



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero y

Ponente

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunido en Valladolid el día 29 de junio de 2006, ha examinado el *expediente relativo al anteproyecto de Ley de medidas de apoyo a las familias de la Comunidad 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 9 de junio de 2006 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo al anteproyecto de Ley de medidas de apoyo a las familias de la Comunidad de Castilla y León*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 12 de junio de 2006, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 603/2006, 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. Nalda García.

Primero.- El anteproyecto.

La protección y asistencia a la familia constituye uno de los objetivos de diversa normativa internacional y de la Unión Europea, y en España tanto de la legislación estatal como de la autonómica.



Así, dentro del ámbito de la normativa internacional y comunitaria merecen especial mención la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948; los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y Económicos, Sociales y Culturales; la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 1961 y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea del año 2000.

Desde la perspectiva de la normativa estatal, la Constitución Española de 1978 contiene un conjunto de mandatos y principios que inciden en el cumplimiento de los fines que son esenciales a la familia y proporcionan las bases de su ordenación jurídica, al tiempo que otorga una especial protección al ámbito familiar como medio desde el que se atienden las necesidades básicas de las personas.

De acuerdo con el artículo 39.1 del texto constitucional, los poderes públicos asegurarán la protección social, económica y jurídica de la familia. Este artículo 39 encabeza el capítulo III del título I, que, bajo la rúbrica "De los principios rectores de la política social y económica", enmarca, junto a la familia, otros importantes temas tales como el trabajo, seguros sociales, trabajadores españoles en el extranjero, salud, acceso a la cultura, medio ambiente, patrimonio histórico, cultural y artístico, vivienda, participación de la juventud en lo político, social, económico y cultural, integración de disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, tercera edad, consumidores y usuarios, y, finalmente, organizaciones empresariales.

La norma sobre protección familiar guarda relación con otros preceptos, como los referentes a la igualdad (artículos 9.2, 14, 23.2, 35); dignidad de la persona humana (artículo 10); intimidad personal y familiar (artículos 18.1 y 4, 20.4); libre residencia (artículo 19); educación (artículo 27); parentesco (artículo 24.2); matrimonio (artículo 32), propiedad y herencia (artículo 33); obligaciones familiares en relación con las personas mayores (artículo 50), etc.

El artículo 39.1 no precisa el contenido de la protección de la familia, pero señala claramente que su protección es social, económica y jurídica. No obstante, el cumplimiento de este mandato constituye uno de los principios rectores de la política social y económica de nuestro Estado y, en consecuencia, un deber para todos los poderes públicos que las leyes deben configurar.



Por su parte, el artículo 9.2 del texto constitucional prevé el deber de los poderes públicos de promover las condiciones para hacer reales y efectivas la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra, de remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y de facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

En relación con la protección de la familia, merecen especial mención diversas normas que contienen en su articulado preceptos dirigidos a conseguir el propósito aludido.

Así, procede destacar la Ley 39/1999, de 5 de noviembre, de Conciliación de la Vida Familiar y Laboral; Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones; Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas; Ley 51/2003, de 2 de diciembre, sobre Igualdad de Oportunidades, no discriminación y accesibilidad de personas con discapacidad; Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género; y la Ley 13/2005, de 27 de diciembre, de Medidas Financieras.

En el ámbito de la Comunidad de Castilla y León el Estatuto de Autonomía encomienda a los poderes públicos en el artículo 8.2 los mismos deberes constitucionales contemplados en el artículo 9.2 del texto constitucional, y así establece que "corresponde a los poderes públicos de la Comunidad promover las condiciones para que la libertad de los individuos y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud". Su cumplimiento exige contemplar el problema derivado de las peculiaridades propias de los grupos sociales familiares, dada la trascendencia que se concede a sus funciones.

La exposición de motivos del anteproyecto de ley sometido a dictamen alude, como título competencial en que se fundamenta la norma, además de al artículo 8.2, al artículo 32.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, en el que se atribuye a la Comunidad Autónoma competencias exclusivas en diversas materias que afectan a los objetivos de la política de apoyo a las familias. Se añade que, por su especial relación con ellas, entre dichas competencias deben destacarse las referentes a la asistencia social, los servicios sociales y el desarrollo comunitario, la promoción y atención a la infancia, la juventud y los



mayores, la promoción de la igualdad de la mujer y la prevención, atención e inserción social de los colectivos afectados por la discapacidad o la exclusión social. Cabe, pues, considerar que este anteproyecto de ley se encuentra amparado por los títulos competenciales señalados.

De igual modo, y bajo estos mismos títulos, se ha dictado numerosa normativa autonómica, de entre la que procede destacar:

- Ley 18/1988, de 23 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales de Castilla y León, y Decreto 13/1990, de 25 de enero, de desarrollo de la misma.

- Ley 14/2002, de 25 de julio, de promoción, atención y protección a la Infancia de Castilla y León.

- Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres en Castilla y León.

- Ley 5/2003, de 3 de abril, de atención y protección a las personas mayores de Castilla y León.

- Ley 1/2006, de 6 de abril, de Mediación Familiar en Castilla y León.

- Pactos contra la Despoblación (acordado en las Cortes de Castilla y León en 2005), siendo una de las medidas acordadas el "tomar medidas transversales de apoyo a la familia".

Numerosos decretos, tales como:

- Decreto 300/1999, por el que se constituyó la Comisión Interconsejerías para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

- Decreto 138/2001, de 3 de mayo, por el que se aprobó el IV Plan Regional de Drogas.



- Decreto 203/2001, de 26 de julio, por el que reaprueba el III Plan Integral de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres de la Comunidad de Castilla y León.

- Decreto 292/2001, de 20 de diciembre, por el que se aprobaron diversas líneas de apoyo a la familia y a la conciliación de la vida familiar y laboral.

- Decreto 29/2002, de 21 de febrero, por el que se aprobó el Plan Regional contra la violencia hacia la mujer.

- Decreto 52/2002, de 27 de marzo, por el que se estableció el régimen jurídico de las actuaciones contempladas en el Plan Director de Vivienda y Suelo de Castilla y León 2002-2009, aprobado mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Castilla y León de 17 de enero de 2002.

- Acuerdo 9/2004, por el que se aprobó la Estrategia Regional de Conciliación de la Vida Familiar y Laboral.

- Decreto 9/2005, de 20 de enero, de Regulación del Procedimiento para el Reconocimiento de la Condición de Familia Numerosa.

- Decreto 56/2005, de 14 de julio, del Plan Estratégico del Sistema de Acción Social de Castilla y León.

En cuanto al anteproyecto de la ley que estamos analizando, éste tiene como objeto establecer, en el ámbito de la Comunidad Autónoma, un marco jurídico de apoyo a las familias, con el fin de facilitar a éstas el desempeño de sus responsabilidades y el ejercicio de sus derechos, así como impulsar la formación de nuevas familias.

El anteproyecto consta de una exposición de motivos, un título preliminar, 59 artículos estructurados en cinco títulos, cinco disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

El título preliminar contiene las disposiciones generales, entre las que cabe destacar el objeto y la finalidad de la ley, su ámbito de aplicación, los



principios informadores, así como el conjunto de mandatos dirigidos a las Administraciones Públicas.

