



Sr. Amilivia González, Presidente y Ponente

Sr. Rey Martínez, Consejero
Sr. Velasco Rodríguez, Consejero
Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 29 de noviembre de 2011, ha examinado *el expediente relativo al proyecto de decreto por el que se regula el régimen de organización y funciones del Comité Consultivo de Atención a la Dependencia 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 30 de octubre de 2012, tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *proyecto de decreto por el que se regula el régimen de organización y funciones del Comité Consultivo de Atención a la Dependencia de Castilla y León*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 31 de octubre de 2012, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 782/2012, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 55 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 17/2012, de 3 de mayo. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Amilivia González.

Primero.- El proyecto.

El proyecto de decreto sometido a consulta consta de un preámbulo y ocho artículos, cuatro disposiciones adicionales y tres disposiciones finales.



El preámbulo indica que con la norma proyectada se da cumplimiento al mandato legal contenido en el artículo 104 de la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León, al regular las funciones, composición y funcionamiento del Comité Consultivo de Atención a la Dependencia.

El artículo 40 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, creó este mismo órgano para el ámbito estatal, con el objeto de “hacer efectiva la participación institucional en el sistema de las organizaciones sindicales y empresariales, además de las Administraciones Públicas”.

La disposición final tercera de la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, establece que en el plazo máximo de un año desde la entrada en vigor de la ley se aprobarán los reglamentos por los que se regulen el Consejo de Coordinación Interadministrativa del Sistema de Servicios Sociales y el Comité Consultivo de Atención a la Dependencia.

El Comité Consultivo de Atención a la Dependencia se configura como un órgano asesor de carácter tripartito en los asuntos relativos a la atención a la dependencia.

El reglamento consta de ocho artículos.

El artículo 1 hace referencia al objeto de la norma.

El artículo 2 regula la naturaleza, finalidad y adscripción del Comité.

El artículo 3 determina las funciones del nuevo órgano.

El artículo 4 establece la composición.

El artículo 5 regula el funcionamiento del Comité.

Los artículos 6 y 7 regulan la composición y constitución del pleno y de la secretaría permanente, respectivamente.

El artículo 8 regula la toma de acuerdos y el régimen de funcionamiento interno.



Las cuatro disposiciones adicionales contienen previsiones sobre el plazo de constitución del Comité, la eventualidad de utilización de medios electrónicos, los medios personales y materiales, así como las indemnizaciones por asistencias.

Las tres disposiciones finales se refieren a las normas supletorias, a una habilitación normativa y a la entrada en vigor, respectivamente

Segundo.- El expediente remitido.

En el expediente que acompaña al proyecto de decreto, además de un índice de documentos que lo conforma, figuran los siguientes:

- Texto del proyecto de decreto sometido a dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León, así como dos borradores.

- Observaciones remitidas por las Consejerías de Fomento y Medio Ambiente, de Hacienda y de Cultura y Turismo.

- Alegaciones realizadas en el trámite de audiencia por el Consejo de Colegios Oficiales de Médicos de Castilla y León, del "Fermi" de Castilla y León, del Ayuntamiento de Miranda de Ebro y de Comisiones Obreras.

- Informe favorable del Consejo de Acción Social de 14 de febrero de 2012.

- Informe complementario sobre el análisis de impacto económico de la Dirección General de Familia y Políticas Sociales de 4 de septiembre de 2012.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Estadística de 19 de septiembre de 2012.

- Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de 4 de octubre de 2012.

- Memoria del proyecto de decreto de 15 de octubre de 2012, que contiene:



- Marco normativo y necesidad y oportunidad de la norma.
- Documentación acreditativa del trámite de audiencia concedido.
- Resumen del contenido de la norma.
- Análisis del impacto económico sobre las nuevas cargas administrativas y sobre la organización y el personal.
- Evaluación del impacto de género.
- Resumen de la tramitación normativa.
- Informe de la Secretaría General de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de fecha 15 de octubre de 2012.

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

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.

La Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, en su artículo 4.1.d) califica como preceptiva la consulta para el supuesto de proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones.

En el presente caso corresponde a la Sección Segunda la competencia para emitir el dictamen, según lo establecido en el apartado tercero, 2.a) del Acuerdo de 31 de mayo de 2012, del Pleno del Consejo, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.



2ª.- Contenido del expediente y procedimiento de elaboración de los reglamentos.

El artículo 53.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 17/2012, de 3 de mayo, dispone que las solicitudes de dictamen deberán incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de los documentos.

Para el supuesto de los proyectos de decreto se considera como documentación necesaria la que, de acuerdo con el artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, se recoge en el artículo 75.3 del citado texto legal.

