



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Besteiro Rivas, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 9 de junio de 2005, ha examinado el *expediente relativo al proyecto de decreto por el que se aprueba el Plan Estratégico del Sistema de Acción Social de Castilla y León*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 18 de mayo de 2005 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo, formulada por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, sobre el *expediente relativo al proyecto de decreto por el que se aprueba el Plan Estratégico del Sistema de Acción Social de Castilla y León*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 23 de mayo de 2005, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 510/2005, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Quijano González.



Primero.- El proyecto.

El proyecto de decreto sometido a consulta consta de un preámbulo, dos artículos y dos disposiciones finales, además de un anexo en el que se establece el Plan Estratégico del Sistema de Acción Social de Castilla y León.

La competencia exclusiva de la Comunidad en materia de servicios sociales y acción social es recogida en el artículo 32.1.19ª y 20ª del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. La planificación regional tiene por finalidad recoger las previsiones del actuar de la Administración, concretándose en los Planes Regionales Sectoriales 2004-2007.

Por ello, el preámbulo del proyecto de decreto menciona como fundamento legal directo del mismo la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales, que contempla en su artículo 30 la competencia de la Junta para la aprobación "por Decreto de los Planes Regionales de Acción Social".

El objetivo del decreto proyectado es ordenar la actuación del sistema de acción social hasta finales del año 2007, mediante un "Plan Estratégico del Sistema de Acción Social" que se estructura en tres ejes: la vertebración del sistema, la adaptación de los recursos a las necesidades y la gestión del conocimiento como recurso. A su vez, el referido Plan Estratégico deberá ser desarrollado en los respectivos "Planes Sectoriales" en los diversos sectores de actuación de dicho sistema.

El artículo 1 del texto remitido se limita a declarar aprobado el Plan Estratégico del Sistema de Acción Social de Castilla y León, cuyo contenido se transcribe como anexo al presente decreto.

El artículo 2 del proyecto dispone que "la vigencia del Plan Estratégico del Sistema de Acción Social de Castilla y León se extenderá hasta el 31 de diciembre de 2007".

Las dos disposiciones finales se ocupan, respectivamente, del desarrollo normativo del decreto y de su entrada en vigor.



El referido Plan se estructura en cinco partes correspondientes a las líneas estratégicas, las líneas estratégicas sectoriales, la red de dispositivos, los mecanismos de financiación y el modelo organizativo para la gestión del Plan.

Segundo.- El expediente remitido.

Al texto del proyecto de decreto se acompaña el expediente administrativo en el que consta:

- Memoria, en la que se constata el cumplimiento de los trámites exigidos en los artículos 75 y 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, que incluye el estudio del marco normativo sustento del proyecto y las disposiciones afectadas por el mismo, el informe sobre la necesidad y oportunidad del Plan Estratégico de Servicios Sociales y de los Planes Regionales Sectoriales, y un estudio económico que determina que "el coste de los Planes de acción social se estima en 2.023.476.988 euros", que se reparte entre los cinco anexos de los Planes.

Dicha memoria recoge el cumplimiento del trámite de audiencia realizado a las distintas Consejerías, especificando las propuestas que han sido finalmente recogidas o rechazadas.

- Consultas a muy diversos interesados y a las entidades integrantes del Consejo Regional de Acción Social, como pueden ser Ayuntamientos, Federaciones, Asociaciones, Universidades, Diputaciones de la Comunidad de Castilla y León, Sindicatos, el Consejo de la Juventud de Castilla y León, el Colegio regional de Psicólogos y la Federación de Cajas de Ahorro, entre otros.

- Informes favorables de los siguientes Consejos: Regional de Acción Social, de Administración de la Gerencia de Servicios Sociales, Cooperación al Desarrollo de Castilla y León y Comisión Regional de Voluntariado.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios de la Consejería de Hacienda de 13 de octubre de 2004.



- Informe de 4 de noviembre de 2004, emitido por la Asesoría Jurídica de la Consejería de Familia, en el que se manifiesta la conformidad en derecho del proyecto.

