

DICTAMEN N.º 190/2019, de 14 de mayo

Expediente relativo a proyecto de Decreto por el que se regula la concesión directa de ayudas a menores de edad en situación de orfandad como consecuencia de la violencia de género y a familiares en situación de dependencia de la mujer víctima mortal como consecuencia de la violencia de género.

ANTECEDENTES

Primero. Informe de adecuación a la normativa vigente sobre racionalización y simplificación de procedimientos y medición de cargas administrativas.- Como documento inicial del expediente se integra el informe suscrito por el Jefe de Área de Servicios Generales de la Secretaría General de Presidencia con fecha 12 de noviembre de 2018, sobre adecuación a la normativa vigente sobre racionalización y simplificación de procedimientos y medición de cargas administrativas del proyecto de Decreto.

En él se resalta que el procedimiento que se regula es novedoso por lo que no se puede analizar comparativamente con la normativa anterior, se alude al plazo máximo de resolución y a los efectos del silencio y se concluye con un cuadro explicativo de las cargas administrativas que supondrá la presentación de solicitudes de ayudas.

Segundo. Informe de la Inspección General de Servicios.- La Inspectora Analista de Servicios emitió informe con fecha 21 de noviembre de 2018, en el que expresa que el proyecto de Decreto se ajusta y cumple con la normativa vigente aplicable en la actualidad sobre racionalización y simplificación de procedimientos administrativos.

Tercero. Memoria económica.- La Directora del Instituto de la Mujer de Castilla-La Mancha suscribió con fecha 23 de noviembre de 2018 memoria económica sobre el proyecto de Decreto.

Se expresa en ella que la financiación de las ayudas que contempla se hará íntegramente con fondos finalistas procedentes del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad, en el marco del Pacto de Estado contra la Violencia de Género. A continuación se describe el objeto de las actuaciones financiadas así como las personas beneficiarias.

Cuarto. Informe del Servicio de Administración General del Instituto de la Mujer de Castilla-La Mancha.- La Jefa de Servicio de Administración General del Instituto de la Mujer de Castilla-La Mancha emitió informe favorable sobre el proyecto de Decreto con fecha 26 de noviembre de 2018.

En él, además de aludir a su objeto y al marco normativo en el que se inserta el proyecto, se señala respecto de su naturaleza que “[...] *nos encontramos ante un instrumento para el ejercicio de la actividad de fomento, esto es, ante unas meras*

bases reguladoras de subvenciones de concesión directa que revisten forma de decreto, pero que no tienen la naturaleza de norma reglamentaria aunque en la dicción literal del artículo 29.1 de la Ley 4/2018, de 8 de octubre, se remita a las condiciones que se establezcan reglamentariamente”.

Quinto. Informe del Servicio Jurídico de la Presidencia.- El Jefe del Servicio Jurídico y de Personal de la Consejería de Presidencia emitió informe sobre el proyecto de Decreto con fecha 10 de diciembre de 2018.

En dicho documento se alude al marco normativo en el que se inserta el proyecto conformado por la Ley 4/2018, de 8 de octubre, para una Sociedad Libre de Violencia de Género en Castilla-La Mancha, así como por el Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha, y se advierte que aun cuando el instrumento normativo por el que se desarrolla el mandato legal tiene forma de Decreto, por lo que respecta al informe del Gabinete Jurídico “[...] *no procede su emisión en el caso de decretos que aprueban bases reguladoras, por la naturaleza jurídica de las mismas*”, remitiéndose al efecto al informe emitido por dicho órgano con fecha 9 de noviembre de 2016 en relación con el Decreto 80/2016, de 27 de diciembre, de concesión directa de una subvención a la Fundación Mujeres.

Se integra a continuación un primer borrador de proyecto de Decreto del que no consta su fecha.

Sexto. Informe de la Intervención General.- El 12 de diciembre de 2018 el Interventor General emitió informe sobre el proyecto de Decreto, en el que aludía en primer término a su naturaleza de norma reglamentaria por desarrollar ayudas reconocidas por la Ley 4/2018, de 8 de octubre, que constituyen auténticos derechos subjetivos a favor de personas, señalando además que dado que el Decreto afecta a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos no pueden obviarse trámites como la consulta, audiencia e información pública.

Señalaba seguidamente que por razones de unidad e integridad el proyecto de Decreto debería desarrollar de forma completa el artículo 29 de la citada Ley 4/2018, de 8 de octubre, regulando las cuatro ayudas que prevé.

Finalmente efectuaba una serie de observaciones al contenido del proyecto de Decreto.

Séptimo. Primer informe del Gabinete Jurídico.- Atendiendo a la petición de consulta facultativa efectuada por la Directora del Instituto de la Mujer de Castilla-La Mancha, con fecha 16 de enero de 2019, una Letrada adscrita al Gabinete Jurídico, con el visto bueno de la Directora de los Servicios Jurídicos, emitió informe sobre las cuestiones que le planteaba la citada autoridad en el que expresaba las siguientes conclusiones:

“PRIMERO. [...] Mas allá del nomen iuris, en la búsqueda de la verdadera naturaleza jurídica, se puede comprobar; en la línea de lo expuesto por la Intervención General de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, que estamos ante un verdadero desarrollo reglamentario del artículo 29 de la Ley 4/2018, de 8 de octubre, para una Sociedad Libre de Violencia de Género, que exige, en consecuencia, de la tramitación propia de las normas reglamentarias. Y ello, por los siguientes motivos:

1.- En primer lugar, y desde el punto de vista del examen formal del texto, se observa que tiene apariencia de reglamento ejecutivo [...]. [] el legislador autonómico está remitiéndose expresamente a un desarrollo reglamentario posterior que establezca, con más detalle, las condiciones de acceso. Es más se hace una mención específica y expresa al reglamento como norma que concrete la regulación legal.

2.- En segundo lugar, pero continuando con el examen formal del texto, se observa que si bien con carácter general pudiera responder a la fisonomía habitual de unas meras bases reguladoras, el contenido del artículo 16 innova el ordenamiento jurídico, creando una Comisión Central y otras Comisiones Provinciales de Seguimiento, cuya composición y funciones se establecen “ex novo” [...].”

3.- Habida cuenta de lo expuesto anteriormente sobre la posición jurisprudencial que entiende que son "reglamentos ejecutivos" "aquellos que están directa y concretamente ligados a una ley, a un artículo o artículos de una ley o a un conjunto de leyes, de manera que dicha ley (o leyes) es completada, desarrollada, pormenorizada, aplicada y cumplimentada o ejecutada por el reglamento. Son reglamentos que el Consejo de Estado ha caracterizado como aquellos «cuyo cometido es desenvolver una ley preexistente o que tiene por finalidad establecer normas para el desarrollo, aplicación y ejecución de una ley" y sobre la necesidad de llevar a cabo una interpretación no restrictiva de lo que es "ejecución de una ley", entendemos en la línea de lo que manifiesta la Intervención General de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en su escrito de 12 de diciembre de 2018, que en este caso sí estamos ante el desarrollo reglamentario de una ley (desarrollo directo del artículo 29 de la Ley 4/2018, de 8 de octubre)”.

SEGUNDO.- [...] lo oportuno sería unificar toda la regulación de desarrollo concentrando en un solo texto normativo de carácter reglamentario todas las ayudas derivadas del nuevo artículo 29 de la Ley 4/2018, de 8 de octubre, por razones de buena técnica normativa, pues ello proporciona una mayor claridad y seguridad jurídica. [...].

TERCERO.- La tercera pregunta alude a si podrían ampliarse las ayudas de orfandad por razón de violencia de género a los hijos mayores de edad en determinadas condiciones. La respuesta es negativa, pues sin desconocer que se pueden producir situaciones necesitadas de protección en relación con los hijos mayores de edad huérfanos de madre por razón de violencia de género, que podrían haberse abordado en la propia ley, recientemente aprobada, el artículo 29 de la Ley 4/2018, de 8 de octubre, sólo se refiere a los hijos menores de edad. [...].

CUARTO.- La cuarta pregunta que se dirige a este Gabinete Jurídico tiene que ver con el tipo de título exigible para el acceso a las ayudas; esto es, si se debe exigir necesariamente sentencia que declare que la mujer falleció como consecuencia de un hecho constitutivo de violencia de género o si es factible la invocación de cualquier otro título habilitante, como un informe del Ministerio Fiscal o las estadísticas oficiales que expida la Delegación del Gobierno en Castilla-La Mancha. En este punto discrepamos de lo afirmado por la Intervención General y es que, por un lado, en atención a la propia situación a proteger, la ayuda quedaría desnaturalizada si se debe esperar a la obtención de una sentencia condenatoria que declare de forma taxativa que la mujer falleció por un hecho constitutivo de violencia de género, pues es lo cierto que hasta que se obtenga sentencia firme transcurra bastante tiempo, incluso años, y que, por ende, en ese iter temporal, los huérfanos menores de edad u otros familiares en situación de dependencia atravesasen situaciones de necesidad que haya que atender, entre otras, mediante ayudas económicas de este tipo [...]”.

