



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero y
Ponente

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 Consejo de Servicios Sociales 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 *expediente relativo al proyecto de decreto por el que se regula el régimen de organización y funciones del Consejo de Servicios Sociales 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 783/2012, 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. Rey Martínez.

Primero.- El proyecto.

El proyecto de decreto sometido a consulta consta de un preámbulo, doce artículos, cuatro disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.



El preámbulo señala que se aprueba esta norma en ejecución del mandato del artículo 102 de la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León, que remite la regulación de la organización y funciones del Consejo de Servicios Sociales de Castilla y León al desarrollo reglamentario.

El articulado del proyecto trata las siguientes cuestiones:

El artículo 1 establece el objeto de la norma.

El artículo 2 hace referencia a la naturaleza, finalidad y adscripción del Consejo de Servicios Sociales de Castilla y León.

El artículo 3 determina las funciones del Consejo.

El artículo 4 se refiere a su estructura.

El artículo 5 indica las funciones y la composición del Pleno.

El artículo 6 trata de la designación de vocalías y mandato.

El artículo 7 regula el régimen de sesiones del Pleno

El artículo 8 establece el régimen de constitución y adopción de acuerdos.

El artículo 9 refiere las funciones y composición de la Comisión Permanente.

El artículo 10 determina el régimen de sesiones de la Comisión Permanente.

El artículo 11 se ocupa de las Comisiones Técnicas.

El artículo 12 posibilita la asistencia de personas expertas a las reuniones.

Por su parte, la disposición adicional primera establece el plazo de constitución del Pleno del Consejo; la disposición adicional segunda se refiere a



los medios personales y materiales para su funcionamiento; la disposición adicional tercera a la incorporación de medios electrónicos y la disposición adicional cuarta trata de las indemnizaciones por asistencia.

La disposición derogatoria única prevé la derogación del Decreto 71/1989, de 27 de abril, por el que se regula el Consejo Regional de Acción Social de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

La disposición final primera se refiere al régimen jurídico al que se somete el funcionamiento del Consejo.

La disposición final segunda habilita al titular de la Consejería que tiene atribuidas las competencias en materia de servicios sociales para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución del Decreto.

La disposición final tercera establece que el presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León.

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:

- Borradores del proyecto de decreto, el inicial de 12 de junio de 2012, el redactado tras la audiencia a las Consejerías de 6 de agosto de 2010, y el informado por la Asesoría Jurídica de la Consejería proponente de 3 de octubre de 2012, sobre el que se solicita dictamen a este Consejo.

- Certificado de la Secretaría del Consejo Regional de Acción Social de Castilla y León de 14 de febrero de 2012 del informe favorable emitido por este órgano sobre el proyecto de Decreto en tramitación.

- A su vez, según consta en el informe de 26 de junio de 2012 del Director General de Familia y Políticas Sociales, sobre la audiencia externa del proyecto, "se ha dado participación a los miembros del Consejo Regional de Acción Social de Castilla y León. A estos efectos el texto ha sido sometido a los miembros de la Secretaría Permanente del Consejo Regional de Acción Social en sesión de 9 de febrero de 2012 y asimismo ha sido remitido por correo



electrónico el 13 de marzo de 2012 a los miembros del Pleno, con el fin de que presenten las alegaciones y sugerencias que consideren oportunas". El informe resume las sugerencias efectuadas por Feaps, Castilla y León, Cáritas Regional, Dirección General de la Mujer, Consejo de Colegios Oficiales de Médicos de Castilla y León y Ayuntamiento de Miranda de Ebro. En el expediente, no obstante, sólo figuran las efectuadas por estos dos últimos y por el Cermi.

- En el trámite de estudio por las Consejerías únicamente han realizado observaciones al texto las Consejerías de Presidencia, Fomento y Medio Ambiente y Cultura y Turismo. Consta, al respecto, un cuadro explicativo de las observaciones realizadas por las Consejerías que son incorporadas al texto y las que no se aceptan.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Hacienda de 19 de septiembre de 2012, conforme exige el artículo 76.2 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León.

- Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de 4 de octubre de 2012, según lo previsto en la Ley 6/2003, de 3 de abril, reguladora de la Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León.

- Memoria final de 15 de octubre de 2012 que analiza la necesidad y oportunidad de la norma mediante el desglose de los principios recogidos en el artículo 42 de 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. Se refiere además la Memoria al contenido del decreto proyectado y su tramitación y evalúa los impactos que conlleva su aprobación, entre ellos el económico, que reproduce en este punto el informe que al efecto fue emitido por el Director General de Familia y Políticas Sociales el 4 de septiembre de 2012 con carácter complementario a la Memoria de 9 de agosto (esta última Memoria no obra en el expediente remitido).

- Informe de la Secretaría General de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de 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, califica en su artículo 4.1.d) como preceptiva la consulta en el procedimiento de elaboración de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones.

A los efectos de su examen, la competencia para emitir el dictamen solicitado corresponde a la Sección Segunda, 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 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 documentos.

Para el supuesto de los proyectos de decreto se entiende 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. Conforme a dicho precepto, el proyecto, cuya elaboración se iniciará en la Consejería competente por razón de la materia, deberá ir acompañado de una Memoria en la que se incluirán:

a) Un estudio del marco normativo en el que pretende incorporarse, con expresión de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias.