- Informe de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos de 14 de marzo de 2005.

- Informe del Consejo Económico y Social de 8 de abril de 2005.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo para que emitiera el dictamen preceptivo.

II CONSIDERACIÓN JURÍDICA ÚNICA

El proyecto de decreto sometido a dictamen de este Consejo tiene por objeto la aprobación del *Plan Estratégico del Sistema de Acción Social de Castilla y León 2004-2007*.

El envío del proyecto, efectuado por el Director General del Secretariado de la Junta y Relaciones Institucionales, se realiza, según señala el oficio de remisión, "en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 4.1.d) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León". Conforme a este artículo es obligatoria la consulta al Consejo en el supuesto de "proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las Leyes, así como sus modificaciones". Por tanto, con base en esta norma, se ha recabado el parecer del Consejo, considerándolo preceptivo en este asunto.

No obstante, para determinar la necesidad de tal dictamen, no puede prescindirse del análisis de la naturaleza del Plan que se pretende aprobar y del estudio del procedimiento legalmente previsto para su aprobación.

En primer lugar, la elaboración del Plan Estratégico del Sistema de Acción Social recogido en el anexo al proyecto de decreto es, sin duda, una aplicación de la competencia de la Junta de Castilla y León para la planificación



regional, que comprenderá, tal como señala expresamente el artículo 30.1.a) de la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, "la aprobación por Decreto de los Planes Regionales de Acción Social".

El objetivo general de este Plan Estratégico es ordenar la actuación del sistema de acción social hasta finales de 2007, que deberá ser desarrollado en los respectivos planes sectoriales para la población general, infancia, personas mayores, personas con discapacidad y otra población necesitada de ayuda para la inclusión social.

Sobre estos Planes Sectoriales el citado artículo 30, en sus siguientes apartados, dispone:

»2. Los Planes fijarán para cada sector o subsector específico los objetivos para los siguientes cuatro años. Dichos objetivos serán periódicamente revisados, manteniendo en cada revisión el horizonte temporal de los cuatro años siguientes.

»3. Los Planes serán vinculantes para todas las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma y para los sectores privados que perciban fondos públicos, que no podrán contravenir a las determinaciones establecidas en aquéllos. Serán sólo indicativos para las restantes Administraciones Públicas y los sectores privados.

»4. En la elaboración de los Planes participará el Consejo de Cooperación de la Administración de la Comunidad con las Provincias previo informe de la Comisión Sectorial de Cooperación de Acción Social y del Consejo Regional de Acción Social. Del contenido de los Planes se dará cuenta a las Cortes de Castilla y León".

Tanto el Plan Estratégico, como los Planes Sectoriales que han de desarrollarlo, tienen un evidente carácter normativo, no meramente programático, pues muchas de sus determinaciones son vinculantes, bien en su totalidad, bien en cuanto a los fines perseguidos.

El procedimiento de elaboración de los planes culminará, en su caso, mediante la aprobación por decreto de los mismos. Se puede afirmar, por tanto, que se han respetado sustancialmente los trámites esenciales exigibles



para la aprobación de los referidos Planes y que los mismos cumplen la finalidad de ordenar la actuación del sistema de acción social (Plan Estratégico) y de fijar los objetivos para los sectores correspondientes a cada uno de ellos (Planes Sectoriales).

No obstante, y sin perjuicio de lo anterior, una vez afirmada la conjunción en el texto examinado de los aspectos normativos y programáticos, es preciso determinar la preceptividad o no del dictamen de este Consejo Consultivo, con base en lo preceptuado en el artículo 4.1.d) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León.