Contrastada esta documentación, puede afirmarse que el proyecto cumple las exigencias sustanciales de elaboración de disposiciones de carácter general, aspecto éste de singular importancia si se tiene en cuenta que el procedimiento, tanto en su aspecto formal como material, opera como una garantía para la legalidad, acierto y oportunidad de las decisiones administrativas que tienen por finalidad integrarse en el ordenamiento jurídico autonómico con eficacia.

3ª.- Competencia y rango de la norma proyectada.

El Estatuto de Autonomía de Castilla y León atribuye a esta Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de "Asistencia social, servicios sociales y desarrollo comunitario. Promoción y atención de las familias, la infancia, la juventud y los mayores. Prevención, atención e inserción social de los colectivos afectados por la discapacidad, la dependencia o la exclusión social. Protección y tutela de menores", en virtud de lo dispuesto en el artículo 70.1.10º.

En estas materias, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 70.2 del Estatuto de Autonomía, corresponde a la Comunidad las potestades legislativa y reglamentaria y la función ejecutiva, incluida la inspección.

El artículo 104 de la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León, crea el Comité Consultivo de Atención a la



Dependencia, como órgano asesor en los asuntos relativos a la atención a la dependencia, adscrito a la consejería competente en materia de servicios sociales, a través de los organismos que se encuentren adscritos a ella, particularmente, la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León.

El apartado 2 señala que “La composición y funciones de este Comité Consultivo, el número y procedimiento de designación de sus miembros, y su organización y funcionamiento se determinarán reglamentariamente”.

En consecuencia, el presente proyecto de decreto desarrolla la Ley 16/2010, de 20 de diciembre; por tanto, el rango de la norma (decreto) es el adecuado, habida cuenta de que se trata de una disposición de carácter general dictada en desarrollo de una ley, en ejercicio de las competencias que en esta materia corresponden a la Comunidad de Castilla y León.

De acuerdo con el artículo 26.1.d) de la citada Ley 3/2001, de 3 de julio, corresponde a los Consejeros preparar y presentar a la Junta anteproyectos de ley, proyectos de decreto y propuestas de acuerdos relativos a las cuestiones propias de su Consejería; lo que, puesto en relación con las competencias señaladas en los párrafos anteriores, deja claro que la competencia para elaborar el citado proyecto corresponde a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades.

4ª.- Observaciones al texto del proyecto.

Preámbulo.

Ha de recordarse que esta parte expositiva ha de facilitar con la adecuada concisión la comprensión del objetivo de la norma, mediante la alusión a sus antecedentes y al título competencial en cuyo ejercicio se dicta, y ayudar a advertir las innovaciones que introduce con la aclaración de su contenido, si ello es preciso para la comprensión del texto.

Como ha indicado el Consejo de Estado (Dictamen 4.078/1996, de 5 de diciembre), el preámbulo “puede cumplir una importante función en la motivación del ejercicio de una potestad discrecional como es la reglamentaria, y puede contribuir además al control judicial de los reglamentos que resulta del artículo 106.1 de la Constitución, en especial, desde la perspectiva del principio



de interdicción de la arbitrariedad de los Poderes Públicos consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución”.

Los preámbulos de las disposiciones generales, cualquiera que sea su calificación, si bien carecen de valor normativo, son elementos a tener en cuenta en la interpretación de las normas por el valor que a tal efecto tienen, según advierte el artículo 3 del Código Civil (Sentencias del Tribunal Constitucional 36/1981 y 150/1990. Así, el preámbulo debe ser expresivo y ha de poner de relieve el espíritu y la finalidad de la disposición respecto a cuanto se regula en su texto articulado con el fin de contribuir a su mejor interpretación y subsiguiente aplicación.

Asimismo, el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las directrices de técnica normativa, señala que “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 (...)”. Por otra parte, en los proyectos de real decreto deberán destacarse en la parte expositiva los aspectos más relevantes de la tramitación: consultas efectuadas, principales informes evacuados y, en particular, la audiencia o informe de las Comunidades Autónomas y entidades locales.

En el presente proyecto de decreto, el contenido del preámbulo satisface el mínimo imprescindible. No obstante, debería hacerse una mención al título competencial en cuya virtud se dicta, así como el objetivo que persigue la norma en relación con la participación institucional de los diferentes agentes implicados en las políticas de promoción y protección a la dependencia. Asimismo, también debería referirse a algunos de los principales aspectos de su regulación.

Articulado.

Artículo 4. *Composición.*

De la redacción de la letra d) de este artículo se infiere que el secretario no es miembro del órgano colegiado al actuar con voz pero sin voto y ser designado entre el personal funcionario (artículo 57.1.a de la Ley 3/2001, de 3



de julio). No obstante, el decreto debe concretar esta calificación, ya que el propio artículo 57.1 exige que el secretario del órgano colegiado “deberá ser calificado en la norma de creación como miembro del propio órgano o simplemente como participante en su condición de funcionario”.