Octavo. Memoria justificativa del proyecto de Decreto.- Se incluye seguidamente una memoria justificativa suscrita por la Directora del Instituto de la Mujer con fecha 17 de enero de 2019. En ella se alude al marco competencial y normativo en el que se inserta el proyecto; al objetivo y conveniencia del mismo aduciendo que la concesión de ayudas que contempla es una medida hacia la reparación del daño que la violencia de género ocasiona a los hijos que ven truncadas sus expectativas de futuro, así como a los familiares dependientes que estaban a cargo de las mujeres víctimas mortales de la violencia de género; a la justificación de los principios del artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre; y a su impacto presupuestario indicando las partidas con cargo a las cuales irán financiadas las ayudas que contempla.

Noveno. Autorización de la iniciativa reglamentaria.- A la vista de la mencionada memoria, en fecha 22 de enero de 2019 el titular de la Vicepresidencia Primera acordó autorizar el inicio del procedimiento del proyecto de Decreto por el que se regula la concesión directa de ayudas a menores de edad en situación de orfandad como consecuencia de la violencia de género y a familiares en situación de dependencia de la mujer víctima mortal como consecuencia de la violencia de género.

Décimo. Consulta pública previa.- Se integra a continuación el documento de la consulta previa para la elaboración del proyecto de Decreto. En él se efectúa una breve referencia a los antecedentes de la norma, a los problemas que se pretenden solucionar con la misma, a la necesidad y oportunidad de su aprobación, y a sus objetivos, con indicación de que quienes estuviesen interesados podían hacer llegar sus opiniones y sugerencias entre el 18 y el 27 de enero de 2019, a través del buzón del correo electrónico que se indica.

Se integra a continuación en el expediente remitido un segundo borrador de proyecto de Decreto, sin que conste su fecha de elaboración.

Undécimo. Información pública.- Por resolución de 25 de enero de 2019 de la Directora del Instituto de la Mujer, se dispuso la apertura de un período de información

pública del proyecto por un plazo de veinte días, publicándose el mismo en el DOCM n.º 22, de 31 de enero de 2019, y en el tablón de anuncios electrónico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, a fin de que cuantos estuvieran interesados pudieran formular alegaciones. En dicho tablón estuvo expuesto desde el 31 de enero al 28 de febrero de 2019, según se acredita con la certificación expedida por la Inspectora General de Servicios.

Consta asimismo que mediante oficios de la Directora General de la Mujer de fecha 29 de enero de 2019, se dio traslado del proyecto de Decreto a las restantes Secretarías Generales solicitando la emisión de informe.

Tan solo consta la formulación de observaciones al articulado por la Secretaría General de la Consejería de Bienestar Social con fecha 4 de marzo de 2019, las cuales fueron informadas por la Directora General de la Mujer con fecha 6 de marzo de 2019, analizando las mismas y explicitando las razones de su incorporación o no al proyecto de Decreto.

Duodécimo. Nueva memoria económica.- Atendiendo a lo solicitado por el Jefe de Servicio de Presupuestos, la Directora del Instituto de la Mujer suscribió memoria económica del proyecto de Decreto con fecha 19 de febrero de 2019, con indicación de la incidencia de las ayudas que recoge el proyecto en el presupuesto de gastos del Instituto de la Mujer, en el ejercicio 2019 y en las convocatorias para ejercicios posteriores.

Decimotercero. Informe de la Dirección General de Presupuestos.- Con fecha 20 de febrero de 2019 el Director General de Presupuestos emitió informe en relación con el impacto presupuestario del proyecto de Decreto, de carácter favorable al mismo si bien con sujeción a las siguientes condiciones: “- *Al tratarse de actuaciones financiadas con fondos finalistas, se estará a la cantidad que definitivamente se reciba, debiendo el Instituto de la Mujer, en su caso, garantizar con sus fondos propios la cobertura financiera que sea necesaria en virtud de los compromisos asumidos, sin que pueda suponer un aumento de los mismos.*[] - *Los gastos a imputar en ejercicios futuros quedarán supeditados a las dotaciones presupuestarias que para tal fin se consignen en las correspondientes y sucesivas leyes de presupuestos, teniendo en cuenta el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera que se establezca para la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha*”.

Decimocuarto. Informe de impacto de género.- Con fecha 5 de marzo de 2019, la Jefa de Servicio de Programas y Recursos del Instituto de la Mujer, suscribió informe de impacto de género del proyecto de Decreto, en el que tras identificar la norma y aludir al marco legal en el que se incardina, se expresa que el proyecto de Decreto aunque “[...] *pretende conseguir un beneficio para todas las personas que se hagan cargo de los cuidados tanto de las hijas e hijos, como de los familiares en situación de dependencia de las mujeres víctimas mortales de la violencia machista, las consecuencias de esta aplicación tendrán especial influencia sobre la mujer ya que según el diagnóstico señalado en el análisis de la situación de partida, son ellas las*

que mayoritariamente se dedican a los cuidados. [] Además contribuirá a la reparación del daño producido por la violencia de género que, como manifestación de la desigualdad, la discriminación y las relaciones de poder asimétricas entre mujeres y hombres, se ejerce sobre éstas por el solo hecho de serlo [...]”.

Concluye expresando que la aprobación de la norma garantizará la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres por lo que la valoración del impacto de género es positiva.

Decimoquinto. Informe del Consejo Regional de la Mujer.- Según se acredita con la certificación expedida por la Secretaria del Consejo Regional de la Mujer, dicho órgano en su sesión de 15 de marzo de 2019, informó el proyecto de Decreto.

Se integra seguidamente un tercer borrador del proyecto de Decreto.

Decimosexto. Informe de la Secretaría General.- El Secretario General de la Presidencia emitió informe con fecha 20 de marzo de 2019, en el que tras plasmar el marco normativo en el que se inserta, describía el *iter* procedimental a seguir para su aprobación, afirmando que una vez incorporados los informes de la Intervención General, del Gabinete Jurídico y del Consejo Consultivo, se informaba favorablemente el mismo así como su elevación para su aprobación por el Consejo de Gobierno.

Decimoséptimo. Observaciones de la Intervención General.- Mediante comunicación electrónica de 26 de marzo de 2019 desde la Intervención General se hizo llegar a la unidad instructora del procedimiento informe en el que, tras advertir de la necesidad de incorporar el del Gabinete Jurídico sobre el nuevo borrador de proyecto de Decreto, se efectuaban una serie de observaciones a su articulado.

Decimoctavo. Informe del Servicio de Administración General de la Directora de la Mujer.- La Jefa de Servicio de Administración General del Instituto de la Mujer suscribió informe sobre el proyecto de Decreto con fecha 26 de marzo de 2019. En él se incide en que nos encontramos “[...] *ante un instrumento para el ejercicio de la actividad de fomento, esto es unas meras bases reguladoras de subvenciones de concesión directa que revisten forma de decreto, pero que no tienen naturaleza de norma reglamentaria [...]*”.

Respecto a la regulación del contenido completo del artículo 29 de la Ley 4/2018, de 8 de octubre, se señala que “[...] *no se considera adecuado dado que la ayuda económica para el fomento de la autonomía que facilita el desarrollo del itinerario de inserción y autonomía de la mujer víctima de violencia de género (...) no es una ayuda directa, a diferencia de las otras tres. [...]. [] En cuanto a la ayuda económica directa consistente en un pago único a las mujeres que sufran lesiones, secuelas o daños físicos o psicológicos graves [...] no parece congruente regularlas junto con dos ayudas que se conceden a familiares porque ellas han sido asesinadas como consecuencia de la violencia de género*”.

Se incorpora seguidamente al expediente remitido un cuarto borrador de proyecto de Decreto.

Decimonoveno. Segundo informe del Gabinete Jurídico.- A la vista del nuevo borrador de proyecto de Decreto, con fecha 3 de abril de 2019, una Letrada del Gabinete Jurídico con el visto bueno de la Directora de los Servicios Jurídicos, emitió informe, en el que se reproducen las conclusiones ya expresadas en el emitido con fecha 16 de enero de 2019.