- b) Los informes y estudios sobre su necesidad y oportunidad.
- c) Un estudio económico con referencia al coste a que dará lugar, en su caso, así como a su financiación.
- d) Un informe de evaluación del impacto de género.
- e) La expresión de haber dado el trámite de audiencia, cuando fuere preciso, y efectuado las consultas preceptivas.
- f) Informe motivado de las razones imperiosas de interés general que determinen el efecto desestimatorio del silencio administrativo.
- g) De establecerse un régimen de autorización para el acceso o ejercicio de una actividad de servicios, motivación suficiente sobre la concurrencia de las condiciones de no discriminación, necesidad y proporcionalidad, así como, en su caso, de la concurrencia de estas mismas condiciones en relación con los requisitos previstos en el artículo 11.1 o en el artículo 12.2 ambos de la Ley sobre el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

La Ley citada exige, además, que el anteproyecto se envíe a las restantes Consejerías para su estudio, se informe por los servicios jurídicos de la Comunidad y se someta, con carácter previo a su aprobación por la Junta de Castilla y León, al examen de los órganos consultivos cuya consulta sea preceptiva.

Como ya se ha expuesto, constan incorporados al expediente:

- El informe preceptivo de los Servicios Jurídicos de la Comunidad, tal como exigen la citada Ley 3/2001, el artículo 4.2.b) de la Ley 6/2003, de 3 de abril, de Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León, y el artículo 3.3.b) del Decreto 17/1996, de 1 de febrero, de organización y funcionamiento de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Castilla y León.

- El informe preceptivo por la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Hacienda, conforme exige el artículo 76.2 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León, en relación con la disposición adicional séptima de la Ley 5/2012, de 16 de julio, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2012.



- El informe del Consejo Regional de Acción Social de Castilla y León, preceptivo a tenor de las funciones que le asigna el artículo 2.f) del Decreto 71/1989, de 27 de abril, por el que se regula el Consejo Regional de Acción Social de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

- El informe de la Secretaria General de la Consejería proponente, previsto por el artículo 39.1.g) de la Ley 3/2001, de 3 de julio.

Se completa el expediente remitido con una Memoria en la que se recogen los aspectos exigidos en el artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio.

Cabe recordar que, según dispone el artículo 4.1.a) del Decreto 43/2010, de 7 de octubre, por el que se aprueban determinadas medidas de mejora en la calidad normativa de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, sólo resulta preceptiva la evaluación del impacto normativo en "los proyectos de disposiciones administrativas de carácter general que deban ser aprobados por la Junta de Castilla y León relacionados con la política socioeconómica y que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3.1.a) de la Ley 13/1990, de 28 de noviembre, del Consejo Económico y Social, deban ser sometidos preceptivamente a informe previo de este Órgano", si bien, como establece el artículo 4.3 del mismo Decreto 43/2010, el centro directivo correspondiente, con carácter potestativo, podrá someter a evaluación de impacto normativo todas aquellos proyectos de disposiciones no incluidas en el artículo 4.1.

Contrastada la referida 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.- Marco normativo.

El preámbulo del proyecto de decreto funda la motivación de la norma en la articulación del principio de participación, sobre el que señala que "constituye uno de los principios rectores del sistema de servicios sociales de responsabilidad pública, que se traduce en un mandato dirigido a los poderes



públicos para que promuevan y faciliten la participación comunitaria y la de las personas, así como de las entidades que las representen en su condición de destinatarias del sistema”.

A este respecto conviene recordar que el fundamento de la participación de los ciudadanos en la Administración se sitúa en la propia configuración del Estado como social y democrático de derecho, tal como se extrae del artículo 9.2 CE, que impone a los poderes públicos la tarea de “facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.

La idea de participación encuentra numerosas referencias en el texto constitucional (entre otras, la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos del artículo 23; la audiencia en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten reconocida en el artículo 105.a) CE; las funciones de asesoramiento y colaboración de sindicatos y organizaciones profesionales, empresariales y económicas en la elaboración de los proyectos de planificación económica del artículo 131.2, etc.).

La articulación de esta participación puede convertirse, además, en un elemento de legitimidad institucional a través de la integración de representantes de los intereses afectados en comisiones, consejos y demás órganos con el fin de contribuir con el diálogo a la racionalidad de las decisiones administrativas. En este sentido el artículo 129.2 de la Constitución dispone que “La ley establecerá las formas de participación de los interesados en la Seguridad Social y en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de la vida o al bienestar general”.

En este marco, la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León recoge también como principio rector del sistema de servicios sociales de responsabilidad pública el de participación. Al respecto, su artículo 7.k) indica que “se promoverá y facilitará la participación comunitaria y de las personas, así como de las entidades que las representen en su condición de destinatarias del sistema, en la planificación, desarrollo, seguimiento y evaluación de los servicios sociales (...)”. Concreción del anterior es el principio de promoción de la iniciativa social, que contempla el mismo artículo 7, en la letra m): “los poderes públicos promoverán y articularán la participación de la iniciativa social sin ánimo de lucro en el ámbito de los servicios sociales (...)”. Cabe citar también el artículo 11.2.ñ) de la Ley 16/2010, de 20 de diciembre,



que reconoce a los beneficiarios del sistema de servicios sociales, ahora con el cariz de derecho específico, el de “participación en la planificación, seguimiento del desarrollo y evaluación de los servicios sociales, y al asociacionismo, a través de los órganos y cauces y en los términos dispuestos al efecto”.

Bajo la rúbrica “De la participación” el Título IX de la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, comienza con el artículo 101 relativo a “La participación en los servicios sociales”, que dispone:

“1. La Administración de la Comunidad y las entidades locales competentes en materia de servicios sociales fomentarán y asegurarán la participación ciudadana en la planificación, el seguimiento de la gestión y la evaluación de los servicios sociales, a fin de contribuir a la adecuación del sistema de servicios sociales de responsabilidad pública a las necesidades de las personas y de los distintos colectivos sociales.