Por otro lado, no se establece en este artículo, ni en ningún otro, la duración del mandato de los vocales, sin perjuicio de que los que tengan esa condición en razón de su cargo, obviamente cesarían como miembros del Comité Consultivo de Atención a la Dependencia de Castilla y León al cesar en aquéllos. Tampoco aparecen reguladas las causas de cese de los vocales, tanto titulares como suplentes. Este Consejo considera que ambos extremos deberían aparecer regulados en la norma proyectada.

Disposición adicional segunda. *Medios electrónicos.*

El precepto prevé que, en la medida que las posibilidades tecnológicas lo permitan, el Comité/Consejo podrá utilizar medios electrónicos de conformidad con lo previsto en la normativa sobre acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.

A este respecto, la disposición adicional primera de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, norma básica dictada al amparo de las competencias del Estado que le reconoce el artículo 149.1.18ª de la Constitución, establece que los órganos colegiados podrán constituirse y adoptar acuerdos utilizando medios electrónicos, con respeto a los trámites esenciales establecidos en los artículos 26 y 27.1 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En el ámbito autonómico, la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública, regula detalladamente en sus artículos 53 y 54 el régimen de utilización de medios electrónicos por los órganos colegiados de la Administración autonómica y en particular, las sesiones electrónicas.

La presente disposición, tal y como está redactada, no contiene ninguna novedad y por ello es perfectamente prescindible. Se prevé en ella una eventualidad de carácter potestativo cuando la habilitación de forma general está



prevista en las leyes mencionadas. En todo caso debería hacerse una apuesta más decidida por lograr la incorporación de este sistema de funcionamiento, atendiendo al mandato de utilización preferente de medios electrónicos por los órganos colegiados autonómicos que encabeza el artículo 53 de la Ley 2/2010 y al amplio desarrollo de las tecnologías que actualmente lo posibilita.

Disposición final primera. *Régimen jurídico.*

Del tenor literal de esta disposición parece inferirse que la norma establece un régimen supletorio. Ahora bien, el artículo 52 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, dispone que “Los órganos colegiados de la Administración General de la Comunidad se regirán por las normas básicas del régimen jurídico de las Administraciones públicas, por las normas contenidas en este Capítulo, por las disposiciones o convenios de creación, y por sus reglamentos de régimen interior”.

Este precepto delimita el régimen jurídico de aplicación al funcionamiento de los órganos colegiados autonómicos como el presente, que esta constituido principalmente por aquellos preceptos del Capítulo II del Título II de la Ley 30/1992, que tienen la consideración de básicos, y los del Capítulo IV del Título V de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, relativo a los “Órganos Colegiados”. Las disposiciones o convenios de creación y los reglamentos de régimen interior, a los que también se refiere el artículo 52 de la Ley 3/2001, deben respetar en cualquier caso el marco jurídico general previsto en estas leyes, aun cuando se esté ante un órgano colegiado de los previstos en el artículo 22.2 de la Ley 30/1992, tal como se encargó de aclarar la Sentencia del Tribunal Constitucional 50/1999, de 6 de abril.

En atención a estas consideraciones, esta disposición no debe conducir a equívocos, en el sentido de que pueda interpretarse como una regla de supletoriedad de las leyes mencionadas, en defecto de lo previsto en el decreto. A fin de evitar tal riesgo bastaría en este sentido con una simple remisión al régimen jurídico previsto en el artículo 52 de la Ley 3/2001, de 3 de julio.

En cualquier caso y de acuerdo con las directrices de técnica normativa, el contenido del precepto no es propio de una disposición final, sino de una disposición adicional o más bien del propio articulado.



5ª.- Correcciones gramaticales y de técnica normativa.

Conforme a las Directrices de técnica normativa, “el uso de mayúsculas deberá restringirse lo máximo posible” y, en este sentido, es preciso señalar que “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 otro lado, el 1 de marzo de 2012 el pleno de la Real Academia Española ratificó el informe denominado “Sexismo lingüístico y visibilidad de la mujer” elaborado precisamente por el académico, ponente de la “Nueva Gramática de la Lengua Española”. El texto repasa las pautas establecidas en un gran número de guías y manuales españoles para el uso del lenguaje administrativo no sexista. El documento sigue los principios contenidos en otras obras recientes de la Real Academia Española, como la Nueva Gramática de la Lengua Española o el Diccionario Panhispánico de Dudas (por ejemplo, consúltese el artículo temático “género”).