El título I se refiere a las subvenciones de la Administración y otros beneficios a favor de las familias.

El título II regula los centros y servicios de apoyo a las familias y se compone de tres capítulos. El primero, dedicado a la información, formación y orientación de las familias; el segundo, relativo a la terapia familiar, la mediación familiar y los puntos de encuentro familiar; y un tercer capítulo, regulador de los centros y servicios para la atención y cuidado de los familiares, con dos secciones: la primera sobre la atención a niñas y niños, y una segunda para la atención a las personas mayores y a las personas con discapacidad.

El título III se dedica al tratamiento de las familias numerosas, monoparentales y con parto o adopción múltiple.

El título IV contiene un conjunto de previsiones organizativas dirigidas a garantizar la participación social y la transversalidad en el desarrollo de las políticas de apoyo a la familia de la Comunidad. Para esta finalidad se dispone la creación de la Comisión Interconsejerías y del Consejo Regional de Familia, como órganos colegiados de coordinación y participación familiar.

El título V se ocupa de la inspección y del régimen sancionador respecto de la actividad de los puntos de encuentro familiar, los centros infantiles, los centros "Crecemos", las ludotecas y los centros infantiles de ocio.

Las disposiciones adicionales recogen diversos mandatos dirigidos a la Administración de la Comunidad, relativos a la implantación de nuevos medios telemáticos, la posible extensión a las familias con menores acogidos de los beneficios de las familias numerosas y la organización anual de actividades para conmemorar el Día internacional de las Familias. Asimismo se establece en ellas la obligación de la Junta de Castilla y León de posibilitar recursos dirigidos a la formación escolar de los menores enfermos, así como la obligación de todas las Administraciones Públicas de la Comunidad respecto a la promoción de espacios para la alimentación y cuidados higiénicos de menores en determinados establecimientos.



La disposición transitoria contiene una previsión respecto a los precios públicos fijados por la Junta de Castilla y León, los cuales continuarán rigiéndose por las mismas normas que los establecieron o regularon, en tanto no se cumpla el mandato previsto en la disposición final segunda de la presente ley.

La disposición derogatoria afecta a los artículos 30 y 31 de la Ley 13/2005, de 27 de diciembre, de Medidas Financieras, así como a cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo previsto en el anteproyecto de ley sometido a dictamen.

Las disposiciones finales abordan el desarrollo reglamentario y la entrada en vigor de la ley.

Segundo.- Novedades.

Entre las principales novedades introducidas en la norma objeto de análisis procede destacar, entre otras: la aplicación de la ley a un concepto de familia y a supuestos asimilados a ésta a los efectos de su protección; la incorporación de nuevas ayudas a favor de la adopción internacional; la atención a centros y servicios de apoyo a las familias; la definición y clasificación de los centros de atención infantil y la inclusión de la terapia familiar; el apoyo específico a tres tipos de familia (las familias numerosas, monoparentales y con nacimiento múltiple o adopción simultánea); el dotarse de órganos específicos de participación social y de coordinación entre diferentes Consejerías y el incorporar un régimen sancionador en lo que respecta a los centros.

Tercero.- El expediente remitido.

En el expediente que acompaña al anteproyecto de ley, además de un índice de documentos que lo conforman, figuran los siguientes:

- Resolución del Director General de Familia acordando la iniciación del procedimiento.
- Primer borrador del anteproyecto de la Ley de apoyo a las familias.



- Oficio de remisión del borrador de la ley al Servicio de Evaluación, Normativa y Procedimiento para su examen, y remisión a los Centros Directivos de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, así como las alegaciones formuladas por la Dirección General de la Mujer, Dirección General de Juventud y Gerencia de Servicios Sociales.

- Segundo borrador del anteproyecto de la ley, a la vista de las alegaciones de los Centros Directivos de la Consejería.

- Oficio de remisión a las Secretarías Generales de todas las Consejerías y a los Centros Directivos que a continuación se enumeran: Dirección General de Comunicación, de Función Pública, de Atención al Ciudadano y Modernización Administrativa, de Administración Territorial, de Presupuestos y Fondos Comunitarios, de Tributos y Política Financiera, de Estadística, de Comercio, de Economía Social, de Vivienda, Urbanismo y Ordenación del Territorio, de Transportes, de Telecomunicaciones, de Desarrollo Rural, de Salud Pública, de Planificación y Ordenación, de Universidades e Investigación, de Infraestructuras y Equipamientos, de Formación Profesional e Innovación Educativa, de Planificación y Ordenación Educativa, de Recursos Humanos, de Coordinación, Inspección y Programas Educativos, de Turismo, de Promoción e Instituciones Culturales, Tesorería General, Gerencia Regional de Salud y Agencia de Desarrollo Económico.

- Alegaciones formuladas por la Consejería de Fomento (Dirección General de Telecomunicaciones, Dirección General de Vivienda y Dirección General de Transportes), Consejería de Educación, Consejería de Presidencia y Administración Territorial (Dirección General de Función Pública y Dirección General de Administración Territorial), Consejería de Sanidad (Servicio de Evaluación, Normativa y Procedimiento, Dirección General de Salud Pública y Consumo, Dirección General de Planificación y Ordenación y Gerencia Regional de Salud), Consejería de Economía y Empleo (Servicio Público de Empleo, Dirección General de Trabajo y Prevención de Riesgos Laborales y Dirección General de Economía Social), Consejería de Agricultura y Ganadería, Consejería de Hacienda (Dirección General de Tributos y Política Financiera, Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios, Dirección General de Estadística y Dirección General de diversidades e Investigación) y Consejería de Cultura y Turismo.



- Tercer borrador del anteproyecto, elaborado de acuerdo con las alegaciones presentadas por las Secretarías Generales y Centros Directivos relacionados.

- Envío del nuevo borrador del anteproyecto a entidades públicas y privadas ajenas a la Administración de la Comunidad, tales como corporaciones locales, ONG, organizaciones sindicales y empresariales, universidades, centro de estudios y servicios a la familia, asociaciones profesionales de atención a la familia, asociaciones de carácter familiar o de defensa de la familia, asociaciones homoparentales, órganos colegiados con incidencia en la familia, asociaciones de carácter regional en materia de educación, asociaciones de carácter regional en materia de mujer, consejos y colegios profesionales, asociaciones de carácter regional en materia de servicios sociales, asociaciones de consumidores y usuarios, Progestia, así como Ponentes del Congreso de Familia.

- Alegaciones formuladas por la Asociación de Padres de familia separados de Salamanca, Asociación de Padres separados Guzmán el Bueno de León, Federación de Asociaciones de Familias Numerosas de Castilla y León, Fundación Schola, Universidad Católica de Ávila, Cecale, Asociación Soriana de Escuelas Infantiles, Foro de la Familia, Universidad Pontificia de Salamanca, Facua Castilla y León (Consumidores en Acción), periódico La Razón, Asociación de madres solteras Isidora Duncan, Consejería de Presidencia y Administración Territorial, Consejería de Economía y Empleo, Consejería de Cultura y Turismo, Diputación de León, Federación de Asociaciones de Mujeres Progresistas Bercianas, FEAPS Castilla y León y Colegio Oficial de Trabajo Social de León.