»2. Las administraciones referidas en el apartado anterior promoverán y facilitarán en iguales términos y con idéntico fin la participación de las entidades de iniciativa social, de los agentes sociales y de las instituciones, potenciando su implicación en los asuntos sociales.

»3. Las organizaciones sindicales y empresariales más representativas tendrán la consideración de agentes de participación en el sistema de servicios sociales como representantes de los intereses económicos y sociales que les son propios, reconociendo el papel del diálogo social como factor de cohesión social y progreso económico.

»4. La participación prevista en los apartados anteriores se llevará a cabo a través de los órganos y canales previstos en el presente título, y por cuantos medios se consideren adecuados”.

De acuerdo con ello, el artículo 102 de la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, configura al Consejo de Servicios Sociales de Castilla y León como el máximo órgano de participación en materia de servicios sociales. Este carácter preside además la finalidad de su actuación pues, según el apartado 2 del precepto, “El Consejo de Servicios Sociales de Castilla y León tiene por objeto articular la participación ciudadana y de las diferentes instancias intervinientes en los servicios sociales, y contribuir al mejor desarrollo, calidad y eficacia de



las acciones previstas en la presente ley, lo que llevará a cabo mediante el encuentro, el diálogo y las actividades de estudio, análisis, asesoramiento y propuesta”.

El Consejo de Servicios Sociales de Castilla y León no es, sin embargo, el único órgano destinado a encauzar la referida participación, ya que el artículo 103 de la Ley dota también de la condición de órgano de participación a los Consejos Provinciales de Servicios Sociales en el ámbito respectivo, y el artículo 105 se refiere a “Otros cauces de participación” en los siguientes términos:

“1. La participación en los servicios sociales se efectuará también a través de los órganos colegiados creados al efecto en el ámbito respectivo de los diferentes sectores de la acción social.

»2. La participación ciudadana en los servicios sociales podrá igualmente articularse a través del movimiento asociativo y mediante los procesos participativos que la Administración de la Comunidad y las entidades locales competentes en materia de servicios sociales dispongan para canalizar la información, la propuesta, el debate o la consulta en relación con las singulares actuaciones de planificación, seguimiento y evaluación que les competan”.

En este sentido, coexisten una pluralidad de órganos colegiados cuya finalidad es la de encauzar la participación institucional de los distintos colectivos sociales. A esta función se ordenan, entre otros, los siguientes:

- El Consejo Regional y los Consejos Provinciales para las Personas con Discapacidad de Castilla y León, creados por Decreto 283/1998, de 23 de diciembre, como “órganos de participación de naturaleza consultiva y asesora de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, para la promoción de iniciativas que aseguren la participación activa de las Personas con Discapacidad en las decisiones y medidas que les afecten y articulando un cauce para la representación de las organizaciones y asociaciones existentes en este sector ante las distintas instituciones”.

- La Comisión Asesora para la Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León, creada por Ley 3/1998, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras, a la que el Decreto 100/2000, de 4 de mayo, por el que se aprueba su Reglamento, configura como órgano asesor, de



propuesta y participación de la Comunidad de Castilla y León, en las materias reguladas por su Ley de creación.

- El Consejo Regional y los Consejos Provinciales para las Personas Mayores, configurados por el artículo 25.a) de la Ley 5/2003, de 3 de abril, de Atención y Protección a las Personas Mayores de Castilla y León, como garantía del ejercicio del derecho de participación de las personas mayores y cuya organización y funcionamiento regula el Decreto 96/2004, de 26 de agosto.

- La Comisión Regional de Voluntariado de Castilla y León, creada por el Decreto 53/2003, de 30 de abril, como órgano colegiado de participación de los distintos agentes implicados en el voluntariado en Castilla y León.

Manifestación también del principio de participación, aunque en diferente ámbito, es la de los usuarios de los centros asistenciales, de la que se ocupa el artículo 106.1 de la Ley 16/2010: "Todos los centros integrados en el sistema de servicios sociales de responsabilidad pública garantizarán la participación democrática de las personas usuarias, o en su caso de sus familiares o representantes legales, en su funcionamiento y en el desarrollo de los servicios y actividades que en ellos se dispensen". Ejemplo de ello lo proporciona el Decreto 24/2002, de 14 de febrero, por el que se aprueba el Estatuto Básico de Centros de Personas Mayores de Castilla y León, que atribuye a la Asamblea de usuarios y al Consejo del Centro en el que cuentan con representación, el carácter de órganos de participación con el fin de garantizar la intervención de aquéllos en la toma de decisiones relativas a la dirección y gestión del centro.

Por otra parte y en lo que se refiere ya a la habilitación competencial, el ámbito material sobre el que se proyectan las funciones asignadas al Consejo de Servicios Sociales de Castilla y León, se inserta sin duda en las competencias exclusivas que la Comunidad de Castilla y León tiene asignadas en virtud del artículo 70.1.10º del Estatuto: "La 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".

Sin perjuicio de lo anterior, el contenido del proyecto obliga a tener presente la concurrencia de otros títulos competenciales. Debe destacarse así



que, si bien la potestad de creación de un órgano colegiado se enmarca en la competencia exclusiva de la Comunidad reconocida en el artículo 70.1.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, sobre la “Estructura y organización de la Administración de la Comunidad”, en lo referente a la concreta regulación de la organización y funcionamiento de este órgano colegiado, entra en juego la articulación competencial en la materia de régimen jurídico de las administraciones públicas, sobre la que el Estado dispone de competencia exclusiva para el establecimiento de las bases conforme al artículo 149.1.18ª de la Constitución.