El informe señala que las guías “contienen recomendaciones que contravienen no sólo normas de la Real Academia Española y la Asociación de Academias, sino también de varias gramáticas normativas, así como de numerosas guías de estilo elaboradas en los últimos años por muy diversos medios de comunicación. En ciertos casos, las propuestas de las guías de lenguaje no sexista conculcan aspectos gramaticales o léxicos firmemente asentados en nuestro sistema lingüístico...”.

Añade que “(...) Precisamente ahora que se trabaja para que el lenguaje de los textos jurídicos se acerque en alguna medida al español común, las propuestas para ‘visibilizar a la mujer’ en el idioma parecen encaminarse en el sentido opuesto. Se trata, al parecer, de lograr que el lenguaje oficial se diferencie aún más del real. A los tan denostados eufemismos de los políticos y los economistas, que enmascaran o edulcoran, como sabemos, tantos aspectos de la realidad, parece que ha de agregarse ahora un nuevo código artificial, ajeno al lenguaje común, constituido por nuevos circunloquios, restringidos - como antes- al mundo oficial. A la vez, se acepta paradójicamente su propia artificiosidad al reconocer implícitamente que no tienen aplicación en la lengua de todos los días”.

Referida la opinión de la Real Academia Española, ha de indicarse que en la presente norma se omiten -parcialmente- los artículos masculinos proba-



blemente para evitar el uso marcado de este género. En concreto se utilizan sutilmente expresiones como “la persona titular de...”, para designar al responsable de un órgano concreto o el titular; o “personas expertas” en vez de expertos; “personas designadas como vocales” o “las personas que ostenten la condición de vocal”, para referirse a los vocales del Comité; o “las personas asistentes a la sesión” por los asistentes, etc.

La “persona” o el “titular”, según el Diccionario Panhispánico de Dudas son sustantivos epicenos, al contar “con una forma única, a la que corresponde un solo género gramatical, para referirse, indistintamente, a individuos de uno u otro sexo”. En este caso, el género gramatical es independiente del sexo del referente.

En el mismo sentido, en la lengua española está prevista la posibilidad de referirse a colectivos mixtos a través del género gramatical masculino, posibilidad en la que no debería verse intención discriminatoria alguna, sino la aplicación de “la ley lingüística de la economía expresiva” (Diccionario Panhispánico de Dudas, artículo temático “género”, apartado 2.1).

Por ello se recomienda la utilización de expresiones menos artificiales para facilitar la lectura del texto y su plena adaptación al lenguaje real.

No obstante, si se considera conveniente “transformar los mecanismos lingüísticos” (en palabras de la Real Academia Española) para no utilizar un lenguaje sexista o para conseguir hacer más visible la presencia de la mujer en la sociedad, sin respetar las clásicas herramientas que la lengua tiene ya establecidas para referirse a colectivos en los que se incluyen indistintamente hombres y mujeres, debería hacerse de forma completa y uniformemente a lo largo de todo el texto, para mantener un mismo criterio. A título de ejemplo, el artículo 4.1 se refiere únicamente al “Gerente”, o a lo largo del texto “representantes” en lugar de personas en representación de (artículos 4 y 7).

Por otro lado, de acuerdo con la técnica normativa aplicada en la mayoría de los textos normativos remitidos a este Órgano Consultivo para dictamen, se considera que deben eliminarse las determinaciones a cargos u órganos concretos (por ejemplo, se menciona al Gerente de Servicios Sociales en el artículo 4), tal y como se ha hecho para referirse a la Consejería competente en materia de servicios sociales, y sustituirlas por referencias



genéricas a los órganos o servicios competentes. Este Consejo Consultivo viene destacando ese criterio de designación como fórmula adecuada de pervivencia del alcance que haya de tener el articulado de toda disposición normativa, por encima de las variaciones orgánicas y de denominación que el funcionamiento de la Administración impone. El propio Consejo de Estado señala, en el Dictamen nº 3.445/96, que la seguridad jurídica y la buena técnica normativa aconsejan que todas las normas -y muy especialmente aquellas que tengan rango de ley- nazcan en el seno propio de la materia que es objeto de regulación y vivan en él hasta que sean sustituidas por otras.

Por último, hay que indicar que sería conveniente realizar, al margen de las consideraciones ya efectuadas, una revisión generalizada del texto con el fin de mejorar su redacción y subsanar posibles errores.

III CONCLUSIONES

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

Consideradas las observaciones realizadas en el cuerpo del presente dictamen, puede elevarse a la aprobación de la Junta de Castilla y León el proyecto de decreto por el que se regula el régimen de organización y funciones del Comité Consultivo de Atención a la Dependencia de Castilla y León.

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