El análisis ha de partir necesariamente de la línea interpretativa marcada por el Tribunal Supremo en Sentencia de 19 de septiembre de 1997, que, aun moviéndose en un ámbito específico, referido a un Plan de Transformación sobre zonas regables, puede aplicarse a este asunto por la analogía de los motivos expuestos para fundamentar el carácter no preceptivo del dictamen. La referida Sentencia, refiriéndose al citado Plan, dice así:

“Incluye un cierto contenido de carácter normativo, sin que para ello sea obstáculo que su vigencia sea definida en el tiempo, pues aquél no es incompatible con una duración temporalmente limitada. Pero también es cierto que, por el referido contenido, no tiene una naturaleza unitaria y que ni tan siquiera resulta predominante el mencionado carácter normativo, sino que destaca su significado de programación de actuaciones a realizar, que se agota con su cumplimiento, como una segunda fase del referido procedimiento complejo o plural que tiende a la ordenación de la propiedad y `puesta de riego´ de la correspondiente zona.

»Para la elaboración y aprobación de dicho Plan General de Transformación, que por lo señalado no adquiere la condición de Reglamento ejecutivo de la LRDA, es la propia norma legal la que establece un singular procedimiento que se traduce en las siguientes exigencias sustancialmente cumplidas en el expediente”.

Del mismo modo puede afirmarse que el procedimiento exigido en la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, se ha cumplido sustancialmente, sometiendo a un amplio marco de información pública el proyecto de decreto, sobre el que se han emitido los informes que exige dicha norma legal y cuya aprobación se



hará por decreto de la Junta, al que ha de darse la publicidad exigida en el artículo 74 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de diciembre de 2003, manifiesta con rotundidad que “la Ley Orgánica del Consejo de Estado, al disponer que “la Comisión Permanente del Consejo de Estado deberá ser consultada en los Reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las Leyes, así como sus modificaciones”, excluye –como hicieron las anteriores versiones de las normas reguladoras del Consejo y el propio artículo 10.6 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado– de la obligatoriedad del mencionado dictamen a los Reglamentos que no puedan ser incluidos en la categoría o concepto de Reglamento “ejecutivo”.

»Categoría que, ya desde la Moción sobre la consulta al Consejo de Estado de los reglamentos ejecutivos de las Leyes, aprobada por el propio Consejo en Pleno en su sesión de 22 de mayo de 1969, pasando por la conocida sentencia de este Tribunal Supremo de 22 de abril de 1974, se definió como la del reglamento directa y concretamente ligado 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, cumplimentada o ejecutada por el reglamento, sin que esta pluralidad de expresiones supongan conceptos distintos, sino el común de que el reglamento se manifiesta como desarrollo y ejecución directa de la norma legal; categoría en la que, en definitiva, ha de incluirse toda norma reglamentaria que desarrolle cualquier remisión normativa o reenvío legal a una ulterior normación que haya de efectuar la Administración como complemento de la ordenación que la propia Ley establece.

»En este sentido, tiene declarado la jurisprudencia de la Sala, por todas en su sentencia de 29 de julio de 1997, que sólo cuando la norma reglamentaria desarrolla con carácter general unos principios de regulación contenidos en la Ley que le sirve de referencia, puede hablarse de un auténtico reglamento ejecutivo”.

Señala, en relación con los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, que “no ejecutan propiamente esta Ley, en el sentido de precisar, desarrollar o completar sus previsiones normativas, sino que se limitan, más



bien, tal y como dice en su inicio ese artículo 4, al estudio de un concreto ámbito territorial con la finalidad de adecuar la gestión de sus recursos naturales a los principios inspiradores de dicha Ley (...)"

Lo mismo cabe predicar del proyecto de decreto sometido a dictamen, ya que, en cuanto aprobatorio del Plan Estratégico del Sistema de Acción Social, se aprecia en él ese carácter programático que tiene por finalidad la ordenación de los recursos autonómicos, medidas y/o actuaciones en los sectores en él contemplados.

No es que mediante la aprobación de estos Planes la Junta esté desarrollando o completando una ley, en concreto la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, o las concretas leyes "sectoriales" o específicas que les afectan, sino que la Junta se limitará a ejercitar, en su caso, aprobándolos por decreto, una específica atribución de competencia.