- Cuarto borrador del anteproyecto, elaborado tras efectuar los cambios derivados de las alegaciones formuladas por las entidades referidas.

- Remisión del cuarto borrador del anteproyecto a la Dirección General de los Servicios Jurídicos de la Junta de Castilla y León para su informe jurídico, así como a todas las Secretarías Generales de las Consejerías y a la Dirección General del Secretariado de la Junta y Relaciones Institucionales.

- Alegaciones realizadas por las Consejerías de Educación, Economía y Empleo, Presidencia y Administración Territorial, Medio Ambiente,



Fomento, Hacienda, Sanidad, así como el documento denominado "Borrador Preliminar de Informe Jurídico".

- Remisión de un nuevo borrador del anteproyecto a la Dirección General de los Servicios Jurídicos y entrega del mismo en fecha 11 de abril a la Dirección General mencionada.

- Informe de legalidad emitido por la Dirección General de los Servicios Jurídicos.

- Elaboración de la quinta versión del borrador del anteproyecto, a la vista de las observaciones formuladas por la Dirección de los Servicios Jurídicos en su informe de 27 de abril, y envío de la misma al Consejo Económico y Social.

- Informe emitido por el Consejo Económico y Social.

- Memoria explicativa en la que se contiene el estudio del marco normativo, el informe sobre la necesidad y oportunidad y el estudio económico, incluyendo, igualmente, un estudio de las observaciones formuladas por aquellos a quienes se remitió el anteproyecto a tales efectos.

- Texto definitivo del anteproyecto de la Ley de Medidas de Apoyo a las Familias de la Comunidad de Castilla y León, en el que se incorporan buena parte de las recomendaciones efectuadas por los organismos y entidades informantes, justificando suficientemente, cuando así procede, el rechazo de alguna de ellas.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

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

El artículo 24 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León prevé que el Consejo Consultivo de Castilla y León es el superior órgano consultivo de la Junta y de la Administración de la Comunidad, encomendando al legislador autonómico la regulación de su composición y competencias.



La Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo, califica en su artículo 4.1.c) como preceptiva la consulta a esta institución para el supuesto de anteproyectos de ley, reservando esta competencia para el Pleno (artículo 19.2).

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

El artículo 51.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre, 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 anteproyectos de ley ha de considerarse documentación necesaria la exigida por el artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. Conforme a dicho precepto, el anteproyecto, 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) La expresión de haber dado el trámite de audiencia cuando fuere preciso y efectuado las consultas preceptivas.

La ley citada exige, además, que el anteproyecto se envíe a las restantes Consejerías para su estudio, los Servicios Jurídicos de la Comunidad informen sobre él y se someta, previamente a su aprobación por la Junta de Castilla y León, al examen de los órganos consultivos cuya consulta sea preceptiva.



En el presente caso, y como ha quedado reflejado en los antecedentes de hecho, se acredita con la documentación enviada que el anteproyecto ha sido objeto de examen por todas las partes interesadas, que han tenido ocasión de formular diversas alegaciones y observaciones al mismo. En cuanto a la Memoria que acompaña al anteproyecto de ley, satisface cumplidamente las previsiones definidas para su contenido.

Por consiguiente, puede afirmarse que el proyecto cumple las exigencias sustanciales para la elaboración de disposiciones de carácter general.

3ª.- Observaciones en cuanto al fondo.

Para abordar el análisis de las cuestiones materiales recogidas en el anteproyecto que requieren ser comentadas, se realizará, en primer lugar, un estudio de aquéllas que afecten de forma individualizada a cada uno de los preceptos de la norma, para proceder, a continuación, al examen de los asuntos controvertidos que se manifiestan reiteradamente en varios preceptos del articulado.

I.- Análisis individualizado de diversos preceptos del anteproyecto.

Artículo 2. Ámbito de aplicación.

Este precepto consta de tres apartados en los que se mencionan los destinatarios de la norma: el primero de ellos se refiere a la familia, entendida en los términos definidos a efectos del anteproyecto; el segundo incluye como destinatarias a las uniones de hecho; y el tercero a las personas que vivan solas, en determinados casos.

En el apartado inicial se consideran destinatarios de la norma a los grupos de convivencia de dos o más personas unidas por razón de matrimonio, parentesco, tutela o acogimiento, que tengan su domicilio en la Comunidad de Castilla y León y cumplan los requisitos que se establezcan para cada tipo concreto de actuación.

En primer lugar, en relación con el concepto de "familia" al que se refiere este artículo 2.1, tomando como referencia el tratamiento dispensado por



normas de otras Comunidades Autónomas que regulan cuestiones como las que ahora nos ocupan, surge la duda sobre la conveniencia de acotar el alcance del término "parentesco", incluido en la definición de familia.

Esta falta de concreción, en cuanto al grado de parentesco, contrasta con el resto de las situaciones expresamente previstas en el precepto (matrimonio, tutela o acogimiento), en las que se determinan claramente las personas a las que se refieren (cónyuges, tutor, pupilo, acogedores y acogido).

Existen dudas fundadas respecto a que en la redacción del precepto se haya querido prescindir conscientemente de la fijación de límites en relación con la condición de parentesco, ya que esta opción determinaría, como consecuencia, que se consideraría familia, a los efectos de esta ley, toda convivencia de esta naturaleza con independencia del grado de parentesco que concurra entre las personas que la integren. De tal modo que personas que convivan juntas y estén unidas por parentesco de cuarto o quinto grado constituirían una familia a los efectos de esta ley, resultando, por tanto, destinatarias de las medidas de apoyo contempladas en ella.

En otras normas autonómicas está prevista la limitación del parentesco a un grado determinado; sirva de ejemplo el Decreto 137/2002, de 30 de abril, de apoyo a las familias andaluzas, que dispone en su artículo 3.2):

"A los efectos del presente Decreto, se considera como familia la unidad formada por una o varias personas que convivan en un mismo domicilio y se encuentren relacionadas entre sí:

»b) Por parentesco de consaguinidad, adopción o afinidad hasta el segundo grado.

»(...).

»La relación de parentesco se computará a partir de la persona o personas para quienes se soliciten las ayudas".

Sin embargo, llama la atención que, junto con la opción extensiva que se ha adoptado para referirse al concepto de "familia", no se contemple en el ámbito de aplicación de la ley las relaciones derivadas de la adopción, cuya



inclusión parece obligada, aun en el supuesto de que se hubiera optado por una acepción de "familia" más limitada.

Por otra parte, sería recomendable que se tuviera en cuenta, a los efectos de esta ley, la convivencia con persona o familia, prevista en la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores, ya que la situación que esta medida determina y las relaciones que genera entre quienes se hacen cargo del menor y este mismo pueden considerarse similares a las que se producen como consecuencia del acogimiento.