Vigésimo. Informe de la Directora del Instituto de la Mujer.- A la vista del anterior informe del Gabinete Jurídico, la Directora del Instituto de la Mujer suscribió uno nuevo con fecha 8 de abril de 2019, en el que acogiendo las razones expresadas en el emitido por la Jefa de Servicio de Administración General respecto del desarrollo completo del artículo 29 de la Ley 4/2018, de 8 de octubre, concluye expresando “[...] *la oportunidad de establecer las bases reguladoras de las dos ayudas relativas a familiares de mujeres víctimas de violencia de género con resultado de muerte, en lugar de concentrar en un solo texto todas las ayudas derivadas del nuevo artículo 29 de la Ley 4/2018, de 8 de octubre, resultando más conveniente para la satisfacción de los intereses públicos*”.

A este último informe le sigue un quinto borrador de proyecto de Decreto, carente de fecha al igual que los anteriores.

Vigesimoprimer. Nuevo informe del Servicio Jurídico de la Consejería de Presidencia.- El Jefe del Servicio Jurídico y de Personal de la Consejería de Presidencia emitió un nuevo informe sobre el proyecto de Decreto con fecha 11 de abril de 2019. En él se advertía sobre la necesidad de recabar el informe de la Intervención General, así como el del Gabinete Jurídico y el dictamen del Consejo Consultivo, y concluía informando favorablemente el proyecto de Decreto.

Vigesimosegundo. Nuevo informe de la Intervención General.- Con fecha 12 de abril de 2019 el Interventor General emitió informe favorable a las normas que con carácter de bases reguladoras de la subvención a conceder contiene el proyecto de Decreto, y asimismo prestaba su conformidad a la propuesta de gasto que conlleva el expediente.

Vigesimotercero. Tercer informe del Gabinete Jurídico.- Una Letrada adscrita al Gabinete Jurídico con el visto bueno de la Directora de los Servicios Jurídicos, emitió un último informe sobre el proyecto de Decreto con fecha 16 de abril de 2019, en el que se reproducen idénticas conclusiones a las ya expresadas en el anteriormente emitido con fecha 16 de enero de 2019.

Vigesimocuarto. Proyecto de Decreto.- El proyecto de Decreto que se somete al dictamen del Consejo Consultivo consta de una parte expositiva, dieciséis artículos, una disposición adicional, dos finales y dos anexos.

La parte expositiva describe el marco normativo en el que se inserta la norma, expone las razones que aconsejan la aprobación de la misma y describe en qué consisten las ayudas que regula.

El artículo 1, “*Objeto, modalidad de ayudas y finalidad*”, regula estos tres contenidos.

El artículo 2, “*Régimen jurídico aplicable*”, establece la normativa de aplicación a las ayudas reguladas por el decreto, tanto de ámbito estatal como autonómico.

El artículo 3, “*Personas beneficiarias, solicitantes, requisitos de la ayuda a menores de edad*”, determina quiénes podrán ser beneficiarios de las ayudas a menores de edad, quiénes podrán solicitar la concesión o renovación de la misma, y los requisitos que han de reunir para poder percibirla.

El artículo 4, “*Personas beneficiarias, solicitantes y requisitos de la ayuda a familiares en situación de dependencia*”, determina asimismo quiénes podrán ser beneficiarios de las ayudas a familiares en situación de dependencia, quiénes podrán solicitar la concesión o renovación de la misma, y los requisitos que han de reunir para poder percibirla.

El artículo 5, “*Obligaciones*”, establece las obligaciones de las personas beneficiarias de las ayudas.

El artículo 6, “*Financiación, cuantía de las ayudas y pago*”, determina las partidas presupuestarias con cargo a las cuales se financiarán las ayudas, su cuantía y cuándo se procederá a su desembolso.

El artículo 7, “*Solicitudes y documentación*”, regula la forma de presentación de las solicitudes y la documentación que, en su caso, habrá de acompañarse a las mismas.

El artículo 8, “*Instrucción del procedimiento*”, detalla esta fase del procedimiento de concesión.

El artículo 9, “*Resolución de la concesión*”, determina el órgano competente para la resolución de las ayudas, el plazo máximo para resolver y notificar y el régimen de recursos contra la misma.

El artículo 10, “*Régimen de justificación y seguimiento de las ayudas*”, establece cómo habrán de justificarse las ayudas concedidas y los organismos competentes para hacer el seguimiento de la finalidad para la que fueron concedidas.

El artículo 11, “*Régimen de publicidad*” determina que las subvenciones concedidas, por razón de su objeto, no serán publicadas en la Base de Datos Nacional de Subvenciones.

El artículo 12, “*Compatibilidad de las ayudas*”, establece el régimen de compatibilidad de las ayudas que regula el decreto.

El artículo 13, “*Responsabilidad y régimen sancionador*”, dispone la aplicación del régimen de responsabilidades y sancionador que prevé el Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre, la Ley 38/2003, de 17 de noviembre y el Decreto 21/2008, de 5 de febrero.

El artículo 14, “*Incumplimientos y reintegro de la ayuda*”, determina los supuestos en los que procederá la pérdida del derecho al cobro total o de reintegro total de las ayudas percibidas, así como los que darán lugar al reintegro o la pérdida del derecho al cobro parcial.

El artículo 15, “*Devolución voluntaria*” establece el medio de realización de las devoluciones voluntarias.

El artículo 16, “*Protección de datos*”, dispone la aplicación de la normativa vigente en materia de protección de datos respecto de la información contenida en las solicitudes de subvención.

La disposición adicional, “*Crédito disponible y plazo de presentación de solicitudes para el año 2019*”, determina el crédito disponible en el ejercicio 2019 para atender a las obligaciones económicas derivadas de la concesión de ayudas, y el plazo de presentación de solicitudes para dicho ejercicio.

La disposición final primera faculta al titular de la Dirección del Instituto de la Mujer para dictar cuantas resoluciones e instrucciones considere necesarias para el desarrollo y aplicación del decreto; y la segunda determina la entrada en vigor de este el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha.

El anexo I recoge el modelo de solicitud y renovación de ayudas a menores de edad en situación de orfandad como consecuencia de la violencia de género y el II, el de ayudas a familiares en situación de dependencia de la mujer víctima mortal como consecuencia de la violencia de género.

En tal estado de tramitación V. E. dispuso la remisión del expediente a este Consejo Consultivo, en el que tuvo entrada con fecha 25 de abril de 2019.

A la vista de dichos antecedentes, procede formular las siguientes

CONSIDERACIONES

I

Carácter del dictamen.- Se somete al dictamen del Consejo Consultivo el proyecto de Decreto por el que se regula la concesión directa de ayudas a menores de edad en situación de orfandad como consecuencia de la violencia de género y a familiares en situación de dependencia de la mujer víctima mortal como consecuencia de la violencia de género, fundando tal solicitud en lo previsto en el artículo 54.4 de la Ley 11/2003,

de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, según el cual dicho órgano deberá ser consultado sobre los *“Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones”*.

Aun cuando la consulta ha sido formulada con carácter preceptivo en apoyo del citado precepto legal, es lo cierto que en el curso del procedimiento se han mostrado posturas discrepantes en torno a la naturaleza jurídica del proyecto de Decreto que se somete a dictamen, de las que también se hace eco en cierto modo el propio oficio de petición de dictamen que formula la autoridad consultante cuando, para justificar la urgencia en la petición de dictamen se refiere a la necesidad de aprobar la norma con la mayor celeridad *“[...] ya que se ha producido un retraso en su tramitación debido a que se consideraban bases reguladoras aprobadas por Decreto de concesión directa, y tras consulta elevada a otros órganos de esta Administración interpretaron que se trataba de un decreto de desarrollo reglamentario”*.

Las citadas posturas discrepantes son, de una parte, la del Gabinete Jurídico quien ha defendido, dando respuesta a la petición de consulta facultativa planteada desde el Instituto de la Mujer, que nos encontramos ante *“[...] una disposición de carácter general que se dicta como desarrollo reglamentario directo del citado artículo de la Ley”* -se trata del artículo 29 de la Ley 4/2018, de 8 de octubre, para una Sociedad Libre de Violencia de Género en Castilla-La Mancha-; y de otra, la del propio Instituto de la Mujer, a través de su Servicio de Administración General, quien sostiene que el decreto *“[...] no supone un desarrollo reglamentario pues nos encontramos ante un instrumento para el ejercicio de la actividad de fomento, esto es, ante unas meras bases reguladoras de subvenciones de concesión directa que revisten forma de decreto [...]”*.

Este Consejo ya adelantó en su acuerdo adoptado en sesión celebrada el 12 de febrero de 2019, en relación con la consulta facultativa que en términos generales planteó el Instituto de la Mujer *“sobre si la regulación de desarrollo de ayudas de concesión directa contempladas en una ley tiene la consideración de bases reguladoras de ayudas o de reglamento ejecutivo”*, que la respuesta a la misma no podía darse en abstracto, sino analizando el contenido de la disposición que pretende regular tales ayudas.

