



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero y
Ponente

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 23 de octubre de 2008, ha examinado el *proyecto de Decreto por el que se regula la Organización y funcionamiento del Consejo Regional del Voluntariado de Castilla y León*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 18 de septiembre de 2008, tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo al proyecto de decreto por el que se regula la Organización y funcionamiento del Consejo Regional del Voluntariado de Castilla y León*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 24 de septiembre de 2008, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 844/2008, 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 el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Fernández Costales.

Primero.- El proyecto.

El proyecto de decreto sometido a consulta consta de un preámbulo, veintiún artículos distribuidos en cuatro capítulos, una disposición adicional, una derogatoria y dos disposiciones finales.



Este proyecto viene a desarrollar el mandato contenido en el artículo 36.5 de la Ley 8/2006, de 10 de octubre, del Voluntariado en Castilla y León.

En el preámbulo del proyecto se reafirma la importancia de la participación en la planificación y seguimiento de la acción voluntaria. Por ello, la Ley 8/2006, en el artículo 36, crea el Consejo Regional del Voluntariado de Castilla y León, como máximo órgano para canalizar dicha participación y asumir actividades de coordinación, asesoramiento y consulta en esta materia, estableciendo el apartado 5 de dicho artículo que su estructura, el número y procedimiento de designación de sus miembros, su organización y su funcionamiento se determinarán reglamentariamente.

El contenido del articulado del texto sometido a dictamen es el siguiente:

El capítulo I, bajo el título "Disposiciones Generales", comprende los artículos 1 a 3, refiriéndose el primero de ellos al objeto de la norma, el segundo a la naturaleza, fines y adscripción del Consejo Regional del Voluntariado, y el tercero a las funciones y actividades de éste.

El capítulo II, denominado "Composición", comprende los artículos 4 al 7, regulándose en ellos, respectivamente, la composición, la propuesta y nombramiento de los miembros del Consejo, la duración del mandato y la cobertura de vacantes.

El capítulo III, titulado "Estructura", comprende los artículos 8 al 14 y en él se regula la estructura, el Pleno, la Secretaría Permanente, el Presidente, el Secretario, los vocales y las ponencias y grupos de trabajo.

El capítulo IV, bajo el título "Régimen de funcionamiento", está integrado por los artículos 15 al 21, en los que se regula el régimen general de funcionamiento, el funcionamiento del Pleno, el de la Secretaría Permanente, las convocatorias, el régimen de adopción de acuerdos y actas, el régimen de suplencias, los colaboradores expertos y la asistencia y retribuciones.

La disposición adicional se refiere a la constitución del Consejo Regional del Voluntariado.



En la disposición derogatoria se dejan sin efecto el Decreto 53/2003, de 30 de abril por el que se crea la Comisión Regional de Voluntariado de Castilla y León, y la Orden FAM/124/2004, de 22 de enero, por la que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Regional del Voluntariado de Castilla y León, así como cuantas normas de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en el decreto.

Asimismo, consta de dos disposiciones finales: la primera contiene una habilitación para el desarrollo de la norma a favor del titular de la Consejería que tenga atribuidas las competencias de fomento y coordinación en materia de voluntariado; y la segunda se refiere al momento de entrada en vigor de la norma, que será 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 conforman, figuran los siguientes:

- Borrador del proyecto de decreto sometido a dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León.

- Certificados del Consejo Regional de Acción Social de la Comunidad de Castilla y León, de fecha 8 de mayo de 2007; del Consejo de Administración de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, de fecha 21 de mayo de 2007; y de la Comisión Regional del Voluntariado de Castilla y León, de fecha 23 de mayo de 2007.

- Estudio económico de fecha 10 de marzo de 2008, en el que se manifiesta que está previsto que el funcionamiento del Consejo Regional del Voluntariado continúe con los mismos medios personales y materiales que los que se vienen utilizando hasta el momento para hacer funcionar la actualmente existente Comisión Regional del Voluntariado, por lo que se considera que no debe producirse incremento de los costes al aprobar la norma que se proyecta.

- Informe de la Gerente de Servicios Sociales, de fecha 10 de marzo de 2008, sobre la necesidad y oportunidad de la norma proyectada.



- Informes de la Consejería de Hacienda, Fomento, Interior y Justicia, Familia e Igualdad de Oportunidades, Educación, Administración Autonómica, Presidencia, Sanidad, Medio Ambiente, Economía y Empleo, Cultura y Turismo y Agricultura y Ganadería.