Así lo reconoce la Sentencia Tribunal Constitucional 50/1999, de 6 abril, dictada sobre los recursos de inconstitucionalidad acumulados, promovidos por la Junta de Castilla y León, y por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, cuando indica (fundamento jurídico 3º): “Respecto de la competencia relativa a la libre organización de la propia Administración autonómica, que con carácter de competencia exclusiva alegan las dos Comunidades Autónomas, debe advertirse que esta competencia, que efectivamente ha sido reconocida por este Tribunal en diversas ocasiones como algo inherente a la autonomía (STC 227/1988, FJ 24), en tanto que competencia exclusiva tiene como único contenido la potestad para crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas o entidades que configuran las respectivas Administraciones autonómicas o dependen de ellas (SSTC 35/1982, 165/1986, 13/1988 y 227/1988).

»Sin embargo, también hemos reiterado desde la STC 32/1981, FJ 6.º, que fuera de este ámbito de actividad autonómica exclusiva, el Estado puede establecer, desde la competencia sobre bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas del art. 149.1.18 CE, principios y reglas básicas sobre aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las Administraciones públicas. (...).

»La materia competencial en la que deben encuadrarse los preceptos impugnados, (artículos 22, 23, 24, 25 y 27 Ley 30/1992, relativos a la organización y funcionamiento de los órganos colegiados) es, pues, como hemos avanzado, la relativa al régimen jurídico de las Administraciones públicas. En efecto, en esta materia este Tribunal ha incluido, por lo que aquí importa, «la regulación de la composición, estructura y competencias de los órganos de las Administraciones públicas» (STC 32/1981, FJ 6.º), «la



organización de todas las Administraciones públicas» (STC 76/1983, FJ 38), «los aspectos organizativos e institucionales de esas Administraciones» (STC 214/1989) o «la composición, funcionamiento y organización» de las mismas (STC 35/1982).

»En virtud de esta competencia básica el Estado puede establecer los elementos esenciales que garanticen un régimen jurídico unitario aplicable a todas las Administraciones públicas. Con todo, es cierto que, como queda dicho, la intensidad y extensión que pueden tener las bases no es la misma en todos los ámbitos que integran ese régimen jurídico. Así, el alcance de lo básico será menor en aquellas cuestiones que se refieren primordialmente a la organización y al funcionamiento interno de los órganos de las Administraciones públicas, que en aquellas otras que inciden más directamente en su actividad externa, sobre todo cuando afectan a la esfera de derechos e intereses de los administrados, aunque ciertamente no cabe trazar una distinción tajante entre unos aspectos y otros. (...).

»No obstante, en ambos supuestos, deberá recordarse que, como hemos declarado en múltiples resoluciones, el Estado al establecer el común denominador normativo que encierran las bases, y a partir del cual cada Comunidad Autónoma con competencias de desarrollo legislativo puede regular la materia con arreglo a sus peculiaridades e intereses (por todas, SSTC 49/1988, FJ 3.º; 225/1993 FJ 3.º y 197/1996 FJ 5.º), no puede hacerlo con un grado tal de detalle y de forma tan acabada o completa que prácticamente impida la adopción por parte de las Comunidades Autónomas de políticas propias en la materia mediante el ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo”.

Con arreglo a ello, la Sentencia del Tribunal Constitucional 50/1999 declara que, de la regulación de los órganos colegiados que ofrece el Capítulo II del Título II de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, no tienen carácter básico los artículos 23 (Presidente), 24 (Miembros), los apartados 2 y 3 del artículo 25 (Secretario) y los apartados 2, 3 y 5 del artículo 27 (Actas).

Conforme a la distribución competencial expuesta, la norma proyectada habrá de respetar en la regulación de la organización y funcionamiento del Consejo de Servicios Sociales, el régimen jurídico de aplicación a éstos que se contiene en el 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" y en aquéllos preceptos del Capítulo II del Título II de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que tienen la consideración de básicos.

El sometimiento al indicado régimen jurídico no queda enervado por la circunstancia de que, a la vista de la composición del Consejo de Servicios Sociales de Castilla y León, éste deba calificarse como órgano colegiado de los previstos en el artículo 22.2 de la Ley 30/1992 (aquellos en los que participan organizaciones representativas de intereses sociales, y los compuestos por representaciones de distintas Administraciones Públicas, cuenten o no con participación de organizaciones representativas de intereses sociales) a los que la Ley faculta para establecer o completar sus normas de funcionamiento, pues como reconoce la reiterada Sentencia del Tribunal Constitucional 50/1999 (fundamento jurídico 6º): "en relación con la impugnación del párrafo 1º artículo 22.2, debe señalarse que aunque es cierto que el Estado desde su competencia para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas no puede dictar reglas excluyendo la aplicación de la normativa autonómica, esta consecuencia no se deduce de lo dispuesto en este precepto, pues, dado su tenor literal, una interpretación conforme al bloque de la constitucionalidad lleva a entender que la posibilidad que en él se prevé de que los órganos colegiados en que participen organizaciones representativas de intereses sociales o los compuestos por representaciones de las distintas Administraciones públicas establezcan o completen sus propias normas de funcionamiento no implica la exclusión de las potestades normativas de las Comunidades Autónomas, por lo que las potestades de autorregulación que esta norma reconoce a este tipo de órganos colegiados deberá ejercerse de conformidad con lo que, en su caso, dicha normativa disponga."

4ª.- Rango de la norma proyectada.