Habiéndose tramitado el correspondiente procedimiento para la aprobación del citado proyecto de Decreto, y analizado su contenido procede ahora dar respuesta a la citada cuestión que ha de entenderse en todo caso circunscrita a la disposición que ahora se examina, pues de ello depende el carácter del dictamen que ahora se emite, preceptivo si nos encontramos ante un proyecto de reglamento que se dicta en ejecución de la ley, o facultativo en otro caso.

Es preciso comenzar señalando que la doctrina ha venido diferenciando tradicionalmente entre las bases reguladoras de las subvenciones a las que en principio se otorga el carácter de norma reglamentaria en tanto que innova el ordenamiento

jurídico y constituye un instrumento de regulación con vocación de permanencia, y la convocatoria de subvenciones que tendría naturaleza de acto administrativo de carácter general con una pluralidad de destinatarios, en cuanto que se limita a aplicar el ordenamiento jurídico y agota su eficacia con su aplicación en la situación jurídica concreta.

Sobre este particular se ha pronunciado el Tribunal Supremo entre otros en sus Autos de 17 de enero de 2000 (RJ\2000\1266) y de 21 de febrero del mismo año (RJ\2000\1689), manejando los dos criterios citados en orden a determinar la naturaleza de la convocatoria y regulación de una determinada subvención, y así en el último pronunciamiento citado señala: “[...] *la pretensión de la recurrente de acceder al recurso de casación ordinario al amparo de lo dispuesto en el artículo 93.3 de la LJCA no puede prosperar; al ser reiterada la jurisprudencia de esta Sala que viene negando la caracterización de disposición de carácter general y de naturaleza reglamentaria a órdenes, como las reseñadas, pues tales resoluciones, aunque participan de alguna de las características de las disposiciones generales, son simplemente actos administrativos de destinatario plural. Como se dijo en el Auto de 17 de enero de 2000 -transcribiendo la sentencia que entonces se intentaba recurrir en casación-, «la Orden 384/1995 carece de esa finalidad normativa dado que no contiene una regulación general de las subvenciones, sino que es una Orden de convocatoria de unas medidas de fomento del empleo de mujeres, dictadas en cumplimiento del objetivo I del II Plan para la Igualdad de Oportunidades de las Mujeres de la CAM, con una vida temporal limitada, participando de una naturaleza similar -en orden a su configuración como acto o disposición general- a las convocatorias de concursos, cuya catalogación como acto administrativo ha sido reiteradamente declarada por la jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo. No contiene una regulación con voluntad de permanencia (criterio de la consunción), teniendo una misión ejecutiva e instrumental del II Plan... y no innova el ordenamiento jurídico preexistente (criterio ordinamentalista)... la Orden 384/1995, acto administrativo plúrimo, fue modificada por la Orden 476/1995, de igual naturaleza»”.*

Asimismo en su Sentencia de 7 de junio de 2001, dictada en recurso de casación (RJ\2001\6235) ha señalado que “[...] *la naturaleza de disposición de carácter general o acto administrativo no viene determinada simplemente por una diferencia cuantitativa, destinatarios generales o indeterminados para el Reglamento y determinados para el acto administrativo, sino que la diferencia sustancial entre disposición de carácter general y acto administrativo es una diferencia de grado, o dicho de otro modo, la diferencia está en que el Reglamento innova el ordenamiento jurídico con vocación de permanencia, en tanto que el acto se limita a aplicar el derecho subjetivo existente, máxime cuando, como acertadamente destaca el señor Abogado del Estado, se admite pacíficamente la figura de los actos administrativos generales que tienen por destinatario una pluralidad indeterminada de sujetos”.* Afirmación esta que se ve completada con la contenida en su Sentencia de 26 de abril de 2006, dictada también en recurso de casación (RJ\2006\2221): “[...] *Concretado así*

el acuerdo objeto de impugnación, a juicio de la Sala el mismo no merece la calificación de disposición general ya que carece de la condición de estabilidad que, junto con la generalidad y concreción de derechos y obligaciones, constituyen las notas definitorias de las disposiciones generales o normas reglamentarias, frente a los actos administrativos [...]”.

Partiendo de ambos criterios dicho Alto Tribunal tampoco ha dudado en considerar la naturaleza reglamentaria de las bases reguladoras de una convocatoria de subvenciones con base en la propia dicción de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y así en su Sentencia de 3 de marzo de 2015 (RJ\2015\965) señala lo siguiente: “[...] *Tiene razón la recurrente en cuanto que las bases de una convocatoria de subvenciones tienen naturaleza reglamentaria en su elaboración y no de acto plúrimo. [] El art. 17 de la Ley 38/2003 (RCL 2003,2684) remite al art. 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre (RCL 1997,2817) en cuanto al procedimiento de elaboración aprobándose como Orden Ministerial en el caso de las estatales, Ordenanza, en el ámbito local, y Orden de la Consejería correspondiente en lo que atañe a las Comunidades Autónomas. [] El precepto citado de la Ley 38/2003, art. 17, también determina en su prolijo apartado tercero cuales son los extremos que debe concretar “la norma reguladora de las bases de concesión de las subvenciones [...]”.*

También instancias jurisdiccionales inferiores han acogido la citada distinción haciendo especial hincapié en la nota de permanencia que ha de concurrir para admitir que nos encontramos ante una disposición de carácter general. En este sentido cabe hacer cita, entre otras, de las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 2 de octubre de 2008 (RJCA\2009\164) y de 24 de febrero de 2015 (JUR\2015\94194), o del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 23 de noviembre de 2016 (JUR\2017\6209). Por su carácter clarificador y en lo que aquí interesa procede reproducir parcialmente lo señalado en la primera de las sentencias citadas: “[...] *Lo que efectúa la recurrente es una impugnación directa de un acto administrativo (resolución del Servicio Regional de Empleo) y, a través de la misma, una impugnación indirecta de la Orden 4708/2005, de 30 de diciembre. [...] Pero tal Orden no constituye una Disposición General por cuanto, si bien se dirige a un grupo indeterminado de sujetos, no innova el ordenamiento jurídico ni tiene vocación de permanencia en el tiempo y así el ordenamiento jurídico viene constituido por la precedente Orden 3520/2005, de 20 de septiembre (LCM 2005,416), que establece las Bases para las Convocatorias que posteriormente se convoque a su amparo, de carácter anual, como lo es para el año 2006 la de la Orden 4708/2005, de 30 de diciembre.[...]. [] Si tiene naturaleza jurídica de Disposición General la Orden 3520/2005, de 20 de septiembre, que establece las bases por las que habrán de regirse las sucesivas Órdenes de Convocatoria y por ello, innova el ordenamiento jurídico, se dirige a una pluralidad indeterminada de sujetos y se inserta en aquel con vocación de permanencia; pues bien, estableciendo tal Orden que las ayudas se conceden sometidas a la regla "de minimis", la disconformidad de la actora con tal previsión debió materializarse mediante la impugnación directa de la misma, o bien, mediante su impugnación indirecta, recurriendo la Orden 4708/2005, de 30 de diciembre,*

debatendo así la conformidad o no de sujetar a una entidad de la naturaleza de la actora a la regla "de minimis", pero no mediante la impugnación de otro acto administrativo posterior fundamentado precisamente en la Orden 4708/2005, que había sido acatada por la actora". (El último subrayado es nuestro).

Y en última instancia cabe hacer cita también de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, de 1 de junio de 2015 (JUR\2015\175425), que en relación con la Orden de 28 de febrero de 2014 de la Consejería de Empleo y Economía por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas destinadas a crear oportunidades de inserción en el mercado laboral mediante la contratación de duración determinada de trabajadores desempleados en Castilla-La Mancha, afirmó que “[...] *debe ser calificada de Disposición General y no acto administrativo, aun plúrimo. La Orden recurrida tenía por finalidad regular una pluralidad indefinida de cumplimientos, particularmente los derivados de las futuras convocatorias que pudieran acordarse, en lo sucesivo; suponía una innovación del ordenamiento, pues no se limitaba a reproducir lo reglamentado en otra disposición previa y no sólo se refería a aspectos puramente procedimentales u organizativos; y tenía vocación de perdurabilidad en el tiempo, sin que la misma estableciera límite alguno a este respecto*”.

