



defensor del pueblo
de la región de murcia

RESOLUCIÓN DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA REGIÓN DE MURCIA DE LA QUEJA CON NÚMERO DE EXPEDIENTE 12/580

I

ANTECEDENTES

Primero.- Con fecha 25 de julio de 2012 se registra de entrada queja presentada por una ciudadana de Alcantarilla, que alega haber solicitado el 29 de febrero de 2012 la Renta básica de Inserción y, a pesar de cumplir todos los requisitos para la concesión de la citada ayuda, la administración no resuelve su concesión por insuficiencia de crédito presupuestario. Alega requerir urgentemente dichos fondos para la subsistencia de su familia.

Segundo.- Con fecha 7 de agosto de 2012 se admitió a trámite la queja procediendo simultáneamente a pedir información a la administración sobre los hechos denunciados.

Tercero.- Con fecha 26 de septiembre de 2012 se recibe informe suscrito por la Consejera de Sanidad y Política Social, en el que se expresa:

“... dicho expediente se encuentra completo desde el pasado mes de mayo, habiéndose acreditado el cumplimiento de los requisitos exigidos para acceder a dicha prestación no habiendo podido ser resuelta hasta la fecha como consecuencia del agotamiento del crédito asignado para el ejercicio 2012 al proyecto de la Renta Básica de Inserción, encontrándose su resolución condicionada a la ampliación de la partida presupuestaria establecida para el reconocimiento de tales derechos”.

II

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- *Ámbito competencial*

En aplicación del artículo 28 de la Ley 6/2008, de 20 de noviembre, del Defensor del Pueblo de la Región de Murcia, a éste le compete en el ejercicio de sus funciones, formular a los organismos, autoridades y personal al servicio de las administraciones afectadas, advertencias, recomendaciones, sugerencias y recordatorios relativos a sus deberes legales.

Segunda.- Fundamento Constitucional

Esta resolución encuentra amparo en la Constitución Española de 1978 en cuyo artículo 9.2. atribuye a los poderes públicos la función de "promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social," en relación con el artículo 40 por el que los poderes públicos "promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo."

Esta competencia ha sido asumida por las distintas comunidades autónomas, así en la Región de Murcia el artículo 10. Uno 18 del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia atribuye a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia la competencia exclusiva en materia de "asistencia y bienestar social y 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."

Tercera.- Régimen Jurídico

La normativa regional aplicable a la cuestión objeto de queja está constituida: por la Ley 3/2007, de 16 de marzo, de Renta Básica de Inserción; por el Decreto 65/1998, de 5 de noviembre, por el que se regulan las Ayudas, Prestaciones y Medidas de Inserción y Protección social; por la Orden de 15 de junio de 2006, por la que se adaptan las órdenes reguladoras de las ayudas sociales de carácter periódico que gestiona el Instituto de Servicios Sociales de la Región de Murcia: ingreso mínimo de inserción, ayudas periódicas para personas con discapacidad y ayudas económicas a personas mayores para su atención en el medio familiar y comunitario, a la normativa de aplicación en materia de subvenciones y por la Orden de 20 de octubre de 2006, de la Consejería de Trabajo y Política Social, sobre actualización del importe de la prestación del Ingreso Mínimo de Inserción. Con carácter general, -y a efectos procedimentales-, habrá de tenerse en cuenta con carácter supletorio la Ley 30/1992, de 26 noviembre del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Cuarta.- Breve reflexión sobre la exigibilidad de derechos en un Estado Social Democrático y de Derecho.

Sentada la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones y remover los obstáculos para que la libertad y la igualdad de los individuos y de



los grupos en que se integran sean reales y efectivas, así como el deber de promover el progreso social y económico y una distribución equitativa de la renta personal, no podemos obviar que los recursos son siempre limitados y por tanto deberán distribuirse por los poderes públicos en la forma que estimen más conveniente.