- Texto del proyecto de decreto al que se incorporan diversas observaciones realizadas por las Consejerías.

- Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, de 31 de enero de 2008.

- Memoria del proyecto, de 8 de marzo de 2008, y consultas e informes seguidos para su elaboración.

- Informe del Consejo Económico y Social de la Comunidad de Castilla y León de fecha 21 de mayo de 2008.

- Informe de la Dirección General de Política Social y Atención a la Dependencia sobre las alegaciones emitidas por el Consejo Económico y Social.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios de fecha 8 de agosto de 2008.

- Texto del proyecto de decreto al que se incorporan diversas observaciones realizadas por el Consejo Económico y Social.

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.

El artículo 33 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, en su artículo 4.1 d) califica como preceptiva la consulta a esta Institución para el supuesto de proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las Leyes, así como sus modificaciones.

En el presente caso corresponde a la Sección Segunda la competencia para emitir el dictamen, según lo establecido en el punto 4º, regla B), apartado a), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

Los reglamentos ejecutivos, como es el caso del proyecto sometido a dictamen, se definen jurisprudencialmente (Sentencias 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”.

Es por 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 que se definen como “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 la reserva de ley.

En este sentido, la norma autonómica objeto de desarrollo es la Ley 8/2006, de 10 de octubre, del Voluntariado en Castilla y León, cuyo artículo 36.5 dispone:

“La estructura del Consejo Regional del Voluntariado de Castilla y León, el número y procedimiento de designación de sus miembros, su organización y funcionamiento serán determinados reglamentariamente”.

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



El artículo 51.1 del Decreto 102/2003, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el 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 los 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.

Al respecto, una vez contrastada la documentación remitida y a la vista de los requisitos que, conforme a la citada normativa han de ser satisfechos (el proyecto de decreto, el estudio del marco normativo, el informe sobre la necesidad y oportunidad, el estudio económico referido al coste y financiación, las observaciones de las Consejerías a las que se dio traslado del proyecto para su consideración y los informes de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades y del Consejo Económico y Social de Castilla y León), puede afirmarse que el proyecto cumple las exigencias sustanciales de elaboración de disposiciones de carácter general, aspecto éste de singular importancia si se tiene en cuenta que el procedimiento, tanto en su aspecto formal como material, opera como una garantía para la legalidad, acierto y oportunidad de las decisiones administrativas que tienen por finalidad integrarse en el ordenamiento jurídico autonómico con eficacia.

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

El artículo 8.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, establece -en los mismos términos que el artículo 9.2 de la Constitución- que "Corresponde a los poderes públicos de Castilla y León promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los castellanos y leoneses en la vida política, económica, cultural y social".



Por aplicación de estos principios se procedió a la regulación del voluntariado, considerada como una manifestación fundamental de participación de la sociedad y de sus miembros en la satisfacción del interés general, mediante el Decreto 12/1995, de 19 de enero, y con posterioridad, atendidos el extraordinario desarrollo de estas actividades y el notable número de personas, instituciones y entidades que participan en ellas, así como la diversificación de éstas, se procedió a su regulación mediante ley y así se aprobó la Ley 8/2006, de 10 de octubre, del Voluntariado en Castilla y León, que en su artículo 36 regula el Consejo Regional de Voluntariado de Castilla y León y remite a un desarrollo reglamentario la determinación de su estructura, organización y funcionamiento.

Por su parte la disposición final segunda de la norma precitada establece que en el plazo de seis meses a contar desde la entrada en vigor de esta Ley, la Junta de Castilla y León aprobará el reglamento regulador de la organización y funcionamiento del Consejo Regional del Voluntariado.

En consecuencia, el rango de la norma (Decreto), es el adecuado, habida cuenta de que se trata de una disposición de carácter general dictada en el ejercicio de una competencia que corresponde a la Comunidad Autónoma.

4ª.- Observaciones en cuanto al fondo.

Preámbulo.

Respecto al preámbulo ha de recordarse que esta parte expositiva ha de facilitar, con la adecuada concisión, la comprensión del objetivo de la norma, aludiendo a sus antecedentes y al título competencial en cuyo ejercicio se dicta, ayudando a advertir las innovaciones que introduce, con la aclaración de su contenido, si fuera preciso, para la comprensión del texto.

Como ha indicado el Consejo de Estado (Dictamen 4078/1996, 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 art. 106.1 de la Constitución, en especial, desde la perspectiva del principio de interdicción de la arbitrariedad de los Poderes Públicos consagrado en el art. 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 leyes 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 para contribuir a su mejor interpretación y subsiguiente aplicación.