Pues bien, trasladando la anterior doctrina al caso que nos ocupa, y de acuerdo con la regulación que hace el proyecto de Decreto, puede afirmarse que nos encontramos ante una disposición de carácter general que innova el ordenamiento jurídico y se integra en el mismo regulando ciertos derechos y obligaciones para los posibles beneficiarios de las ayudas que contempla, con vocación de permanencia pues no limita su aplicación a una convocatoria concreta -aun cuando también la hace objeto de regulación, en la disposición adicional primera para el año 2019-, ni aquella se agota mediante el otorgamiento de una determinada subvención, sino que su vigencia se encuentra abierta a las posteriores convocatorias que puedan realizarse, y ello en virtud del mandato legal contenido en la Ley 4/2018, de 8 de octubre.

Muestra de ello lo constituye la regulación que ofrecen, entre otros, artículos como el 6 o el 7 en el que el propio proyecto de Decreto distingue a efectos de financiación de las ayudas que contempla la publicación anual en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha y en la Base de Datos Nacional de Subvenciones *“la resolución estableciendo el crédito disponible para atender a las obligaciones de contenido económico que se deriven de la concesión, sin que hasta entonces pueda iniciarse el plazo de presentación de solicitudes de las personas interesadas”*, resolución esta última que en definitiva constituye la convocatoria anual de ayudas que como tal es un acto administrativo de carácter general, con una pluralidad de destinatarios y que se limitaría a aplicar lo dispuesto en el proyecto de Decreto que ahora se examina.

Por lo demás resulta claro que el proyecto de Decreto viene a dar respuesta al mandato de desarrollo reglamentario contenido en el artículo 29.1 letras b) y c) de la Ley 4/2018, de 8 de octubre, en tanto que reconocen el derecho a percibir ayudas económicas directas a familiares en situación de dependencia, que conviviesen en el

mismo domicilio que la mujer víctima de homicidio o asesinato como consecuencia de la violencia de género, y a menores de edad en situación de orfandad en caso de homicidio o asesinato de sus madres como consecuencia de la violencia de género, remitiéndose en ambos casos a *“las condiciones que se establezcan reglamentariamente”*.

En suma ha de concluirse que el proyecto de Decreto que se somete a dictamen es una disposición reglamentaria que se dicta en ejecución de la citada Ley 4/2018, de 8 de octubre, por lo que procede emitir el presente dictamen con el carácter preceptivo que le impone la Ley 11/2003, de 25 de septiembre.

II

Examen del procedimiento tramitado.- El procedimiento de elaboración de normas reglamentarias se regula en el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, denominado *“De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones”*, que atiende en los artículos 128 y siguientes a la potestad reglamentaria, a los principios de buena regulación, a la evaluación normativa, a la publicidad de las normas, a la planificación normativa y a la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas; si bien su aplicabilidad debe entenderse atemperada por los criterios interpretativos adoptados y el fallo recaído en la Sentencia 55/2018, de 24 de mayo, del Tribunal Constitucional, dictada a raíz de un recurso de inconstitucionalidad planteado contra la totalidad del Título VI del referido cuerpo legal.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma el ejercicio de la potestad reglamentaria es contemplado en el artículo 36 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha. En su apartado segundo, el citado precepto establece que el ejercicio de dicha potestad [...] *“requerirá que la iniciativa de la elaboración de la norma reglamentaria sea autorizada por el Presidente o Consejero competente en razón de la materia, para lo que se elevará memoria comprensiva de los objetivos, medios necesarios, conveniencia e incidencia de la norma que se pretende aprobar”*. Añade, en el apartado tercero, que *“En la elaboración de la norma se recabarán los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como cuantos estudios se estimen convenientes. [] Cuando la disposición afecte a derechos o intereses legítimos de los ciudadanos se someterá a información pública de forma directa o a través de las asociaciones u organizaciones que los representen, excepto que se justifique de forma suficiente la improcedencia o inconveniencia de dicho trámite. [] Se entenderá cumplido el trámite de información pública cuando las asociaciones y organizaciones representativas hayan participado en la elaboración de la norma a través de los órganos consultivos de la Administración Regional”*.

Expuesto lo anterior, cabe indicar que las actuaciones desarrolladas durante el proceso de elaboración de la norma reglamentaria proyectada, ya descritas con suficiente

amplitud en los antecedentes, se acomodan en lo esencial a las previsiones legales antedichas.

Procede objetar, no obstante, que en el expediente remitido no obra el acta de la reunión del Consejo Regional de la Mujer de Castilla-La Mancha aludida en el antecedente decimoquinto, ni documentación en la que se refleje con exactitud y certeza cuál fue el debate habido en el seno de dicho órgano de participación, así como las eventuales apreciaciones u observaciones que hubieran podido manifestarse al respecto.

Cabe asimismo incidir en la reiteración de determinados trámites que no han contribuido a dar celeridad a la tramitación, máxime teniendo en cuenta la urgente necesidad de aprobar la norma proyectada puesta de manifiesto en la petición de dictamen que efectúa la autoridad consultante. Ello trae causa en que con anterioridad a la consideración del proyecto de Decreto como disposición de carácter reglamentario tuvieron lugar la realización de determinadas actuaciones que ya daban cumplimiento a la realización de trámites preceptivos que conforman el procedimiento de elaboración de aquél.

Así, entre otros trámites reiterados, procede destacar que carece de sentido que se haya solicitado informe del Gabinete Jurídico hasta en tres ocasiones, cuando la necesidad de contar con su preceptiva intervención, conforme a lo dispuesto en el artículo 10.1.a) de la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de Ordenación del Servicio Jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, puede entenderse debidamente cumplimentada con la emisión de su informe de fecha 16 de enero de 2018.

El expediente consta de un índice documental y se halla numerado y foliado correctamente, lo que ha facilitado su examen y toma de conocimiento.

En virtud de lo expuesto cabe concluir afirmando que en la tramitación del proyecto de Decreto se ha dado cumplimiento a los requisitos esenciales exigidos en la normativa de aplicación, procediendo acometer el examen de su contenido, si bien previamente se hace preciso plasmar algunas consideraciones atinentes al marco normativo y competencial en el que se insertará la norma propuesta.

III

Marco normativo y competencial en el que se inserta la disposición.- En lo que al ámbito competencial se refiere como punto de partida deben tenerse en cuenta las previsiones contenidas en el Estatuto de Autonomía en cuyo artículo 4.3 señala que *“La Junta de Comunidades propiciará la efectiva igualdad del hombre y de la mujer, promoviendo la plena incorporación de ésta a la vida social y superando cualquier discriminación laboral, cultural, económica o política”*.

Asimismo y puesto que el contenido del proyecto de Decreto se inserta de forma primordial en la actividad de fomento de la Administración debe citarse como primer título competencial que legitima la actuación reglamentaria proyectada el previsto en el artículo 31.1.20^a, que atribuye a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha competencia exclusiva en materia de *“Asistencia social y servicios sociales. Promoción y ayuda a los menores, jóvenes, tercera edad, emigrantes, minusválidos y demás grupos sociales necesitados de especial atención, incluida la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación”*. También y habida cuenta de que gran parte del articulado de la norma aborda contenido de alcance procedimental, debe traerse a colación la competencia que la Comunidad Autónoma ostenta con carácter exclusivo en materia de *“Procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia”*, ex artículo 31.1.28^a del Estatuto de Autonomía.

Abordando seguidamente el marco normativo, sobre el otorgamiento de subvenciones, en general, hay que estar, partiendo del ordenamiento estatal, a la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en adelante, LGS), de aplicación directa en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, en función del carácter básico de algunos de sus preceptos, de conformidad con lo señalado en su disposición final primera, así como el Reglamento que desarrolla la misma aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, cuya naturaleza básica aparece igualmente prevista en su disposición final primera.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha el régimen jurídico de las subvenciones se encuentra previsto en el TRLHCLM, cuyo Título III, que lleva por rúbrica *“De las Subvenciones Públicas”*, regula de una parte, determinadas disposiciones generales atinentes al concepto y régimen jurídico de las subvenciones, las bases reguladoras de las mismas así como sus beneficiarios y órganos competentes para su concesión; de otra los procedimientos de concesión; y, de otra, las normas generales sobre su reintegro así como el procedimiento para efectuar el mismo. Dichas previsiones legales fueron desarrolladas por el Decreto 21/2008, de 5 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha en materia de subvenciones, modificado a su vez recientemente por Decreto 49/2018, de 10 de julio.

Además de estas normas generales sobre subvenciones, en particular, y en cuanto se refiere al objeto al que se dirige la línea de subvenciones que nos ocupa han de tenerse en cuenta determinadas normas sustantivas reguladoras de la materia objeto de subvención:

En primer lugar la Ley 12/2010, de 18 de noviembre, de Igualdad entre Mujeres y Hombres de Castilla-La Mancha, en cuyo artículo 1 establece como objetivo prioritario *“[...] promover las condiciones que hagan efectivo y real el derecho a la igualdad entre mujeres y hombres y remover los obstáculos que impiden o dificultan su plenitud [...]”*, y en su artículo 20 encomienda a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha la función de promover *“actuaciones de sensibilización, prevención y*

asistencia a fin de garantizar el derecho que tienen las mujeres a vivir sin violencia de género [...]”.