Según se establece en la exposición de motivos de la ley precitada, la convivencia con una persona, familia o grupo educativo es una medida que intenta proporcionar al menor un ambiente de socialización positivo, mediante su convivencia, durante un período determinado por el juez, con una persona, con una familia distinta a la suya o con un grupo educativo que se ofrezca a cumplir la función de la familia en lo que respecta al desarrollo de pautas socioafectivas prosociales en el menor.

A su vez, en su artículo 7, entre las medidas que se enumeran como susceptibles de ser impuestas a los menores por los jueces de menores, ordenadas según la restricción de derechos que suponen, se contempla la siguiente:

"i) Convivencia con otra persona, familia o grupo educativo. La persona sometida a esta medida debe convivir, durante el período de tiempo establecido por el Juez, con otra persona, con una familia distinta a la suya o con un grupo educativo, adecuadamente seleccionados para orientar a aquélla en su proceso de socialización".

En este sentido, y como ejemplo, la Ley 18/2003, de 4 de julio, de apoyo a las familias catalanas, dispone en el artículo 3.2 que "las disposiciones de la presente Ley también son de aplicación a la acogida y a las demás situaciones jurídicas a las que las leyes atribuyan o reconozcan los mismos efectos jurídicos que a la familia".

Por ello, se propone como posible redacción del apartado 1 del precepto analizado la siguiente:



“Serán destinatarias de la presente Ley las familias de la Comunidad de Castilla y León, entendiéndose por tales a los grupos de convivencia de dos o más personas unidas por razón de matrimonio, parentesco –concretando un límite en cuanto al grado–, adopción, tutela o acogimiento, que tengan su domicilio en la Comunidad de Castilla y León y cumplan los requisitos que se establezcan para cada tipo concreto de actuación, así como las demás situaciones previstas en las leyes que creen similares relaciones de convivencia o a las que dichas normas reconozcan o atribuyan efectos similares a los determinados en los supuestos anteriores”.

Respecto a las parejas de hecho, el apartado 2 del precepto, dispone que “serán destinatarias de la norma las personas que conviviendo, se encuentren inscritas en alguno de los registros oficiales de uniones de hecho existentes en la Comunidad Autónoma y cumplan los requisitos que se establezcan para cada tipo de actuación”.

Sobre este particular hay que poner de manifiesto que, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 117/2002, de 24 de octubre, por el que se crea el Registro de Uniones de Hecho en Castilla y León y se regula su funcionamiento, el artículo 5 establece: “La Inscripción en el Registro de Uniones de Hecho de la Comunidad de Castilla y León tendrá efectos declarativos sobre la constitución y extinción de las uniones de hecho, así como respecto a los contratos reguladores de las relaciones personales y patrimoniales y su modificación”.

Por tanto, a diferencia de la normativa de otras Comunidades Autónomas, en las que la inscripción de las parejas de hecho tiene efecto constitutivo (por ejemplo, Madrid, Baleares o País Vasco), en Castilla y León la inscripción en el Registro de Parejas de Hecho tiene carácter declarativo, por lo que no parece que sea del todo adecuado que únicamente se consideren destinatarias de la ley a las uniones de hecho que están inscritas, pues esto sería tanto como alterar el carácter declarativo de la inscripción otorgándole, a estos efectos, valor constitutivo.

Por ello, se propone que se contemple la posibilidad de acreditar la existencia de las uniones de hecho, además de por la inscripción, por otros medios que permitan acreditar la realidad de la unión.



Artículo 3. *Principios informadores.*

La referencia a los principios que informarán la actuación de las Administraciones Públicas de la Comunidad para asegurar la protección social, económica y jurídica de las familias, pretende ser una concreción de la idea de servicio público que se desprende directamente de la Constitución.

No obstante, aun reconociendo el avance que supone un reconocimiento expreso de estos principios, nos encontramos con el problema de la coercibilidad de los mismos. Sólo se podrá hablar de auténtica garantía de su observancia en la medida en que el derecho positivo prevea el efecto de su quebranto.

Al margen de esta consideración general, puede afirmarse que existen principios recogidos en diferentes apartados del precepto que parecen constituir meras reiteraciones unos de otros.

Sirvan de ejemplo los principios a los que se refieren los apartados 1 (“Impulsar el reconocimiento de la importancia social de las familias y remover los obstáculos que impidan o dificulten su creación y desarrollo”) y 4 (“Estimular e impulsar la creación de nuevas familias”), o los contemplados en los números 5 (“Considerar en los programas de apoyo a las familias a aquéllas que tengan necesidades o situaciones especiales”) y 6 (“Proteger especialmente a los miembros más vulnerables de las familias”).

A su vez, el apartado 7 del artículo 4 contempla entre las medidas de apoyo a las familias la adopción por parte de la Administración de la Comunidad de medidas específicas para aquellas que se encuentren en situaciones de especial dificultad. En realidad esta medida supone una reiteración en relación con el principio informador al que se refiere el apartado 5 del artículo 3, en el que, como principio que informará la actuación de las Administraciones de la Comunidad, se incluye el “considerar en los programas de apoyo a las familias a aquéllas que tengan necesidades o situaciones especiales”.

Artículo 5. *Conciliación de la vida personal, familiar y laboral.*

En el apartado 1 de este artículo se establece que las Administraciones Públicas de la Comunidad impulsarán en todos sus centros y servicios la



implantación de medidas para facilitar la conciliación de la vida personal, familiar y laboral de los empleados públicos con responsabilidades familiares, compatibles con el correcto desarrollo del servicio.

En principio, hay que elogiar el establecimiento de medidas que persiguen la conciliación de la vida laboral y familiar.

Ahora bien, la expresión “las Administraciones (...) impulsarán” supone un grado de compromiso que, dada la trascendencia de la medida, puede parecer no suficiente. Se consideraría más adecuado si el compromiso asumido por las Administraciones Públicas de la Comunidad no se limitara únicamente al impulso de estas medidas, sino que en la ley se atribuyera a las mismas algún grado superior de obligación de establecer las medidas que persigan el objetivo reseñado.

Por su parte, el apartado 3 del precepto dispone que “la Administración de la Comunidad fomentará, en colaboración con los agentes sociales más representativos, que la empresas y otras entidades que realicen actividades en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, adopten medidas dirigidas a facilitar la conciliación de la vida personal, familiar y laboral de su personal”.

En este apartado la referencia realizada a “otras entidades” junto con las empresas incluye una indeterminación, que origina inevitablemente una inseguridad jurídica indeseable, propiciada por la necesidad de interpretación a la hora de aplicar la ley en el caso concreto.

Por ello, se recomienda que se concrete, aun cuando sea en términos generales, a qué tipo de entidades se está refiriendo y cuáles son las actividades que deberían realizar, sin perjuicio del desarrollo reglamentario que precisen otros extremos relacionados con la previsión comentada.

Artículo 12. *Cuidado de personas dependientes.*

En relación con el apartado 2 de este precepto, en el que se dispone que “la Administración de la Comunidad establecerá medidas para facilitar a las personas mayores dependientes y a las personas con discapacidad la adaptación funcional del hogar y la adquisición de ayudas técnicas”, parece conveniente que se aclare si la “adaptación funcional” del hogar a la que se



refiere el precepto afecta únicamente a los elementos privativos de las viviendas o si, por el contrario, también puede extenderse a los elementos comunes de los inmuebles en los que se encuentre incorporada la vivienda. Ello sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación sectorial.