El proyecto de decreto sometido a dictamen se dicta al hacer uso de la habilitación de la potestad reglamentaria para el desarrollo y ejecución de las leyes emanadas de las Cortes de Castilla y León, así como para el desarrollo de la legislación básica del Estado, cuando proceda, prevista en el artículo 16.e) de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.



Específicamente, el presente proyecto normativo tiene por objeto el desarrollo de los preceptos de la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León, relativos a la participación institucional y en particular de su artículo 102, cuyo apartado 3 hace una llamada a la colaboración reglamentaria para la determinación de “La composición y funciones del Consejo de Servicios Sociales de Castilla y León, el número y procedimiento de designación de sus miembros, y su estructura, organización y funcionamiento”.

Se procede por ello ahora a la elaboración de la presente norma reglamentaria, si bien superado el plazo que otorgaba al efecto la disposición final segunda de la propia Ley 16/2010, de 20 de diciembre, que establece que “En el plazo máximo de un año desde la entrada en vigor de la presente ley [que tuvo lugar el 21 de marzo de 2011], se aprobarán los reglamentos por los que se creen el Consejo Autonómico de Servicios Sociales y los Consejos Provinciales de Servicios Sociales.

»El Consejo Autonómico de Acción Social y los Consejos Provinciales de Acción Social mantendrán su actual composición y funciones hasta que se aprueben los citados reglamentos”.

Los reglamentos ejecutivos, como es el caso del proyecto sometido a dictamen, se definen jurisprudencialmente (Sentencias del Tribunal Supremo de 24 de julio de 2003, o de 27 de mayo de 2002, entre otras) como aquéllos que “de forma total o parcial completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan una o varias Leyes (...) dando cabida a los Reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material”, siendo por lo tanto preceptivo el dictamen sobre el mismo, diferenciándose así de los que no requieren dicho dictamen, que son los reglamentos independientes o de carácter organizativo “son aquellos de organización interna mediante los cuales una Administración organiza libremente sus órganos y servicios” (Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 2002), regulando materias no comprendidas en el ámbito de las reserva de Ley.

En este caso la articulación del principio de participación que pretende conseguirse a través de la puesta en funcionamiento del Consejo de Servicios Sociales permite afirmar que la regulación de la norma excede de la mera potestad administrativa de autoorganización.



Por el mismo motivo se considera que el rango elegido (decreto) es el adecuado al entender que una Orden de la Consejería sería insuficiente.

De acuerdo con el artículo 26.1.d) de la mencionada Ley 3/2001, de 3 de julio, corresponde a los titulares de las Consejerías la función de preparar y presentar a la Junta proyectos de decreto relativos a las cuestiones propias de su Consejería. En ejercicio de esta función, la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades ha elaborado el proyecto de decreto objeto del presente dictamen.

5ª.- Observaciones en cuanto al fondo.

Preámbulo.

Respecto a la parte expositiva de la norma, ha de recordarse que ha de facilitar, con la adecuada concisión, la comprensión de su objeto, aludir 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 3º del Código Civil (Sentencias del Tribunal Constitucional 36/1981 y 150/1990. Así, el preámbulo debe ser expresivo y ha de contribuir a poner de relieve el espíritu y la finalidad de la disposición respecto a cuanto se regula en su texto articulado para 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 proyecto de decreto sometido a dictamen, el contenido del preámbulo con dificultad alcanza el mínimo imprescindible, pues prácticamente se limita a transcribir el artículo 102 de la Ley 16/2010, de 20 de diciembre. Debería en consecuencia completarse con la mención de los títulos competenciales en cuya virtud se dicta y con la referencia a los preceptos de la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León, que consagran el principio de participación a cuya consecución se ordena esta norma. Debería referirse también a algunos de los principales aspectos de su regulación, haciendo hincapié en las innovaciones o diferencias que puedan existir entre las funciones asignadas al Consejo de Servicios Sociales de Castilla y León y las correspondientes a su predecesor, el Consejo Regional de Acción Social, de acuerdo con el artículo 2 del Decreto 71/1989, de 27 de abril, norma esta última cuya derogación ahora se proyecta.

Por lo que se refiere al articulado se realizan las observaciones que a continuación se exponen.

Artículo 2.- *Naturaleza, finalidad y adscripción.*

El apartado 2 del artículo 2 del proyecto señala que "El Consejo de Servicios Sociales de Castilla y León está adscrito a la Consejería competente en materia de servicios sociales, donde tiene su sede".

Se opta con ello por una de las dos alternativas que ofrece la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, cuando indica que el Consejo de Servicios Sociales de Castilla y León estará "adscrito a la consejería competente en esta materia o a los organismos adscritos a ella".



Si bien la opción del proyecto es válida, debe considerarse sin embargo la existencia de un organismo autónomo especializado, la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, creada por la Ley 2/1995, de 6 de abril, para la ejecución de las competencias de la Comunidad en materia de servicios sociales, materia sobre la que recae de lleno la acción del Consejo de Servicios Sociales de Castilla y León, en particular, en áreas de gran peso específico como pueden ser las políticas de atención a las personas mayores y personas con discapacidad, infancia o exclusión social. Por ello, pudiera dotar de mayor coherencia a la organización administrativa existente en la actualidad y, a su vez, de mayor operatividad, la adscripción del Consejo a este Organismo Autónomo.

De atenderse esta observación, ello precisaría su adecuado reflejo en la composición prevista para el Pleno del Consejo de Servicios Sociales en el artículo 5.2.a) del proyecto, de modo que su presidencia correspondiera al Presidente del Consejo de Administración de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León -condición que, en cualquier caso, detenta el titular de la Consejería de Familia conforme al artículo 4.1.a) de la citada Ley 2/1995 y a la estructuración orgánica de la Administración autonómica vigente-. Igualmente, el artículo 5.2.d.1) del proyecto se referiría en tal supuesto a "cuatro representantes de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León".