Y en segundo lugar la ya citada Ley 4/2018, de 8 de octubre, de la que constituye desarrollo reglamentario el proyecto de Decreto que ahora se examina, por cuanto en su artículo 29, apartado 1, regula en cuatro subapartados diferenciados las ayudas económicas directas a las víctimas de violencia de género, contemplando en su apartado b) *“Una ayuda económica directa consistente en un pago único a familiares en situación de dependencia, que conviviesen en el mismo domicilio que la mujer víctima de homicidio o asesinato como consecuencia de la violencia de género, en las condiciones que se establezcan reglamentariamente”*, y en el c) *“Una ayuda económica directa a menores de edad en situación de orfandad en caso de homicidio o asesinato de sus madres como consecuencia de la violencia de género, en las condiciones que se establezcan reglamentariamente”*.

El contenido del proyecto de Decreto sometido a dictamen constituye las bases reguladoras de las subvenciones referidas en los apartados cuyo contenido se acaba de reproducir.

IV

Observaciones de alcance general al proyecto de Decreto.- Antes de analizar el contenido del articulado del proyecto de Decreto, procede en esta consideración efectuar dos observaciones de alcance general al mismo: la primera atinente al contenido que es objeto de regulación, y la segunda, al rango de la norma que se somete a dictamen.

1.- Conforme ya ha sido avanzado en la consideración precedente el proyecto de Decreto únicamente hace objeto de regulación dos de las cuatro ayudas que contempla el artículo 29.1 de la Ley 4/2018, de 8 de octubre, las previstas en los apartados b) y c), dejándose sin desarrollar las previstas en los apartados a) *“Una ayuda económica directa consistente en un pago único a las mujeres que sufran lesiones, secuelas o daños físicos o psicológicos graves como consecuencia de la violencia de género, en las condiciones que se establezcan reglamentariamente”*, y d) *“Una ayuda económica para el fomento de la autonomía que facilite el desarrollo del itinerario de inserción y autonomía de la mujer víctima de violencia de género, consistente en una ayuda de bolsillo durante la estancia en el recurso de acogida y una ayuda a la salida del mismo, en las condiciones que se establezcan reglamentariamente”*.

Tanto la Intervención General como el Gabinete Jurídico han sugerido en sus respectivos informes la conveniencia de unificar toda la regulación de desarrollo del artículo 29, concentrando en un solo texto normativo de carácter reglamentario todas las ayudas que contempla el mismo por razones de integridad y de buena técnica normativa, pues ello proporciona en definitiva una mayor seguridad jurídica.

Por su parte desde el Instituto de la Mujer promotor de la iniciativa reglamentaria que se examina, se ha defendido la oportunidad de establecer únicamente las bases reguladoras de las dos ayudas relativas a familiares de mujeres víctimas de violencia de género, no haciendo objeto de regulación la ayuda económica para el fomento de la autonomía -apartado d)- pues además de no ser una ayuda directa, a diferencia de las otras tres, *¿se engloba dentro de las subvenciones que se conceden a los Recursos de Acogida, por lo que no se puede separar su regulación de esta línea, dado que se abonan a través del respectivo recurso de Acogida a las mujeres residentes en el mismo [...]”, reguladas actualmente en la Orden 163/2017, de 19 de septiembre, de la Vicepresidencia Primera, por la que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones para la gestión del funcionamiento de los centros de la mujer y los recursos de acogida en Castilla-La Mancha; ni tampoco la ayuda directa consistente en un pago único a las mujeres que sufran lesiones, secuelas o daños físicos o psicológicos graves como consecuencia de la violencia de género, cuyas beneficiarias son las mujeres, pues “no parece congruente regularlas junto con dos ayudas que se conceden a familiares porque ellas han sido asesinadas como consecuencia de la violencia de género”.*

Sin cuestionar las razones de oportunidad normativa aducidas por el citado Departamento regional, el Consejo ha de sumarse a la propuesta de unificación normativa en la regulación de las ayudas que contempla el artículo 29 de la Ley 4/2018, de 8 de octubre, aducida tanto por la Intervención General como por el Gabinete Jurídico, por una razón principal de seguridad jurídica.

Cabe así remitirnos a la doctrina contenida en diversos pronunciamientos del Consejo, -entre otros en los dictámenes números 21/1998, de 3 de marzo, 140/2004, de 3 de noviembre, 48/2009, de 25 de marzo, o 100/2018, de 15 de marzo- acerca del desarrollo parcial de las leyes y los problemas que para la seguridad jurídica se deriva de ello por la fragmentación normativa y la dificultad de identificar el derecho aplicable al caso.

En el último de los dictámenes citados advertía el Consejo lo siguiente: “[...] *la dispersión normativa dificulta el conocimiento y aplicación de las normas jurídica, así como la correcta articulación de unas con otras, mientras que la elaboración de desarrollos reglamentarios completos de leyes evita una proliferación innecesaria de normas y asegura la coherencia interna de la regulación proyectada. Así el Consejo ya advirtió en su dictamen 21/1998, de 3 marzo emitido en relación con el proyecto de Decreto de creación de la Biblioteca de Castilla-La Mancha, de los inconvenientes que ofrece la fragmentación en el desarrollo reglamentario que “[...] quedan asociados al riesgo de que la inicial concepción unitaria de la Ley se difumine a través de los desarrollos reglamentarios parciales y dé lugar a vicios, reiteraciones, formulaciones distintas y distorsiones de todo tipo”. [] Para evitar los efectos adversos de la dispersión, las Directrices de técnica normativa aprobadas por el Consejo de Ministros el 22 de julio de 2005, determinaron que las disposiciones deberán regular todo el contenido de su objeto y que los reglamentos de ejecución de una ley deben ser*

completos y no parciales. [] El Consejo de Estado también ha puesto de manifiesto la importancia de contrarrestar la dispersión normativa y la necesidad de que la producción de normas sea una tarea bien orientada y ordenadamente cumplida, en sus memorias de 1990, 1997 y 1999, así como en numerosos dictámenes, como por ejemplo el 742/2016, de 27 de octubre”.

La problemática apuntada se acrecienta si cabe aún más en el caso examinado en el que se aborda parcialmente, no ya la regulación del contenido de la Ley 4/2018, de 8 de octubre, sino la de las ayudas económicas contempladas en un único artículo de la misma.

2.- En lo que concierne al rango de decreto por el que se ha optado para aprobar las bases reguladoras de las ayudas económicas directas objeto de regulación, en la memoria justificativa se señala que el proyecto “[...] *debe ser aprobado por el Consejo de Gobierno en función de lo exigido en el artículo 75 del Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre [...] al tratarse de un procedimiento de concesión directa de subvenciones*”, y se incide en ello en el informe emitido por la Jefa de Servicio de Administración General el 26 de marzo de 2019, al señalar que “*En función de lo exigido en el citado artículo 75.2.b) en los procedimientos de concesión directa, los proyectos adoptan la forma de decretos, que deben ser aprobados por el Consejo de Gobierno*”.

Sin embargo, examinado el precepto en cuestión del TRLHCLM se advierte que en su tenor literal el rango de Decreto únicamente se exige para la aprobación de las bases reguladoras de las subvenciones previstas en el apartado 2.c) referidas a las que con carácter excepcional “[...] *se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública*”. Así lo expresa el apartado 3 del citado artículo 75 al señalar que “*El Consejo de Gobierno aprobará por Decreto, a propuesta del titular de la Consejería competente a la que está adscrita el órgano o entidad concedente, y previo informe de la Consejería competente en materia de hacienda, las normas especiales con el carácter de bases reguladoras, de las subvenciones previstas en el párrafo c) del apartado anterior*”.

Puesto que las subvenciones cuya concesión directa es objeto de regulación son claramente incardinables en el artículo 75, apartado 2.b) del TRLHCLM, esto es “*Aquellas cuyo otorgamiento o cuantía resulten impuestos a la Administración por norma de rango legal, que seguirán el procedimiento de concesión que les resulte de aplicación de acuerdo con su propia normativa*”, y así se expresa en la parte expositiva del proyecto de Decreto, y en los sucesivos informes emitidos tanto por la Jefa de Servicio de Administración General del Instituto de la Mujer como en el del Jefe del Servicio Jurídico y de Personal de la Presidencia, debe señalarse que para la aprobación de las citadas bases es de aplicación el régimen general previsto en el artículo 73 del mismo TRLHCLM en cuyo apartado 1 se determina que “[...] *se aprobarán por orden del titular de la Consejería competente por razón de la materia o a la que esté adscrita el órgano o entidad concedente, previo informe de los servicios*

jurídicos y de la intervención que resulte competente y serán objeto de publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha”.

