Director Gerente del Organismo...”*, sin que dichas facultades aparezcan recogidas en el texto, ya que, tal como se señalaba anteriormente, la determinación de los órganos no ha venido acompañada de la enumeración de sus competencias. Si no se acoge la sugerencia de incluirlas en el Anteproyecto, debe indicarse en el artículo que ahora se comenta que dichas facultades se encuentran recogidas en los Estatutos. En cualquier caso, debe revisarse su redacción, ya que si se atiende al contenido del borrador de Estatutos que se ha incluido en el expediente, el Presidente del Instituto no ostenta competencia alguna en materia de contratación administrativa.

#### **-Artículo 16.**

Al igual que se ha manifestado respecto del apartado 3 del artículo 1, el régimen jurídico que se contiene en este precepto resulta incompleto e inexacto. Debe modificarse en el sentido que se señalaba para aquél.

#### **-Artículo 19.**

[Anterior Página del Dictamen](#)

[Siguiente Página del Dictamen](#)

[Nueva Consulta](#) [Ver Consulta](#)

volver 



## Consejo Jurídico de la Región de Murcia

### Dictamen

#### .EN NUM\_DICTAMEN (143/05)

**TEXTO\_DICTAMEN** A tenor de lo establecido en el artículo 42 de la Ley 7/2004, la extinción de los organismos públicos se puede llevar a cabo a través de ley o, en su caso, mediante decreto acordado por el Consejo de Gobierno. Sin embargo, esta última posibilidad no se recoge en el Anteproyecto.

**II. A las disposiciones adicionales y finales.**

a) Las Directrices de técnica normativa, a que se hicimos referencia en la Consideración Sexta.1, establecen, en su directriz 38, que las disposiciones finales de los proyectos normativos deben intitularse, indicando el contenido o materia a la que se refieren cada una de ellas.

b) El ISSORM no se integra en el IMAS tal como se señala en la Disposición Adicional Primera. La creación del nuevo organismo autónomo supone la supresión del ya existente. La integración se produce en relación con los medios personales y materiales del ISSORM.

c) La redacción de la Disposición Adicional Segunda por la que se modifica el artículo 23 de la Ley 3/2003, debe hacerse de modo que se garantice una mayor estabilidad normativa en el tiempo. En este sentido el citado artículo 23 debe intitularse "Gestión descentralizada", y su contenido debe limitarse a prever la posibilidad de que los servicios, prestaciones y programas que la ley regula, puedan llevarse a cabo a través de instrumentos organizativos descentralizados, en los términos que se fijan en su norma de creación.

d) El contenido de la Disposición Final Primera debe trasladarse a la Disposición Adicional Primera que, al quedar redactada en los términos que se sugieren en el anterior apartado a), declarará la extinción del ISSORM.

e) Debe eliminarse la subdivisión en números romanos de la Disposición Final Segunda. En otro orden de cosas, al no existir certeza sobre el momento de entrada en vigor de la Ley, la fijación de un plazo, sometido a concreta fecha de término, para la aprobación de los Estatutos, implica una indeterminación sobre el tiempo real con el que finalmente se cuenta para llevar a cabo dicha operación. Resultaría más adecuado establecer un plazo en meses, los que se estimen precisos, a contar desde el momento en el que el texto legal esté vigente.

f) En la Disposición Final Tercera se contiene una denominación inadecuada al Consejero de Hacienda, que se debe sustituir por una referencia a la Consejera de Economía y Hacienda o, si se prefiere, al titular de la Consejería de Economía y Hacienda.

g) La Disposición Final Cuarta autoriza ***"al Presidente del Instituto Murciano de Acción Social a dictar, mediante orden, cuantas disposiciones sean necesarias para la aplicación de la presente ley"***. Si por disposiciones necesarias para aplicar la Ley se ha de entender actos administrativos, la disposición resulta ociosa, por cuanto ya puede acordarlos en ejercicio de las facultades de ejecución que han de entenderse implícitas en su condición de Presidente del Organismo. Ahora bien, si tal expresión ha de entenderse como atribución de potestad reglamentaria, es decir, la facultad de aprobar disposiciones normativas, la previsión obligaría a analizar si es posible otorgar dicha potestad al titular de un organismo autónomo.