Para ello la Constitución diseña en su artículo 53 un régimen de protección de derechos en tres niveles en función de la ubicación sistemática en el texto constitucional: el primer nivel, que podríamos calificar de “alta seguridad” abarca los derechos contenidos en los artículos 14 a 29 y 30.2: vinculan a los ciudadanos y a los poderes públicos, deben desarrollarse por ley orgánica, se protegen a través de un procedimiento judicial preferente y sumario y su vulneración podría dar lugar a la imploración de amparo ante el Tribunal Constitucional; el segundo, para el conjunto de derechos recogidos en el Capítulo II del Título I, que habrán de ser desarrollados por ley, y gozan de la vía revisora judicial ordinaria y un nivel mínimo de protección, en el que se encuentran los principios rectores de la política social y económica (artículo 39 a 52), que por “informar la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos” sólo podrán invocarse ante los tribunales de acuerdo con las leyes que los desarrollen.

Efectivamente el derecho de integración social y de apoyo a las personas con riesgo de exclusión social a través de la renta básica de inserción, no será un derecho exigible judicialmente sino en virtud de una ley que al efecto lo cree y lo desarrolle, tal como hizo el legislativo murciano el 16 de marzo de 2007, a través de la Ley de Renta Básica de Inserción de la Región de Murcia.

Quinta.- Naturaleza Jurídica de la Renta Básica de Inserción

Dispone el artículo 1 de la Ley 3/2007, de 16 de marzo, de Renta Básica de Inserción (BORM nº 83, de 12 de abril de 2007), que la ley tiene por objeto

“..regular, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, el derecho subjetivo a una prestación económica denominada Renta Básica de Inserción, así como el derecho a apoyos personalizados para la inserción laboral y social de los beneficiarios incluidos en un proyecto individual de inserción.”

De esta forma tal como se avanza en la configuración legal de la Renta básica de Inserción no ya como una mera ayuda o subvención pública a situaciones de necesidad de los ciudadanos, sino como un derecho “reaccional” en terminología de García de Enterría, a saber, como un derecho exigible ante los poderes públicos y reclamable ante los órganos jurisdiccionales en caso de incumplimiento por los obligados a su prestación.

En estos términos se pronuncia la exposición de motivos de la Ley 3/2007, al señalar que

“Por todo ello, conscientes de que el fenómeno al que nos enfrentamos -la exclusión social- no constituye un problema exclusivamente económico, la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, mediante la presente Ley, reconoce a sus ciudadanos un doble derecho social: el derecho a una prestación económica para hacer frente a las necesidades básicas de la vida, cuando no pueda obtenerlas a través de otros regímenes de protección social o del empleo, y el derecho a percibir apoyos personalizados para su inserción laboral y social.

El derecho a la obtención de medios para satisfacer las necesidades básicas de la vida, se hace efectivo mediante el establecimiento de una prestación económica denominada Renta Básica de Inserción que va más allá del Ingreso Mínimo de Inserción, porque queda configurada con rango de ley y se sitúa en el ámbito jurídico más preciso de los derechos prestacionales públicos, caracterizados por una mayor concreción normativa que confiere mayores garantías jurídicas a los ciudadanos.”

De esta forma el legislador concede el calificativo expreso de “derecho subjetivo” a la Renta Básica de Inserción, además de los restantes derechos también reconocidos en la ley, encaminados al apoyo personalizado para la inserción laboral y social de los beneficiarios incluidos en los proyectos individuales de inserción.

A mayor abundamiento la disposición final tercera de esta ley modifica la ley 7/2005, de 18 de noviembre, de Subvenciones de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia excluyendo expresamente la Renta Básica de Inserción del concepto de subvención y por tanto de su carácter graciable y supeditado bajo sanción de nulidad de pleno derecho a la existencia de consignación presupuestaria ex artículo 3.2.b) de la norma.

Sentado pues el carácter de derecho subjetivo exigible ante los tribunales de la Renta Básica de Inserción, en los términos que regula la norma, habrá de admitirse que el beneficiario que habiéndolo solicitado y reúna los requisitos establecidos en la ley, tendrá derecho a su concesión en los términos y cuantía expresados en la norma.

Sexta.- Sobre la no concesión por falta de crédito presupuestario

En el caso que nos ocupa, informa la administración que “el expediente se encuentra completo desde ...(hace casi seis meses), habiéndose acreditado el



cumplimiento de los requisitos exigidos para acceder a dicha prestación no habiendo podido ser resuelta hasta la fecha como consecuencia del agotamiento del crédito asignado para el ejercicio 2012 al proyecto de la Renta Básica de Inserción, encontrándose su resolución condicionada a la ampliación de la partida presupuestaria establecida para el reconocimiento de tales derechos”.