Asimismo, en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las directrices de técnica normativa, se 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 (...)”. Además, 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.

El preámbulo del proyecto sometido a dictamen dispone que la presente norma se dicta en desarrollo de la previsión establecida en el apartado 5 del artículo 36 de la Ley 8/2006, de 10 de octubre, del Voluntariado de Castilla y León, dando cumplimiento al expreso mandato contenido en su disposición final segunda. Asimismo señala que su objeto es regular todo lo concerniente a la estructura del Consejo, número y procedimiento de designación de sus miembros, organización y funcionamiento.

Sin embargo, el preámbulo, para contribuir mejor al cumplimiento del fin que le es propio, debería contener la referencia al artículo 8.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, en el que se contempla la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones para hacer efectiva la libertad e igualdad de los individuos y de los grupos en los que se integran, así como remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los castellanos y leoneses en la vida política, económica, cultural y social, en el mismo sentido que el artículo 9.2 de la Constitución.



Este Órgano Consultivo se refiere a continuación a aquellos preceptos que considera merecedores de algún comentario, debiendo entenderse que no se realizan objeciones al resto.

Artículo 4. *Composición.*

El apartado 1.c) de este artículo, que se refiere a los vocales del Consejo Regional del Voluntariado, incluye en su número 1º a los representantes de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, señalando que serán “Doce representantes de aquellos departamentos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León que determine el Presidente del Consejo Regional, por tener encomendadas funciones en relación con las distintas actividades de interés general referidas en el artículo 6.2 de la Ley 8/2006 de 10 de octubre (...), con preferencia de aquéllas especialmente relevantes por la importancia de la acción voluntaria que en su ámbito se lleve a cabo, representantes que serán designados por el titular de la correspondiente consejería”.

Los departamentos, como órganos de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León se regulan en el artículo 42.2 de la Ley 3/2001 de 3 de julio, Ley del Gobierno y de la Administración de Castilla y León, dentro de la estructura de la organización territorial. Así se dispone en el citado artículo que “Cada Delegación Territorial, podrá estructurarse en una Secretaría Territorial y en Departamentos Territoriales, Secciones y Negociados”. De la lectura del artículo del proyecto se desprende que aquellos vocales lo son en representación de las diferentes consejerías, al ser designados por el titular de éstas.

La figura de departamento como tal no existe en la estructura administrativa central de la Comunidad. El artículo 36 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, dispone que “La Administración General de la Comunidad se organiza funcionalmente en departamentos, bajo la denominación de Consejerías”. Por su parte, el artículo 37.1 del citado texto legal prevé que “Bajo la superior dirección del titular de la Consejería, cada departamento desarrollará sus competencias por medio de los siguientes órganos directivos centrales: a) Viceconsejerías, en su caso; b) Secretaría General; c) Direcciones Generales”.

El término departamento se identifica así con consejería. Al pertenecer los denominados vocales representantes de los departamentos a los órganos directivos de las consejerías, la redacción del primer inciso del apartado 1.c) de



este artículo 4, sustituyendo “departamento” por “centro directivo”, podría ser la siguiente: “Doce representantes de aquellos centros directivos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León (...)”.

Por otra parte, deberían concretarse en el citado apartado las materias y sectores relacionados con la actuación voluntaria para identificar así a las consejerías cuyas funciones tienen relación con la finalidad del voluntariado, acordándose así el criterio de distribución de los representantes de los centros directivos de la Comunidad según la relación que las competencias de cada uno de dichos centros tenga con la actuación y el objeto del voluntariado.

Artículo 9. *El Pleno.*

De la lectura del apartado 3 de este precepto se desprende que las funciones del Pleno son las del Consejo Regional del Voluntariado, por lo que las funciones de la Secretaría Permanente, a la que se refiere el artículo siguiente, sólo podrían ser las delegadas o atribuidas por el Pleno.

Sería, sin embargo, conveniente que se concretaran las funciones que corresponden al Pleno, enumerándolas, para evitar confusiones con las que se atribuyan a la Secretaría Permanente y no sean las delegadas por el Pleno.

Artículo 10. *La Secretaría Permanente.*

En relación con el apartado 3 del precepto procede hacer la misma matización que la realizada respecto del apartado 3 del artículo 9. Así pues, sería conveniente que se concretaran cuáles son las funciones atribuidas a la Secretaría Permanente, al margen de las delegadas por el Pleno, ya que, de la forma en que se encuentra redactado el artículo 9.3, al corresponder al Pleno las funciones encomendadas al Consejo Regional del Voluntariado, la Secretaría Permanente carece de funciones propias.