Artículo 19. *Mediación familiar.*

El apartado 2 de este precepto se refiere a la garantía que proporcionará la Comunidad Autónoma a las familias con menores recursos de acceso a la mediación gratuita, conforme a la normativa específica en la materia.

Con el fin de ofrecer mayor claridad a este precepto, y teniendo en cuenta que en la Comunidad la normativa específica en la materia está constituida por la Ley 1/2006, de 6 de abril, de Mediación Familiar de Castilla y León, sería conveniente que se hiciera una referencia correcta a la norma en cuestión.

Artículo 30. *Estancias y Atención diurnas.*

En relación con este precepto, y como sugerencia cuya observancia completaría el fin perseguido, se propone el que se contemple, además de la promoción de la posibilidad de Servicios de Estancias Diurnas para personas mayores y las Unidades de Atención Nocturna para personas con discapacidad, tal como se encuentra en la redacción actual, la posibilidad de que la atención en casa para los supuestos expuestos pueda ser objeto de subvención.

Artículo 37. *Servicios en gestión indirecta.*

En este precepto se contiene un mandato dirigido a las Administraciones Públicas de la Comunidad a quienes se les obliga a adoptar las medidas precisas para que las entidades, empresas y establecimientos que presten servicios o realicen actividades de interés general sujetos a obligaciones propias del servicio público respeten los beneficios previstos en el ordenamiento jurídico para los miembros de las familias numerosas de la Comunidad que tengan reconocida tal condición, en las contraprestaciones que deben satisfacerse.

Esta previsión obligaría a hacer una referencia a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, teniendo en cuenta que será esta normativa la



que deberá aplicarse en el caso de los contratos que la Administración suscriba con las entidades, empresas y establecimientos a los que se refiere el precepto, y en los que, a la hora de determinar las prestaciones, habrá de tenerse en cuenta la garantía establecida a favor de los miembros de las familias numerosas de la Comunidad. Lo mismo hay que decir para aquellos supuestos en que nos encontremos ante contratos ya celebrados y que, ante el mandato previsto en esta norma, deban ser modificados con el fin de garantizar el restablecimiento del equilibrio de las prestaciones contractuales, trámites que deberán realizarse en los términos previstos en la normativa de contratos de las Administraciones Públicas (Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, y Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas).

Artículo 40. *Subvenciones, prestaciones y servicios.*

Este artículo prevé en su último apartado una obligación dirigida a la Administración de la Comunidad consistente en el establecimiento de un título que permita acceder al disfrute de los beneficios previstos para las personas que formen parte de las familias monoparentales.

Sería conveniente que el precepto contemplara la previsión de que el contenido mínimo y necesario para asegurar la eficacia del título se determinará en el desarrollo reglamentario de la ley, de forma similar a como aparece contemplado en el artículo 5.2 de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas.

Artículo 42. *Prestaciones y subvenciones por nacimiento múltiple o adopción simultánea.*

El contenido de este precepto debe ponerse en relación con lo dispuesto en el artículo 40, en el que se regulan las subvenciones, prestaciones y servicios que tienen como destinatarias a la familias monoparentales, para poner de manifiesto que cabe la posibilidad de que un mismo núcleo familiar pueda ser englobado simultáneamente en ambas categorías, y, por tanto, sería destinatario de las ayudas previstas para ambas tipologías de familia.



Artículo 43. *Consejo Regional de Familia.*

La mención “órganos de participación de la Junta de Castilla y León” que aparece contemplada en el tercer párrafo del precepto debería ser sustituida por “órganos de participación de la Administración de Castilla y León”, ya que pueden existir órganos de participación de la Administración autonómica que desarrollen actuaciones de especial importancia para las familias, teniendo en cuenta que la Junta de Castilla y León, como superior órgano colegiado del Gobierno de la Comunidad, se refiere únicamente al Presidente y a los Consejeros.

Artículo 47. *Medidas cautelares.*

La redacción que se da a este precepto resulta adecuada a las previsiones contenidas en el artículo 72 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, teniendo en cuenta que el fin que se pretende es el de garantizar, en todo momento, la adecuada prestación del servicio a los usuarios.

Artículo 48. *Actividad inspectora.*

En el apartado 2 de este precepto se atribuye el ejercicio de la función inspectora a los funcionarios del Cuerpo Superior de la Administración y de los Cuerpos y Escalas de la Administración Especial que desempeñen puestos de trabajo que, por razón de las materias objeto de regulación, se destinen a este fin en las correspondientes Relaciones de Puestos de Trabajo.

Hay que valorar positivamente esta opción al considerarla como garante de la seguridad jurídica, al permitir que se otorgue transparencia en cuanto a quiénes serán los encargados de llevar a cabo la función inspectora y tratarse de puestos que han de constar reflejados en las correspondientes Relaciones de Puestos de Trabajo.

No obstante, el apartado 3 de este precepto contempla que la Consejería competente en materia de familia podrá asimismo, por razones de urgencia, habilitar temporalmente como inspector en la materia al personal funcionario de los grupos A y B de la Administración de la Comunidad.



Sobre este particular resulta conveniente advertir sobre la necesidad de que se determinen en la propia ley las razones de urgencia que posibilitarían la habilitación temporal como inspector a un funcionario, con el fin de evitar que la adopción de la medida responda únicamente a la libre decisión de la Consejería.

No obstante, y al margen de la opción comentada, debe aclararse que existen técnicas en la legislación de función pública para la atribución de funciones, sin que sea necesario realizar una habilitación *ad hoc*.

Título V, capítulo III. *Infracciones y sanciones.*

Como comentario general al capítulo III del título V, debe realizarse un recordatorio cuya inclusión, a pesar de su obviedad, estaría justificada por la trascendencia del mismo. Y es que debe tenerse en cuenta, y así debería constar en la ley, que el procedimiento que debe seguirse para la imposición de infracciones y sanciones es el que aparece previsto en los artículos 127 a 133 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. En este sentido, sería igualmente recomendable que se incluyera un precepto que regulara el plazo de prescripción de las infracciones y sanciones, en función de la gravedad de las mismas, sin perjuicio de que pudiera hacerse uso de la posibilidad de que, al igual que en otras normativas sectoriales, se ampliaran los plazos previstos en la ley precitada.

Artículo 53. *Infracciones leves.*

Dentro de las actuaciones y comportamientos que se encuentran tipificados como constitutivos de infracciones leves, debería redactarse con mayor concreción el incumplimiento de deberes al que se refiere el apartado 4 del precepto, ya que, tal y como aparece, el establecimiento de obligaciones se configura como una cláusula abierta difícilmente compaginable con los principios de tipicidad y legalidad que tan escrupulosamente deben respetarse en el establecimiento de infracciones y sanciones.

Esta observación tiene carácter obstativo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León".



Artículo 56. Sanciones.

Las sanciones previstas en las letras b) y c) de este artículo, tal y como están redactadas, ponen de manifiesto un excesivo grado de discrecionalidad.