Los reglamentos ejecutivos no pueden identificarse por la mera subordinación a la ley, puesto que cualesquiera reglamentos están vinculados a la legalidad, pero tampoco por constituir aplicación o materialización sin más de disposiciones legales, toda vez que entender tal cosa supondría asignar al concepto de ejecución reglamentaria de las leyes un contenido amplísimo y, por tal razón, hueco de auténtica entidad sustancial. En este mismo sentido se ha pronunciado el Tribunal Superior de Justicia de Cantabria en Sentencia de 1 de junio de 1999.

Cualesquiera reglamentos, salvo los independientes o de necesidad, desarrollan o aplican leyes, pero no por tal motivo todos ellos se dictan en ejecución de las leyes, que es el requisito exigido para la preceptiva intervención de este Consejo.

El decreto aprobatorio de los Planes examinados no puede considerarse un reglamento o disposición de carácter general que se dicta en ejecución de una ley en el sentido de desarrollarla o completarla (tal cualidad conllevaría la preceptividad del dictamen), porque éstos aparecen subordinados a la primera pero, a la vez, colaborando con ella en la regulación de la materia de que se trate, puesto que es impracticable una regulación legal agotadora y por sí misma suficiente que no precise del complemento reglamentario.



En suma, todo reglamento, salvo los llamados independientes y los de necesidad, y en la medida en que unos y otros tengan cabida en nuestro sistema de fuentes, desarrolla o complementa una regulación legal previa a la que se encuentra subordinado. Si bien, para considerar que estamos en presencia de un reglamento ejecutivo, es preciso que la normación que contiene se dirija directamente al desarrollo de la ley.

Desde luego que ha de reputarse inviable una ordenación de los servicios sociales mediante una sola regulación legal, por definición principal y en ocasiones abstracta, lo que hace necesaria la regulación reglamentaria en gran medida, y aunque con menor intensidad, la planificación regional, que concreta y aborda los programas y las actuaciones a desarrollar en sectores concretos y por un periodo de tiempo determinado, como cauces necesarios para permitir la efectividad de la norma con rango legal.

Técnicamente, reglamentos ejecutivos de la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, son aquellas disposiciones de carácter general que la desarrollan, complementan y pormenorizan (como puede ser el Decreto 97/1991, de 25 abril, sobre inspección y régimen sancionador en materia de Acción Social, o el Decreto 14/2001, de 18 enero, que establece las condiciones y requisitos para la autorización y funcionamiento de los centros de carácter social).

El Plan que se aprobará mediante el decreto ahora en proyecto responde a una serie de fines predeterminados. En concreto, los fijados tanto en la Ley de Acción Social y Servicios Sociales como en las leyes que fundamentan cada uno de los Planes Sectoriales que han de desarrollarlo. Es decir, no ejecuta reglamentariamente la ley, sino que sirve de vehículo para la plasmación en los diversos sectores y de acuerdo con la financiación determinada para cada uno de ellos, de las pretensiones y finalidades impuestas por normas con rango de ley, genéricamente formuladas. No hay ahí complemento regulador o desarrollo de la ley, sino pura y simple aplicación de la misma a los distintos sectores. Por supuesto, se subordina a la ley, pero no con el carácter de complemento normativo que rellena los vanos dejados por el legislador o precisa las determinaciones que éste ha dejado conscientemente abiertas con encomienda a la Administración de la tarea de concretarlas.

Su condición de decreto aprobatorio del Plan Estratégico del Sistema de Acción Social no debe llevar a confusión o distorsión interpretativa sobre su



relación con la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, que por lo que hemos argumentado no lo es de ejecución en el sentido que la expresión tiene cuando se trata de la identificación de si un reglamento o disposición es ejecutivo o no.

En definitiva, por todos los motivos expuestos, este Consejo considera que el proyecto de decreto remitido no puede ser calificado de reglamento o disposición de carácter que se dicta en ejecución de una ley, no siendo, por ello, preceptivo el dictamen solicitado.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

No procede emitir dictamen con carácter preceptivo en relación con el proyecto de decreto por el que se aprueba el Plan Estratégico del Sistema de Acción Social de Castilla y León.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.