La potestad reglamentaria corresponde originariamente al Gobierno (artículo 97 de la Constitución) y al Consejo de Gobierno (artículo 32 EA). Por otro lado, la Ley 6/2004 en sus artículos 38 y 52.1, reconoce a los titulares de cada Departamento una potestad reglamentaria propia en las materias de ámbito interno y otra derivada por atribución expresa de esa potestad mediante norma de rango legal. Nada se recoge sobre la posibilidad de conferir facultades reglamentarias a los titulares de los Organismos Autónomos, a pesar de lo cual cabe entender que la disfrutarían con carácter autónomo en relación con aquellas materias relativas a su ámbito interno. Ahora bien, la cuestión se plantea en relación con la potestad reglamentaria externa, es decir, aquella que llevaría implícita la posibilidad de dictar normas que afecten a las relaciones de sujeción general en la que se encuentran los ciudadanos en general respecto de la Administración. En este sentido el Tribunal Supremo en Sentencia de su Sala 3ª, de 27 de octubre de 1997, afirma, en relación con el organismo autónomo estatal Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, lo siguiente: ***"aunque los centros de producción normativa, entre los que cabe incluir al ICAC, no pueden autónomamente dictar este tipo de reglamentos, sí que es posible una habilitación conferida por el legislador para que, dada la especialidad eminentemente técnica de una materia o su versatilidad en el tiempo, que haría difícilmente oportuna, por tardía, la regulación mediante Ley, puedan los mismos promulgar disposiciones fuera de su margen organizativo"***.

Ha de considerarse también que la Ley 3/2003 señala en su artículo 22,b) que a la Consejería competente en materia de servicios sociales corresponde, entre otras, la competencia para la elaboración de anteproyectos y proyectos de disposiciones de carácter general y de cualquier otra normativa específica en materia de servicios sociales.

Todo lo anterior nos lleva a concluir la conveniencia de eliminar la Disposición Final cuyo comentario nos ocupa por las siguientes razones: Por una parte, la competencia para dictar actos de ejecución o para promulgar normas ***ad intra***, es decir, de carácter doméstico, las ostenta de modo autónomo el Presidente del IMAS por razón de su cargo; y, por otra, la posibilidad de dictar reglamentos ***ad extra***, constituye una medida excepcional para responder a determinadas exigencias de tipo técnico en la regulación de una materia, cuya concurrencia no ha sido

justificada en el expediente que nos ocupa.  
En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

### CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** En su conjunto, el Anteproyecto examinado responde a los contenidos materiales mínimos exigidos en la Ley 7/2004 para la creación de un Organismo Autónomo como el que se proyecta.

**SEGUNDA.-** El procedimiento seguido en la elaboración del Anteproyecto respeta, en términos generales, la normativa que resulta aplicable tal como se recoge en la Consideración Tercera. No obstante, ha de incorporarse al procedimiento de elaboración el informe del Consejo Regional de la Función Pública. Asimismo sería conveniente incorporar informe de la Dirección General de Patrimonio.

**TERCERA.-** Se advierten excepciones a la normativa regional general sin que se aporte al expediente una justificación suficiente para ello en materia de convenios, defensa del patrimonio (atribución de facultades de investigación, deslinde y recuperación de oficio de bienes), y contratación temporal de personal laboral y nombramiento de funcionarios interinos.

**CUARTA.-** Debe adecuarse el sistema de nombramiento de los órganos de gobierno del Instituto al régimen general fijado en la Ley 7/2004, en los términos indicados en la Consideración Séptima.

**QUINTA.-** También se consideran observaciones esenciales las que afectan a los artículos 1.3, 2, 12, 14.3, 16 y a la Disposición Final Cuarta, en atención a los razonamientos contenidos en la Consideración Séptima.

**SEXTA.-** Las demás observaciones contenidas en el Dictamen contribuyen a la mejora del texto sometido a consulta.

No obstante, V.E. resolverá.

[Anterior Página del Dictamen](#)

[Nueva Consulta](#) [Ver Consulta](#)

volver 