Así, el artículo 56.b) contempla como sanción de las infracciones graves la "multa de 1.501 a 15.000 euros *y/o* cierre temporal del Centro de apoyo a las familias *y/o* inhabilitación para percibir subvenciones de la Administración de la Comunidad durante un periodo de hasta tres años".

El artículo 56.c) sanciona las infracciones muy graves con "multa de 15.001 a 150.000 euros *y/o* *cierre temporal o definitivo* del Centro de apoyo a las familias *y/o* inhabilitación para percibir subvenciones de la Administración de la Comunidad durante un periodo de hasta cinco años".

A pesar de que estas sanciones deben ser puestas en relación con los criterios de graduación previstos en el artículo 57, sería recomendable que se optara por una redacción que permitiera concretar, en la medida de lo posible, a qué criterios de agravación responden las múltiples opciones previstas para sancionar las infracciones graves y muy graves.

Disposición adicional cuarta.- Medidas de fomento.

El apartado 2 de esta disposición establece que las Administraciones Públicas de la Comunidad promoverán que los hoteles y otros alojamientos de similares características dispongan de habitaciones y servicios dirigidos a las familias con características especiales y, de forma principal, para las familias numerosas.

Sobre este particular, podría analizarse si la actual redacción afecta a las relaciones de competencia o introduce nuevas obligaciones en el sector hotelero.

II.- Observaciones compartidas por varios preceptos.

1.- Referencia a las personas dependientes (artículos 5, 12, 28 y 39, entre otros).



A lo largo del articulado de la norma se hace referencia en varias ocasiones a las “personas dependientes”, sin que se defina en ningún momento qué debe entenderse por tales.

En la actualidad está en fase de aprobación en las Cortes Generales el proyecto de Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia, que supondrá la creación de un sistema nacional de dependencia de aplicación a todas las Comunidades Autónomas, y en el que se define esta categoría como “estado de carácter permanente en que se encuentran las personas que, por razones derivadas de la edad, la enfermedad o la discapacidad, y las ligadas a la falta o a la pérdida de autonomía física, mental, intelectual o sensorial, precisan de la atención de otra u otras personas o ayudas importantes para realizar las actividades básicas de la vida diaria”. A su vez, se consideran actividades básicas de la vida diaria “las tareas más elementales de la persona, que le permiten desenvolverse con un mínimo de autonomía e independencia, tales como el cuidado personal, las domésticas básicas, la movilidad esencial, reconocer personas y objetos, orientarse, entender y ejecutar órdenes o tareas sencillas”.

La consecuencia que se deriva de la circunstancia anteriormente expuesta es que muchas de las previsiones que se contemplan en el presente anteproyecto, salvo que se definan en el mismo, no podrán ser interpretadas en sus justos términos hasta que no entre en vigor la ley a la que debe remitirse. Esto puede dar lugar a una demora en la aplicación efectiva de diversas previsiones que se contemplan en el anteproyecto, en el caso de que la entrada en vigor de la ley a que dé lugar el anteproyecto objeto de dictamen se produzca con anterioridad a la de la Ley estatal de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia.

2.- Inclusión o exclusión del acogimiento como medida que justifica la percepción de subvenciones según los casos (artículos 10, 13 y 14, entre otros).

Así, en el artículo 10 se prevé la convocatoria anual de una subvención dirigida a fomentar el uso del permiso de paternidad tras el nacimiento o la adopción. Surge la duda de por qué la convocatoria anual prevista no puede dirigirse igualmente a los casos del acogimiento, al menos cuando se trate de un acogimiento familiar permanente o preadoptivo.



Según el artículo 173 bis del Código Civil, el acogimiento familiar permanente tendrá lugar cuando la edad u otras circunstancias del menor y su familia así lo aconsejen y así lo informen los servicios de atención al menor. En este supuesto, la entidad pública podrá solicitar al juez que atribuya a los acogedores aquellas facultades de tutela que faciliten el desempeño de sus responsabilidades, atendiendo, en todo caso, al interés superior del menor.

El acogimiento familiar preadoptivo se formalizará por la entidad pública cuando ésta eleve la propuesta de adopción del menor, informada por los servicios de atención al menor, ante la autoridad judicial, siempre que los acogedores reúnan los requisitos necesarios para adoptar, hayan sido seleccionados y hayan prestado ante la entidad pública el consentimiento a la adopción, y se encuentre el menor en situación jurídica adecuada para su adopción.

La entidad pública podrá formalizar, asimismo, un acogimiento familiar preadoptivo cuando considere, con anterioridad a la presentación de la propuesta de adopción, que fuera necesario establecer un periodo de adaptación del menor a la familia.

En el mismo sentido que la previsión del artículo 10, en el artículo 14, que versa sobre la reducción de jornada, únicamente se contempla la convocatoria de subvenciones destinadas a las personas trabajadoras por cuenta ajena que ejerciten el derecho a la reducción de la jornada laboral motivada por el cuidado de una hija o hijo menor de seis años.

Sin embargo, en otros preceptos como el artículo 13, relativo a la excedencia, sí está previsto que las subvenciones convocadas por la Administración de la Comunidad se dirijan, ente otros, a quienes ejerciten el derecho de excedencia para el cuidado de menores en acogimiento.

No se acierta a comprender la razón por la que el supuesto del acogimiento se contempla como circunstancia que posibilita ser destinatarios de las subvenciones, al igual que la filiación o adopción en unos casos y no en otros, por lo que se aconseja una revisión del texto del anteproyecto con el fin de considerar la observación realizada y tomarla en consideración si así se estima oportuno.



3.- Referencia indistinta a las Administraciones Públicas, Administraciones Públicas de la Comunidad o Administración de la Comunidad (artículos 4, 5, 20, 28 y disposición adicional cuarta, entre otros).

A lo largo de diversos preceptos del articulado se establecen determinadas obligaciones dirigidas, en unos casos, a las Administraciones Públicas (artículo 20); en otros, a las Administraciones Públicas de la Comunidad (artículos 3, 4.2, 4.4, 5.1), y un tercer grupo de artículos, a la Administración de la Comunidad (artículos 4.5, 4.6, 4.7, 4.8, 4.9, 4.10, 5.2, 5.3, 7, 28.2, disposición adicional quinta).

Estas diferentes modalidades originan dudas sobre el ámbito subjetivo al que se refieren varios de los mandatos u obligaciones que se contemplan en el anteproyecto.

En principio, las obligaciones que pudieran imponerse a todas las Administraciones podría ocasionar problemas de legalidad por considerar que la legislación de una Comunidad Autónoma no puede imponer obligaciones a Administraciones como la estatal.

A su vez, la referencia a las Administraciones Públicas de la Comunidad no permite determinar si el mandato se dirige únicamente a la Administración Autonómica o si, por el contrario, ha de entenderse incluida la Administración de las Corporaciones locales pertenecientes a la Comunidad Autónoma.

Por ello, se recomienda una revisión del texto, con el fin de evitar las dudas interpretativas que puedan surgir ante la determinación de la Administración o Administraciones obligadas a hacer efectivas las previsiones contempladas en la norma.