Aquí nos encontramos –en opinión de esta Defensoría- con otro incumplimiento flagrante de la norma y –por ende- de los derechos de los ciudadanos, pues los artículos 21 y 22 de la Ley de la Renta Básica de Inserción otorgan al órgano instructor (el Centro de Servicios Sociales correspondiente) y al órgano decisor (el Instituto Murciano de Acción Social) un plazo de dos meses respectivamente para resolver la solicitud, sin que ésta pueda ampararse –tal como hemos afirmado con anterioridad- en la falta de crédito presupuestario.

Pues bien, no solamente no se desestima la resolución, sino que no se resuelve, incumpliendo el deber expreso de resolver ex artículo 22.3 de la Ley, y dando lugar a la producción de la ficción jurídica del silencio negativo, esto es la desestimación presunta de la solicitud, dejando expedita la revisión en vía administrativa y judicial, y creando en el beneficiario –recordemos, en situación de exclusión social- la carga de unos complejos recursos administrativos y jurisdiccionales.

En este sentido sería muy recomendable que la administración resolviera expresamente sobre todas las solicitudes de Renta Básica de Inserción, no estando vinculada por el sentido negativo del silencio, en aplicación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de aplicación supletoria según la disposición final cuarta de la Ley 3/2007, de 16 de marzo.

Séptima.- Régimen transitorio de la norma

Culminamos la crítica a la actuación de la administración pública, en su inactividad en el desarrollo de los preceptos de la Ley 3/2007, incumpliendo el mandato de su disposición final primera de la norma que mandata al Consejo de Gobierno la elaboración de un decreto que desarrolle reglamentariamente el contenido de la ley.

En tanto no se produzca este desarrollo reglamentario, establece la disposición transitoria primera de la ley que “todos los procedimientos iniciados con posterioridad a su entrada en vigor se registrarán por la normativa anterior en todo lo que no se oponga a esta ley”.

Entre los efectos de esta transitoriedad se encuentra la cuantía económica de la Renta, circunscrita a la prevista por la Orden de 20 de octubre de 2006 para el

Ingreso Mínimo de inserción, pero no cualesquiera otros aspectos que puedan contradecir la vigente norma con rango de ley, entre los que se encuentra su naturaleza de derecho subjetivo y su no categorización como subvención, encontrándose su financiación recogida en la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, tal como lo están el resto de los derechos prestaciones de los ciudadanos: educativos, sanitarios o asistenciales.

Vistos los antecedentes y las consideraciones jurídicas, y a propuesta de la Asesoría Jurídica, esta Defensoría ha decidido emitir la siguiente,

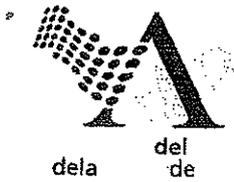
RECORDATORIO DE DEBER LEGAL A LA CONSEJERÍA DE SANIDAD Y POLÍTICA SOCIAL

La ley 3/2007, de 16 de marzo , de Renta Básica de Inserción de la Región de Murcia, configura esta prestación como un auténtico derecho subjetivo de los ciudadanos, de obligada prestación para aquéllos que cumplan con los requisitos exigidos en la norma, sin que pueda vincularse o supeditarse su concesión a las consignaciones presupuestarias establecidas.

En cumplimiento del mandato establecido en la disposición final primera de la ley, esa Consejería debe elaborar y elevar al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia el Decreto de desarrollo de Ley de Renta Básica de Inserción para su aprobación.

Lo que se le comunica para que, en el plazo máximo de un mes, nos informe si acepta los citados recordatorios de deberes legales o, en su caso, nos ponga de manifiesto las razones que estime para no aceptarlos, y ello, de acuerdo con lo prevenido en el art. 27.1 de la Ley 6/2008, de 20 de noviembre, reguladora de la Institución

Para su conocimiento, le hago saber, igualmente, que, a partir del mes siguiente a la fecha en la que se ha dictado la presente resolución, o con anterioridad, una vez se reciba la contestación señalada en el párrafo anterior, ésta se podrá insertar en la página web de la Institución.



Agradeciendo por anticipado la remisión a esta Institución del preceptivo informe, le saluda atentamente,



DEFENSOR DEL PUEBLO
José Pablo Ruiz Abellán
Defensor del Pueblo de la Región de Murcia