En consecuencia las bases reguladoras de las subvenciones cuya concesión directa se someten a dictamen podrían ser objeto de aprobación por orden del titular de la consejería competente por razón de la materia, en este caso de la Vicepresidencia Primera, si bien ninguna objeción cabe oponer al hecho de que se haya optado por su aprobación por Decreto del Consejo de Gobierno, por las mayores garantías que para su elevación al mismo se requiere en su elaboración y porque, en definitiva, su aprobación se llevará a cabo por el órgano ejecutivo colegiado de la Región que ostenta la potestad reglamentaria, del que forma parte también el titular de la Vicepresidencia a quien habría correspondido, en su caso, la aprobación por orden.

V

Observaciones al contenido del proyecto de Decreto.- Pasando al examen del contenido del proyecto de Decreto sometido a dictamen, puede afirmarse que, en términos generales, se adecua al ordenamiento jurídico, al ser respetuoso tanto con el ámbito competencial atribuido a la Comunidad Autónoma como con la Ley a la que sirve de desarrollo.

No obstante lo anterior, procede efectuar a continuación varias observaciones de distinto alcance que en su mayor parte pretenden contribuir a la mejor comprensión, interpretación y aplicación de la norma proyectada, así como a mejorar y depurar la técnica normativa empleada

Título del proyecto de Decreto.- Conforme al apartado I, b) 7 de las Directrices de técnica normativa aprobadas por acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, -de generalizada aplicación por la Administración de la Junta de Comunidades-, el nombre de la disposición es la parte del título que indica el contenido y objeto de aquella y permite identificarla y describir su contenido esencial, y a estos efectos *“Deberá reflejar con exactitud y precisión la materia regulada, de modo que permita hacerse una idea de su contenido y diferenciarlo del de cualquier otra disposición”.*

Siendo ello así y puesto que el contenido principal del proyecto de Decreto es el establecimiento de las bases reguladoras de las subvenciones cuya concesión directa desarrolla, en el título de la disposición debería aludirse a este objeto.

Parte expositiva.- De conformidad con el apartado I.c).12 de las citadas Directrices, el contenido de la parte expositiva de la disposición *“[...] cumplirá la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Si es preciso, resumirá sucintamente el contenido de la disposición, a fin de lograr una mejor comprensión del texto, pero no contendrá partes del texto del articulado. Se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas”.*

Conforme a estas determinaciones, la parte expositiva del proyecto de Decreto debería reestructurarse proponiéndose para ello aludir, en primer lugar, a los títulos competenciales autonómicos que amparan la disposición, los previstos en los artículos 31.1.20^a y 31.1.28^a del Estatuto de Autonomía, según ha sido expuesto en la consideración III; en segundo lugar debería citarse la Ley a la que sirve de desarrollo pudiéndose completar con una alusión a la LGS así como al TRLHCLM para encuadrar el tipo de subvenciones que son objeto de regulación; y, en tercer lugar, debería aludirse a su objeto y finalidad de la norma. Asimismo y de acuerdo con lo dispuesto en el apartado I.c).13 de dichas Directrices en su parte final podrían destacarse los aspectos más relevantes de la tramitación, como las consultas efectuadas o los principales informes evacuados.

Además de ello debe sugerirse la eliminación de su primer párrafo en cuanto que constituye una mera declaración de intenciones impropia del contenido de una parte expositiva.

Finalmente y conforme a lo previsto en el artículo 6.1 del Reglamento del Consejo Consultivo *“Las disposiciones y resoluciones de la Administración sobre asuntos informados por el Consejo Consultivo expresarán si se adoptan conforme con su dictamen o se apartan de él”*. En consecuencia, en la fórmula promulgatoria debe hacerse mención a los términos *“de acuerdo/oído”* en relación al dictamen del Consejo Consultivo, según lo previsto en el apartado 2 del mismo artículo.

Artículo 2. Régimen jurídico aplicable.- En el **apartado 1**, se sugiere eliminar su primer inciso que se limita a indicar donde están previstas las ayudas que regula el proyecto de Decreto, pues es contenido de alcance meramente didáctico y carente de valor normativo, más propio por ello de la parte expositiva de la norma que de su articulado.

De otro lado en la cita que se efectúa del Decreto 21/2008, de 5 de febrero, debe transcribirse de forma correcta el título de la disposición: *“por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha en materia de subvenciones, aprobado por Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre”*.

Artículo 3. Personas beneficiarias, solicitantes, requisitos de la ayuda a menores de edad.- Al objeto de facilitar la aplicación del precepto y para una mejor intelección de su contenido por parte de sus destinatarios, se sugiere completar la remisión que se efectúa en el **apartado 3.e)** al artículo 13 de la LGS con una breve mención de su contenido así como de los supuestos que comprenden las letras e) y g) del mismo.

Esta observación ha de hacerse extensiva a la remisión que en idénticos términos se contempla en el **artículo 4, apartado 3 f)**.

Artículo 4. Personas beneficiarias, solicitantes y requisitos de la ayuda a familiares en situación de dependencia.- Conforme ya sugirió el Interventor General

en su informe de 12 de diciembre de 2018, parece aconsejable, respecto de los requisitos de convivencia y parentesco regulados en el apartado 3, letras a) y b) para poder acceder a la ayuda económica, el establecimiento de un período mínimo de convivencia y algún límite al grado de parentesco por consanguinidad, respectivamente.

Artículo 5. Obligaciones.- Por idénticas razones a las ya apuntadas en el comentario a los anteriores artículos debería hacerse un esfuerzo por completar la remisión que se efectúa en las letras e) y f) a los artículos 37 y 14 de la LGS, respectivamente.

Además de ello y para su mejor aplicación, debería completarse el contenido del **apartado g)** indicando a qué departamento de la Administración regional ha de suministrarse la información a que se refiere, así como el *dies a quo* del plazo de quince días que regula.

Artículo 7. Solicitudes y documentación.- Conforme a lo dispuesto en el apartado I.f).30 de las Directrices de técnica normativa, *“Los artículos no deben ser excesivamente largos. Cada artículo debe recoger u precepto, mandato, instrucción o regla, o varios de ellos, siempre que respondan a una misma unidad temática. No es conveniente que los artículos tengan más de cuatro apartados”*.

De acuerdo con la citada directriz, ha de sugerirse la división del artículo en dos, uno de ellos que podría ir referido a la presentación de las solicitudes, plazo y comprobación de requisitos, y otro a la documentación que ha de acompañarse a las mismas.

De no atender a la observación anterior, debe sugerirse que a efectos de mejorar la sistemática del artículo se reformule la división en subapartados que se contiene en el apartado 3, pues como también se ha apuntado desde la Secretaría General de la Consejería de Bienestar Social, todas las letras que en él se contienen a efectos de enumerar la distinta documentación que ha de presentarse en función de la modalidad de ayuda que se solicite, aparecen duplicadas a excepción de la g) y la h). Es por ello que la documentación a presentar debería separarse en dos subapartados dependiendo del tipo de ayuda a que se refieren, pudiendo utilizarse a tal fin para una mejor identificación de los mismos, la división en letras mayúsculas.

Sin perjuicio de lo anterior y respecto del contenido del **apartado 1.a)**, ha de sugerirse la eliminación en su última línea de la referencia a la Orden modificatoria de la de 7 de octubre de 2013.

Asimismo, en el **apartado 3.h)**, referido a la declaración de no estar incurso en las prohibiciones señaladas en el artículo 13.2 de la LGS, deberían exceptuarse de dicha declaración las previstas en las letras e) y g) del mismo artículo, en coherencia con lo dispuesto en el artículo 3.e) del proyecto de Decreto. E idéntica observación cabe efectuar respecto del **apartado 3.f)** pero referido a la modalidad de ayuda destinada a

familiares en situación de dependencia de la mujer víctima mortal de violencia de género.

Artículo 8. Instrucción del procedimiento.- En el **apartado 3**, el inciso “*al no ser necesaria la creación de un órgano colegiado para la valoración de los mismos, en atención a la naturaleza de estas ayudas*”, debería eliminarse pues carece por completo de valor normativo y es meramente explicativo, impropio por ello de una disposición reglamentaria.

Artículo 10. Régimen de justificación y seguimiento de las ayudas.- A efectos de completar la regulación del artículo en el **apartado 1** debería explicitarse quién habrá de acreditar la situación que motiva la concesión de la ayuda, aludiendo al “*perceptor*”.