Artículo 3.- Funciones.

Conviene recordar con carácter general, en cuanto a la posible coincidencia de los ámbitos de actuación del Consejo de Servicios Sociales con los de otros consejos sectoriales, como los citados en la consideración jurídica tercera de este dictamen, u otros órganos, colegiados o no, en los que aquella coincidencia pudiera apreciarse, la limitación que contiene el artículo 11.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre: "No podrán crearse nuevos órganos que supongan duplicación de otros ya existentes si al mismo tiempo no se suprime o restringe debidamente la competencia de éstos".

Aunque la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, se refiere al análisis de la referida duplicidad al tiempo de la creación de los órganos, lo que en el caso del Consejo de Servicios Sociales tuvo lugar en la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, 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, contempla también un análisis continuado de la organización



administrativa, ordenado a la consecución de la eficiencia en la gestión de los servicios públicos. En este sentido su artículo 39.1 dispone que “La Administración autonómica realizará un análisis permanente de sus estructuras orgánicas para lograr la máxima eficiencia en la prestación de los servicios”.

En el ámbito específico de los órganos colegiados, si bien que ceñido a la Administración del Estado, el Real Decreto 776/2011, de 3 de junio, por el que se suprimen determinados órganos colegiados y se establecen criterios para la normalización en la creación de órganos colegiados en la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos, señala en el artículo 2.1 que “En la creación de los órganos colegiados previstos en el artículo 40.1 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, se atenderá a los criterios de racionalización, de economía en el gasto público y de eficacia, encaminados a una correcta gestión por objetivos, así como de calidad en la prestación de los servicios públicos.

»Asimismo, se evitará la duplicidad de funciones o tareas con otros órganos colegiados u órganos directivos y demás unidades administrativas, y se procurará la refundición, en su caso, de los actuales órganos colegiados”.

A la vista de la citada normativa hubiera resultado de gran interés que la Memoria del proyecto contuviese un análisis de la medida en la que la norma se orienta a la aplicación de los referidos criterios, con particular incidencia en la detección de posibles duplicidades con las funciones de otros órganos administrativos, colegiados o no, operantes en el sector.

Por lo demás, el elenco de funciones que el artículo 3 del proyecto asigna al Consejo de Servicios Sociales se encuadra en las categorías generales de participación, asesoramiento, consulta y propuesta en materia de servicios sociales que el artículo 102 de la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, asigna a éste órgano. Algunas de ellas aparecen ya previstas en el articulado de la Ley, como por ejemplo la de informe previo a la aprobación del catálogo de servicios sociales de Castilla y León y la de formulación de propuestas y asesoramiento sobre la planificación autonómica de los servicios sociales, sobre las que los artículos 17 y 75 de la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, prevén expresamente la intervención del Consejo.



Artículo 4.- Estructura.

Desde el plano de la técnica normativa, se considera más adecuada la siguiente redacción para el artículo 4 del proyecto: “El Consejo de Servicios Sociales de Castilla y León funcionará en Pleno o en Comisión Permanente, pudiendo constituirse, con carácter temporal, Comisiones Técnicas”.

Con ello el resto del precepto, que se refiere a que las Comisiones Técnicas “funcionarán como grupos de trabajo especializados para el estudio de aquellos asuntos que les sean encomendados por el Pleno o la Comisión Permanente”, se integraría con el contenido del artículo 11, que vuelve a definir estas Comisiones Técnicas aunque de manera incompleta, dado que no se refiere a su actuación a instancia del Pleno o de la Comisión Permanente.

Artículo 5.- Funciones y composición del Pleno.

Este Consejo Consultivo hace suya la observación efectuada en el informe jurídico obrante en el expediente, en lo relativo a la indeterminación que supone mantener en el artículo 5.2.d).2, términos tan genéricos como la de “un representante del ámbito de” protección a la infancia, personas mayores, mujer, inclusión social, juventud, voluntariado, pues como señala el citado informe, “Aun cuando se intenta concretar su elección en el apartado 2 del artículo 6, lo cierto es que la indeterminación se produce previamente sobre entre quién, qué o quienes se elegiría”.

Por otra parte, la redacción del primer guión del apartado 2.d).2 de este artículo, pudiera entrar en contradicción con la previsión del artículo 6.2, puesto que el primero se refiere a un representante “de cada una” de las organizaciones profesionales existentes en los ámbitos que detalla, de modo que, de existir varias organizaciones profesionales en un mismo ámbito, cada una contaría con un representante en el Consejo, mientras que el artículo 6.2 apunta en otra dirección, la designación en tal caso de un representante común.

Artículo 6.- Designación de vocalías y mandato.

Sin perjuicio de lo indicado en el comentario al artículo anterior, el artículo 6 del proyecto suscita también las siguientes cuestiones:



- En el apartado 2, relativo al modo de designación de los vocales electivos cuando sean varias las entidades que desarrollan su actividad en un mismo ámbito, debería suprimirse la expresión “privadas”, en consideración a la posible presencia de colegios profesionales.