4.- Remisiones reglamentarias (artículos 20.4, 23.2, 33.5, 40.2 y 42.2, entre otros).

Para justificar las observaciones que se van a realizar en este apartado, y tomando como referencia las Sentencias del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional de 10 de octubre de 1986 y 7 de abril de 1987, respectivamente, cuyas líneas han sido observadas por la jurisprudencia posterior, hay que decir



que hay un ámbito natural e inherente al reglamento como norma, que no es otro que el de las cuestiones administrativas que corresponden al ámbito organizativo de la Administración y que, en el resto, bien por no tratarse de cuestiones administrativas, bien porque tratándose de ellas está en juego la imposición de deberes y obligaciones a los ciudadanos o la limitación de sus derechos reconocidos por otras fuentes, el reglamento puede eventualmente actuar, pero siempre en su función secundaria de complemento de la ley y en virtud de una habilitación específica de ésta (delegación legislativa). La ley puede, pues, ampliar la materia reglamentaria, pero será caso por caso, sin tocar por ello el orden general de competencias constitucionales, apelando sencillamente a la colaboración propia de las dos fuentes normativas escritas, colaboración articulada sobre la base del papel subordinado y complementario de la segunda de ellas.

El entramado básico del ordenamiento pertenece necesariamente a la ley, dada su fuente de legitimidad y su función creadora irresistible; sólo ella puede definir las situaciones básicas de los sujetos, sus deberes, obligaciones y derechos, las posiciones relativas de unos y otros, que dan todo su sentido a la estructura ordinamental. El reglamento se mueve en estos aspectos, que trascienden a la pura autodisposición organizativa de la Administración, en los intersticios de su entramado básico constituido por las leyes; pero no a su albur y según su propia iniciativa, sino según las fórmulas colaborativas entre ley y reglamento.

Dicho lo anterior, es obligada la referencia a varios preceptos del anteproyecto que, cuando menos, suscitan dudas sobre la opción de que determinadas materias sean reguladas por vía reglamentaria.

Así, el apartado 4 del artículo 20, en el que se regulan los Puntos de Encuentro Familiar, remite al desarrollo reglamentario los requisitos y condiciones mínimas de los Puntos de Encuentro, así como las condiciones de acceso a aquéllos en cuya financiación participe la Administración de la Comunidad.

Debe ponerse de manifiesto que no resulta adecuado que elementos tan esenciales como los requisitos mínimos de constitución y las condiciones mínimas que han de reunir estos Puntos de Encuentro se establezcan por vía reglamentaria, sino que la opción correcta sería que estos extremos quedarán



fijados en la ley, sin perjuicio de que se remitan al desarrollo reglamentario las cuestiones secundarias que deban regularse en relación con los mismos.

En el artículo 23, dedicado a los Centros de atención infantil, después de establecer en el apartado 1 la clasificación de estos centros, en el apartado 2 hace una remisión al reglamento para poder establecer nuevas categorías para los mismos. Se considera que ésta es una remisión inadecuada a la vía reglamentaria por entender que sería preferible que las nuevas categorías que en el futuro puedan surgir estuvieran debidamente reflejadas en la ley y no en una disposición reglamentaria.

Por su parte, el apartado 5 del artículo 33, que versa sobre las familias numerosas, establece que reglamentariamente se podrán extender todos o algunos de los beneficios establecidos para las familias numerosas de la Comunidad en el presente capítulo a otro tipo de familias, en los que sus especiales circunstancias o características lo justifiquen.

En este supuesto no parece que deba remitirse al desarrollo reglamentario el establecimiento de los beneficios que disfrutaban las familias numerosas de Castilla y León y pretenden extenderse a otro tipo de familias, máxime si se considera que estamos ante una materia que debería regularse por ley y que encontraría una perfecta ubicación en una de las disposiciones finales del anteproyecto analizado.

El mismo comentario procede realizar del artículo 40.2 en el que se dispone que “los órganos de la Junta de Castilla y León competentes por razón de la materia (...) podrán extender los beneficios establecidos para las familias numerosas a las familias monoparentales con dos hijos o con uno que tenga un grado de minusvalía del 65% o superior”.

En el artículo 42.2, en el que se regulan las prestaciones y subvenciones por nacimiento múltiple o adopción simultánea, existe una remisión al reglamento para regular la subvención específica a la que tienen derecho las familias con nacimiento múltiple o adopción simultánea. Sobre este particular hay que advertir, una vez más, sobre el peligro de que el reglamento se exceda en sus disposiciones de las previsiones contempladas en la ley, por lo que se sugiere, como posibilidad, la conveniencia de que en el propio precepto figuren las condiciones mínimas que deben cumplirse para ser beneficiarios de la



subvención, además de tratarse de una familia con parto doble o adopción simultánea.

Finalmente, y en cuanto a las materias que deben ser completadas, se recomienda que se procure elaborar con la celeridad suficiente los reglamentos de desarrollo de la ley, teniendo en cuenta las cautelas ya referidas sobre aquellos aspectos concurrentes de la regulación legal o reglamentaria, con el fin de que la norma pueda tener el grado de aplicación y eficacia deseados.

5.- Análisis de la intervención de la iniciativa privada en los centros de apoyo a las familias y centros y servicios para la atención y cuidado de familiares (artículos 20, 21, 46, 54.6 y 55.2, entre otros).

Existen varios preceptos en el articulado referidos fundamentalmente a los centros de apoyo a las familias (artículos 21 y 46 y relacionados), en los que no se puede determinar si estos centros de apoyo pueden ser creados, gestionados o promovidos únicamente por las Administraciones Públicas o si, por el contrario, existe la posibilidad de que en dichas actuaciones esté presente la iniciativa privada.

En relación con la regulación de estos centros de atención y apoyo, no parece que la primera de las opciones contempladas haya sido la que ha querido reflejarse en el anteproyecto, puesto que, de ser así, sería complicado que fuera la propia Administración creadora, promotora y gestora de estos centros la que procediera a la imposición de las sanciones que se derivaran de su propio incumplimiento.

Se aconseja que este matiz quede suficientemente claro, estableciendo, en su caso, las condiciones mínimas que deben reunir para que puedan obtener la autorización o licencia preceptiva para su puesta en marcha y funcionamiento (a título de ejemplo, pueden considerarse los artículos 6 y 16 del proyecto de Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia).

La anterior consideración se hace por motivos de coherencia con las previsiones sancionadoras recogidas, a este respecto, en los artículos 53, 54 y 55.



6.- Régimen jurídico de las subvenciones y otros beneficios a favor de las familias.

Como comentario general a los preceptos relativos a esta materia, hay que decir que, como ya puso de manifiesto la Dirección de los Servicios Jurídicos en su informe, puede afirmarse que, en principio, cualquier norma reguladora del procedimiento de concesión de subvenciones debería contenerse en la norma específica que regule éstas en el ámbito de la Comunidad, desarrollando y adecuando las determinaciones de la Ley General de Subvenciones y sin perjuicio de la aplicación directa de sus normas básicas.