Asimismo y puesto que el precepto se remite expresamente a estos efectos a lo dispuesto en el artículo 30.7 de la LGS, se sugiere incluir que la acreditación de la situación que motiva la concesión ha de serlo previamente a esta.

Artículo 11. Régimen de publicidad.- La forma en que está redactado el artículo le resta valor normativo pues la mayor parte del mismo pretende explicar la razón por la cual las subvenciones que prevé el proyecto no serán objeto de publicación en la Base de Datos Nacional de Subvenciones. Puesto que la excepción que contempla el precepto para la publicidad es la que prevé el artículo 20, apartado 8.b) de la LGS, se sugiere la reformulación del mismo en otros términos con remisión expresa a este último artículo del que puede resumirse sucintamente su contenido en lo que aquí interesa.

La redacción podría, en consecuencia, formularse en unos términos que podrían comenzar así: “*En virtud de lo dispuesto en el artículo 20, apartado 8.b) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, las subvenciones concedidas no serán objeto de publicación en la Base de Datos Nacional de Subvenciones, [...]*”.

Artículo 14. Incumplimiento y reintegro de las ayudas.- El **apartado 2** adolece de una total falta de concreción pues, de una parte, alude a “*Los demás incumplimientos de obligaciones recogidos [...] en la Ley 30/2008, de 17 de noviembre*”, cuando en el **apartado 1** no se han concretado los mismos, y de otra, se alude a “*siempre que se aproximen de modo significativo al cumplimiento total*” utilizando un concepto jurídico indeterminado que en nada contribuye a identificar los incumplimientos a los que se refiere.

En aras a una mayor seguridad jurídica en la futura aplicación de la norma, debe sugerirse que se identifiquen los principales incumplimientos que pueden dar lugar a la pérdida del derecho al cobro total, o de reintegro total de las cantidades percibidas, diferenciándolos de los que darán lugar al reintegro o la pérdida de derecho al cobro parcial, pudiendo completarse estos últimos con una remisión a los demás

incumplimientos de obligaciones que se recojan en el propio decreto, en el TRLHCLM o en la LGS.

Disposición adicional primera. Crédito disponible y plazo de presentación de solicitudes para el año 2019.- Según se dispone en el apartado I.g).38 de las Directrices de técnica normativa, referida a la numeración y titulación de las disposiciones en que se divide la parte final, *“De haber una sola disposición, se denominará «única»”*.

De acuerdo con tal regla el término *“primera”* que figura en la rúbrica de la disposición ha de sustituirse por el de *“única”*.

Anexos I y II.- En el apartado de sendos anexos denominado *“ACREDITACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS PARA SER BENEFICIARIA”*, la cita que se efectúa de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, debería actualizarse pues la misma ha sido derogada prácticamente en su totalidad por la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

VI

Otras observaciones de técnica normativa y de redacción.- Con carácter general procede incidir en los siguientes aspectos:

Uso de un lenguaje no sexista.- A lo largo del todo el texto se ha intentado utilizar un lenguaje no sexista empleando el masculino y el femenino de forma reiterada en determinados términos: *“hija e hijo”* o *“hijas e hijos”* en la parte expositiva y en artículos tales como el 1 o el 3; o *“escolarizada/o”* en el artículo 3.3.

Al respecto cabe recordar lo señalado por el Consejo en anteriores dictámenes, -valga por todos el número 117/2013, de 17 de abril-, en el sentido de que el artículo 10.1 de la Ley 12/2010, de 18 de noviembre, de Igualdad entre Mujeres y Hombres de Castilla-La Mancha debe interpretarse obviamente en un sentido compatible con los dictados de la Real Academia de la Lengua, y en consecuencia hay que entender que en modo alguno la utilización del género masculino incluyente de individuos de uno y otro sexo implica sexismo lingüístico. Por ello se aconseja utilizar los géneros masculino, femenino o en su caso el neutro, cuando cada uno proceda, teniendo en cuenta que, salvo en casos muy específicos, es del todo innecesario (y en la mayoría de los supuestos termina por resultar casi impracticable) el desdoblamiento de géneros para incluir a ambos sexos.

Cita corta y decreciente.- Conforme al apartado I.k).68 de las mismas Directrices, *“Se deberá utilizar la cita corta y decreciente, respetando la forma en que esté numerado el artículo, con el siguiente orden: número del artículo, apartado y, en su caso, el párrafo de que se trate”*. Esta pauta habría de tenerse en cuenta en las citas contenidas en el artículo 7, apartado 3.h), o en el apartado 3.f) del mismo artículo.

Primera cita y posteriores.- Conforme al apartado I.k).80 de las Directrices de técnica normativa, “*La primera cita tanto en la parte expositiva como en la parte dispositiva, deberá realizarse completa y podrá abreviarse en las demás ocasiones señalando únicamente tipo, número y año, en su caso, y fecha*”. Esta regla debería seguirse en la cita del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha, aprobado por Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre, que aparece por primera vez citado en el artículo 2, apartado 1; de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones que aparece citada por primera vez en el artículo 2, apartado 1; de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, que aparece citada por primera vez en el artículo 4, apartado 3.c); o de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas que aparece por primera vez citada en el artículo 7 apartado 3.

Tal regla debería asimismo tenerse en cuenta en los anexos I y II y así la referencia a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que aparece por primera vez citada en el apartado denominado “*MEDIO PARA RECIBIR LA RESPUESTA*” de sendos anexos, debería hacerse con su título completo.

Empleo de mayúsculas y minúsculas.- A lo largo del texto se observa en algunos casos un uso indiscriminado de las letras mayúsculas, no estimándose justificado el empleo de las mismas en términos tales como: “*Bienestar Social*”, en el artículo 5.d); “*libro de Familia*” y “*Certificación de nacimiento*”, en el artículo 7 apartado 3.c); o “*Publicidad*”, en la rúbrica del artículo 11.

Por otra parte y de acuerdo con el apartado V. a) 2º de dichas Directrices, “*No se escribirá con inicial mayúscula cuando en el texto de la disposición se haga referencia a la propia norma o a una clase genérica de disposición*”, por lo que el término “*Decreto*” al que se alude en los artículos 12 y 16 habría de escribirse con inicial minúscula.

Finalmente, a título particular, se sugiere efectuar un repaso general y sosegado del texto elaborado pues se han detectado algunos errores ortográficos y de redacción que debieran ser corregidos antes de aprobarse por el Consejo de Gobierno. A modo de ejemplo procede resaltar los siguientes:

- En el rúbrica del artículo 3, debe introducirse la conjunción “y” precediendo al término “*requisitos*”.
- En el artículo 3, apartado 3 letras d) y e), debiera eliminarse el reflexivo “*se*”.
- En el artículo 6, apartado 1, segunda línea, “*a*” habría de sustituirse por “*al*”.
- En el artículo 8, apartado 1.b) primera línea, el término “*oportunos*” habría de sustituirse por “*oportunas*”, por referirse a “*verificaciones*”.

- En el artículo 10, apartado 2, tercera línea, el término “*el*” ha de sustituirse por “*la*” por referirse a “*la finalidad*”.

- En el artículo 14, apartado 1, debería introducirse la preposición “*en*” precediendo a la cita que se hace de la LGS. Y en el mismo apartado, octava línea, ha de proponerse sustituir la expresión “*así como*” por la de “*y dará lugar*” o “*y procederá*”.

En el apartado 2 de este mismo artículo, segunda línea, la forma verbal “*se aproxime*” ha de sustituirse por “*se aproximen*”.

- En el anexo I, apartado referido a la “*ACREDITACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS PARA SER BENEFICIARIA*”, sexto guion, se propone eliminar por innecesaria la expresión “*Que la persona solicitante*”.

Y dentro de este mismo apartado en el subapartado referido a la autorización, en el párrafo que comienza señalando “*La presente autorización [...], tercera línea, la expresión "que permiten" ha de figurar en singular*”.

Las dos correcciones que se acaban de indicar son trasladables a los respectivos apartados del anexo II, que contienen idéntica dicción.

En mérito de lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha es de dictamen:

Que tenidas en cuenta las observaciones contenidas en el cuerpo del presente dictamen, puede V. E. elevar al Consejo de Gobierno, para su aprobación, el proyecto de Decreto por el que se regula la concesión directa de ayudas a menores de edad en situación de orfandad como consecuencia de la violencia de género y a familiares en situación de dependencia de la mujer víctima mortal como consecuencia de la violencia de género, sin que ninguna de las observaciones efectuadas tenga el carácter de esencial.

* Ponente: fernando jose torres villamor