Sin pretender ahondar en el extenso debate acerca de la naturaleza jurídica de estas entidades, baste traer a colación la Sentencia del Tribunal Constitucional 20/1988, de 18 de febrero, la cual afirma que “Los Colegios Profesionales son Corporaciones sectoriales que se constituyen para defender primordialmente los intereses privados de sus miembros, pero que también atienden a finalidades de interés público, en razón de las cuales se configuran legalmente como personas jurídico-públicas o Corporaciones de Derecho público cuyo origen, organización y funciones no dependen sólo de la voluntad de los asociados, sino también, y en primer término, de las determinaciones obligatorias del propio legislador, el cual, por lo general les atribuye asimismo el ejercicio de funciones propias de las Administraciones territoriales o permite a estas últimas recabar la colaboración de aquéllas mediante delegaciones expresas de competencias administrativas, lo que sitúa a tales Corporaciones bajo la dependencia o tutela de las citadas Administraciones Territoriales titulares de las funciones o competencias ejercidas por aquélla (...) cierto que el carácter de Corporaciones públicas de los Colegios Profesionales no logra oscurecer la naturaleza privada de sus fines y cometidos principales (...)”.

- En el mismo apartado 2, en relación con el supuesto de inexistencia de órgano regional que aúne a las entidades afectadas, la norma proyectada debiera incidir en la necesidad de que el acuerdo de designación de vocal del Consejo se adopte con las garantías suficientes de participación de todas las posibles entidades afectadas y en la acreditación de esta circunstancia ante la Administración.

- El apartado 3 prevé la posibilidad de prórroga del mandato de los vocales, sin especificar la duración de la prórroga, ni si existe límite al número de prórrogas. Ambos aspectos precisarían de aclaración en el texto para mayor seguridad jurídica.

Artículo 7.- Régimen de sesiones del Pleno.

Respecto al contenido del apartado 2 del artículo 7 del proyecto, relativo a la antelación mínima con la que han de convocarse las sesiones ordinarias y



extraordinarias del Pleno del Consejo, deberá tenerse presente que la Ley no otorga tanta trascendencia a la adopción del acto, como a su recepción, y en este sentido el artículo 56.1 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, reconoce el derecho que asiste a los miembros del órgano colegiado, "a recibir con una antelación mínima de cuarenta y ocho horas, la convocatoria conteniendo el orden del día de la reunión. La información sobre los temas que figuren en el orden del día estará a disposición de los miembros en igual plazo". En el mismo sentido se pronuncia el artículo 24.1.a) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, si bien este precepto no tiene carácter básico.

El conocimiento previo de las cuestiones a tratar en las sesiones por parte de los miembros es garantía de la correcta formación de la voluntad del órgano colegiado, tal y como pone de manifiesto la jurisprudencia, por todas la Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de enero de 1988, que considera "nulos de pleno derecho aquellos actos que se hayan producido prescindiendo de las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados, y esta determinación volitiva de los miembros de una Corporación -como la de cualquier persona física- inexcusablemente requiere el previo y total conocimiento del objeto sobre el que aquélla ha de recaer y, por consiguiente el de todos y cada uno de los antecedentes, aspectos, circunstancias y condiciones del acto sometido a decisión, y de ahí que en casos como el presente, el específico ordenamiento aplicable establece normas preordenadas a que esa voluntad colegiada se emita con pleno conocimiento de causa y de cuya observancia estricta no es posible prescindir".

Artículo 8.- *Constitución y adopción de acuerdos.*

El párrafo primero del artículo 8.1 del proyecto dispone: "Para la válida constitución del Pleno será necesaria la presencia de las personas titulares de la Presidencia y la Secretaría o de quienes les sustituyan y de, al menos, la mitad más uno de los vocales".

De este modo el proyecto exige un plus respecto al *quórum* necesario para la constitución del órgano colegiado que establece el artículo 26.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre: "Para la válida constitución del órgano, a efectos de la celebración de sesiones, deliberaciones y toma de acuerdos, se requerirá la presencia del Presidente y Secretario o en su caso, de quienes le



sustituyan, y la de la mitad al menos, de sus miembros, salvo lo dispuesto en el punto 2 de este artículo”.

Si bien el carácter básico de esta norma puede hacer dudar de la corrección de la exigencia del proyecto, también es cierto que el artículo 22.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, igualmente básico, faculta a los órganos colegiados en los que, como en el presente, participen organizaciones representativas de intereses sociales o estén compuestos por representaciones de distintas Administraciones Públicas, para establecer o completar sus propias normas de funcionamiento, de modo que, en la opción que les es concedida legalmente, pudiera encuadrarse la posibilidad de establecer un *quórum* distinto que, en este supuesto, es más reforzado que el exigido con carácter general en el citado artículo 26.1.

Por otra parte, el párrafo segundo del artículo 8.1 del proyecto indica que “Si no se lograra el *quórum* previsto en el párrafo anterior, y estén presentes al menos un tercio de los vocales, se podrán constituir en segunda convocatoria, transcurrido, al menos, media hora desde la señalada para la primera convocatoria”.

A este respecto, el artículo 26.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, señala que “Los órganos colegiados podrán establecer el régimen propio de convocatorias, si éste no está previsto por sus normas de funcionamiento. Tal régimen podrá prever una segunda convocatoria y especificar para ésta el número de miembros necesarios para constituir válidamente el órgano”.

El proyecto se ha limitado así a especificar el número de vocales con cuya presencia se alcanzaría el *quórum* necesario en segunda convocatoria –un tercio de los vocales–, pero omite la alusión expresa a la necesidad de la asistencia del Presidente y el Secretario.