Igualmente, hay que destacar que pese al título del precepto (“Régimen Jurídico”), no existe en el mismo regulación alguna del régimen jurídico de tales subvenciones, si bien dicho régimen estaría constituido por las previsiones de las normas básicas de la Ley General de Subvenciones, las que en adecuación de la misma dicte la Comunidad Autónoma, supletoriamente las normas no básicas de de la Ley General de Subvenciones y la presente ley para las materias reguladas por la misma y su desarrollo reglamentario, así como las oportunas bases de las convocatorias en su caso.

Por otra parte, el artículo 6.2 del anteproyecto introduce la posibilidad de excluir alguna de las subvenciones previstas del régimen de concurrencia competitiva. Así, resultan excluidas las subvenciones por nacimiento o adopción (artículos 7 y 8), la subvención para fomentar el permiso de paternidad (artículo 10), la de excedencia y contratación de personal sustituto (artículos 13.1, 13.3 y 14.3), las subvenciones por razón del número de hijos (artículo 34) y la prevista para los dos años siguientes a una adopción o parto múltiple (artículo 42.2).

Sin embargo, la ley no excluye del régimen de concurrencia competitiva la tramitación de otras subvenciones, como la prevista en el artículo 14.1, destinadas a las personas trabajadores por cuenta ajena que ejerciten el derecho de reducción de su jornada laboral motivada por el cuidado de una hija o hijo menor de seis años, o por tener a su cuidado una persona con discapacidad física, psíquica o sensorial que no desempeñe una actividad retribuida y con grado de minusvalía igual o superior al 33%.



Como resulta fácil comprobar, existe una diferencia de trato entre las subvenciones previstas en la norma, sin que se alcance a comprender las razones a que responde, salvo que se entienda que dicha diferencia encontrara su justificación en las leyes específicas reguladoras de las subvenciones, en cuyo caso sería oportuna la remisión a tales normas.

7.- Beneficios fiscales.

Artículo 9. Medidas de apoyo en materia fiscal.

En este precepto se establece que “la Junta de Castilla y León, en el ámbito de sus competencias, garantizará a las familias beneficios fiscales para compensar las rentas familiares en función de las cargas derivadas del nacimiento o adopción”.

El tenor literal de este precepto plantea la duda de si las medidas de apoyo en materia fiscal a las que se refiere son medidas contempladas entre las existentes o si, por el contrario, estamos ante nuevas medidas, por lo que sería aconsejable que este extremo se redactara con mayor concreción.

En el caso de encontrarnos en el segundo de los supuestos apuntados, hay que decir que el establecimiento de los beneficios fiscales debe efectuarse siempre por ley, sin que sea aconsejable que la materia fiscal se disperse en leyes sectoriales, opción que podría conducir a una notable inseguridad jurídica en materia fiscal. Dicha objeción ya fue puesta de manifiesto en el trámite de alegaciones por la Dirección General de Tributos y Política Financiera de la Consejería de Hacienda.

Artículo 35. Beneficios y otras actuaciones a favor de las familias numerosas.

Como comentario general a este precepto, coincidiendo con lo manifestado en el informe emitido por la Dirección de los Servicios Jurídicos, debe señalarse que cualquier modificación que afecte a una tasa de la Comunidad habrá de respetar la forma específica de su establecimiento a través de una norma con rango de ley, en aplicación de lo previsto en la Ley 12/2001, de 20 de diciembre, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad.



Por su parte, y en cuanto a los precios públicos, la cuantía de los mismos debe cubrir los costes económicos totales originados por la prestación de los servicios y realización de actividades, existiendo únicamente la posibilidad de señalarse precios públicos de cuantía inferior cuando existen razones de interés público que lo justifiquen y previa adopción de las previsiones presupuestarias precisas para la cobertura de la parte subvencionada.

4ª.- Observaciones de técnica normativa.

1ª) De conformidad con el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa, las denominaciones de los diferentes títulos en los que se estructura la disposición habrán de ir centradas, en minúscula, con negrita y finalizar sin punto.

Idéntica apreciación debe hacerse respecto al nombre de los capítulos en que se agrupan los preceptos que integran cada uno de los títulos.

Por ello, se recomienda realizar una revisión de las denominaciones de los títulos y capítulos de la norma sometida a dictamen, con el fin de adaptarlas a las Directrices indicadas.

2ª) Se recomienda que el nombre de los capítulos no coincidan con el de alguno de los artículos que integran el texto. Así, por ejemplo, no resulta adecuado que el capítulo II del título I, denominado "Conciliación de la vida familiar y laboral", coincida prácticamente en su totalidad con el enunciado del artículo 5: "Conciliación de la vida personal, familiar y laboral".

3ª) Los mismos motivos de técnica legislativa aconsejan adecuar la denominación del capítulo al contenido de los preceptos que lo integran.

Siguiendo con el ejemplo del capítulo mencionado, a pesar de denominarse "Conciliación de la vida familiar y laboral", en realidad, lo que se está regulando en él es la determinación de las subvenciones para la conciliación de la vida familiar y laboral.

Así, en los artículos 10 a 15 no se está regulando propiamente el permiso de paternidad, el cuidado de los menores de tres años, o de personas dependientes, la excedencia la reducción de jornada o la flexibilización de la



jornada laboral, sino que se refieren a las subvenciones establecidas para el fomento de estas medidas.

4ª) En el artículo 40 deberá adaptarse la expresión “grado de minusvalía del 65% o superior” a la terminología empleada en la normativa reguladora de estas materias, y sustituir aquélla por “grado de minusvalía igual o superior al 65%”.

5ª) El artículo 45, referido a la Comisión Interconsejerías, debería integrar el contenido de una disposición final, en lugar de aparecer como un artículo independiente.

Lo mismo podría decirse de todos los supuestos de las autorizaciones y mandatos dirigidos a la producción de normas jurídicas (habilitaciones de desarrollo y de aplicación reglamentarios, mandatos de presentación de proyecto normativos, etc.).

6ª) En el caso de que haya una sola disposición conviene evitar adjetivarla de única. Es suficiente denominarla “disposición transitoria” o “disposición derogatoria”, ya que el singular ya indica que es una, o sea única.

7ª) Se recomienda la inclusión de una nueva disposición transitoria, referida a que mientras no se cumpla el mandato previsto en la disposición final segunda, deberá garantizarse que las líneas de ayuda vigentes continúen convocándose.

5ª.- Correcciones gramaticales.

Desde el punto de vista gramatical, se recomienda que se realice una última revisión del texto de la norma proyectada, al objeto de dotar a ésta de una correcta puntuación (por ejemplo, en el artículo 1 la expresión “en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León” debería ir entre comas; en el artículo 20.2 debería eliminarse la coma que precede al término “efectos”, para situarla detrás, etc.), de un empleo adecuado de determinadas expresiones (por ejemplo, en el artículo 55.3 debería sustituirse la expresión “con dolo”, por “cuando concurra dolo”) y, en general, de una mayor corrección lingüística.



III CONCLUSIONES

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

Atendida la observación formulada al artículo 53, sin lo cual no resultará procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León”, y consideradas las restantes, puede someterse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el anteproyecto de Ley de apoyo a las familias de la Comunidad de Castilla y León.

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