Debe considerarse al respecto que, así como la Ley 3/2001, de 3 de julio, en el artículo 54 considera miembros del órgano colegiado al “Presidente, el Vicepresidente o Vicepresidentes de existir y por su orden, los vocales y, en su caso, el Secretario”, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, no contiene un precepto similar y regula separadamente la figura del presidente (artículo 23), la de los miembros (artículo 24) y la del secretario (artículo 25). La sistemática que emplea la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y que se repite en su artículo 26 al



mencionar separadamente a presidente, secretario y a los miembros del órgano, conduce a entender que la salvedad que contempla el artículo 26.2 respecto al artículo 26.1, cuando faculta al propio órgano colegiado para que pueda especificar, respecto de la segunda convocatoria, el número de miembros necesarios para constituir válidamente el órgano, se refiere únicamente a la expresión “la mitad al menos de sus miembros” que emplea este último precepto, y no alcanza por ello al presidente y al secretario, cuya presencia será también necesaria para la válida constitución del órgano en segunda convocatoria.

La necesidad de la presencia del presidente en las sesiones, sea en primera o segunda convocatoria, deriva además de las funciones que en orden a su desarrollo le atribuye la Ley (Presidencia de las sesiones, moderar el desarrollo de los debates y suspenderlos por causas justificadas, dirimir con su voto los empates, etc.), de ahí que también la Ley establezca un régimen completo o cerrado para su sustitución: “En casos de vacante, ausencia o enfermedad, el Presidente será sustituido por el Vicepresidente que corresponda o, en su defecto, por el miembro del órgano colegiado que, perteneciendo a la Administración Autonómica o subsidiariamente a cualquier otra Administración, tenga mayor jerarquía, antigüedad y edad, por este orden, de entre sus componentes” (artículo 55.2 Ley 3/2001), régimen que se diferencia del establecido para los restantes miembros del órgano colegiado que, en tales supuestos “serán sustituidos por los suplentes, si los hubiere” (artículo 56.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio).

Ineludible resulta igualmente la asistencia del secretario, tanto en primera como en segunda convocatoria, para el ejercicio de la función de dación de fe y levantamiento de actas de las sesiones que le asigna el artículo 57 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, figura para la cual se prevé también por este precepto un régimen acabado de sustitución, al igual que sucede en el caso del presidente.

En consecuencia, el párrafo segundo del artículo 8.1 del proyecto deberá completarse con la mención a la necesaria asistencia del presidente y del secretario para la válida constitución del pleno en segunda convocatoria.

Esta observación concreta tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo”.



Artículo 10.- Régimen de sesiones de la Comisión Permanente.

Los párrafos segundo y tercero del artículo 10.1 del proyecto disponen:

“La convocatoria se realizará por la Secretaría, por orden de la Presidencia, con una antelación mínima de tres días hábiles de antelación al de su celebración. Para la válida constitución de la Comisión será necesaria la presencia de las personas que ejerzan la Presidencia y la Secretaría o de quienes les sustituyan y de, al menos, la mitad más uno de los vocales.

»Si no se lograra el quórum previsto en el párrafo anterior, y estén presentes al menos un tercio de los vocales, se podrán constituir en segunda convocatoria, transcurrido, al menos, media hora desde la señalada para la primera convocatoria”.

En relación a estas previsiones cabe reiterar las siguientes observaciones realizadas a los artículos 7 y 8 al tratar del régimen de sesiones y constitución del Pleno:

- En relación a la antelación mínima con la que han de convocarse las sesiones ordinarias y extraordinarias de la Comisión Permanente: la trascendencia de la recepción de la convocatoria por los miembros del órgano, conforme a los artículos 56.1 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, y 24.1.a) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

- Respecto al *quórum* reforzado para la válida constitución de la Comisión Permanente, de nuevo de la mitad más uno de los vocales: la diferencia con el establecido en el artículo 26.1 de la Ley 30/1992, y su posible amparo en el artículo 22.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

- La necesaria asistencia del presidente y del secretario para la válida constitución de la Comisión Permanente en segunda convocatoria, con base en la argumentación expuesta en el comentario al artículo 8 del proyecto respecto al Pleno.

Esta última observación, referida ahora a la Comisión Permanente, tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo”.



Debe reseñarse por último la conveniencia de suprimir en el párrafo segundo del artículo 10.1 la expresión “de antelación” a fin de mejorar su redacción y evitar reiteraciones.

Artículo 11.- *Comisiones Técnicas.*

Conviene recordar aquí el comentario al artículo 4 del proyecto y, conforme a lo allí expuesto, reordenar la redacción de ambos preceptos, de modo que se recoja en este artículo 11 la previsión del último inciso del artículo 4 del proyecto, esto es, que las Comisiones Técnicas son grupos de trabajo (mejor que órganos) especializados para el estudio de aquellos asuntos que les sean encomendados por el Pleno o la Comisión Permanente.

Disposición adicional primera.- *Plazo de constitución.*

La disposición adicional primera del proyecto establece un plazo de seis meses desde la entrada en vigor del decreto para la constitución del Pleno del Consejo.

Si se tiene en cuenta que la disposición final segunda Ley 16/2010, de 20 de diciembre, prevé el cese en las funciones del Consejo Regional de Acción Social una vez que se apruebe el proyecto de decreto sometido a dictamen, parecería conveniente una reducción del plazo de constitución del Pleno previsto en el proyecto, a fin de que las acciones que tuviera en ejecución el Consejo de Acción Social pudieran proseguir sin solución de continuidad o con la menor demora posible.

Disposición adicional tercera. *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 149.1.18^a 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.

6ª.- 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 probablemente 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 aquéllas 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:

Atendidas las observaciones formuladas a los artículos 8.1, párrafo segundo, y 10.1, párrafo tercero, del proyecto, sin lo cual no resultará procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo", y consideradas las restantes, puede elevarse a la aprobación de la



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

Junta de Castilla y León el proyecto de decreto por el que se regula el régimen de organización y funciones del Consejo de Servicios Sociales de Castilla y León.

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