Artículo 11. *El Presidente.*

En la letra b) del apartado 2 del proyecto habría que añadir -detrás de la palabra “sesiones”- la frase “tanto ordinarias como extraordinarias”, puesto que, como más adelante se establece, el pleno puede reunirse en sesión ordinaria o en sesión extraordinaria, siendo el presidente el que convoca ambas.



Artículo 15. *Régimen general de funcionamiento.*

En este artículo se dispone que “El funcionamiento del Consejo regional del Voluntariado se regirá por las normas contenidas en el presente decreto y las disposiciones que puedan dictarse para su desarrollo y ejecución, ajustándose en todo caso, en lo no previsto expresamente, a lo establecido en el Capítulo IV del Título V de la Ley 3/2001, de 3 de julio, y en el Capítulo II del Título II de la ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común”.

Al respecto hay que decir que determinados aspectos regulados en el Capítulo II del Título II de la ley 30/1992, tienen carácter de básicos, dado que corresponde al Estado, en ejercicio de la competencia exclusiva que le atribuye el artículo 149.1.18º de la Constitución, el establecimiento de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y el procedimiento administrativo común sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas.

El artículo 22.1 de la Ley 30/1992, declarado norma básica por la Sentencia del Tribunal Constitucional 50/1999, dispone que “El régimen jurídico de los órganos colegiados se ajustará a las normas contenidas en el presente Capítulo sin perjuicio de las peculiaridades organizativas de las Administraciones Públicas en las que se integran”.

Por otra parte, la Ley 3/2001, de 3 de julio, dispone en su artículo 52 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”.

Una norma básica, dada su naturaleza, no tiene en ningún caso carácter supletorio y por ello no puede invocarse su aplicación sólo en defecto de otra regulación que pueda existir.

El Tribunal Constitucional, en la Sentencia 141/1993, declara que el concepto de legislación básica es un concepto material que pretende garantizar en todo el Estado un común denominador normativo, dirigido a asegurar, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, los intereses generales a partir



de los cuales pueda cada Comunidad Autónoma, en defensa de sus propios intereses, introducir las peculiaridades que considere convenientes.

Así pues, debe darse una nueva redacción al artículo 15, respetuosa con el principio de jerarquía de las normas, ya que de su lectura parece deducirse la posibilidad de que, tanto este decreto como el reglamento de funcionamiento interno del Consejo Regional del Voluntariado, puedan regular algún aspecto del funcionamiento u organización del Consejo Regional del Voluntariado de forma contraria a las previsiones de las Leyes 30/1992, de 26 de noviembre y 3/2001, de 3 de julio, las cuales sólo operarían en el caso de existir una laguna normativa, pero no como normativa primaria y definidora del régimen básico de este órgano colegiado.

Por ello, se propone como posible redacción alternativa de este artículo, la siguiente: "El funcionamiento del Consejo Regional del Voluntariado se regirá por las normas básicas del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, por las normas de la Comunidad de Castilla y León que regulan los órganos colegiados, por las normas contenidas en el presente decreto y las disposiciones que pudieran dictarse para su desarrollo y ejecución".

Esta observación tiene carácter sustantivo 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 18. *Convocatorias, régimen de adopción de acuerdos y actas.*

El apartado 4 de este precepto regula la adopción de los acuerdos tanto por asentimiento unánime como por el voto favorable de la mayoría de los miembros presentes, decidiendo en caso de empate el voto del Presidente.

El artículo 26.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que regula las convocatorias y sesiones de los órganos colegiados, dispone que "Los acuerdos serán adoptados por mayoría de votos". En el debate parlamentario del precepto en cuestión, no fue aprobada la enmienda de adición de la palabra "presentes", por considerarla innecesaria. Por ello este Consejo Consultivo, mostrándose conforme con el parecer del órgano legislativo, recomienda la supresión del mencionado término.



5ª.- Correcciones lingüísticas y gramaticales.

Para evitar el uso de gerundios, en el apartado dos del artículo 18 debe suprimirse la expresión “debiendo garantizarse” y sustituirse por “se deberá garantizar”.

Se recuerda por último la importancia de una redacción clara y precisa de los textos normativos, debiendo tenerse en cuenta al respecto las directrices de técnica normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, tal y como resulta plasmado en el documento elaborado por la entonces Consejería de Presidencia y Administración Territorial, de normalización de expedientes tramitados ante órganos colegiados de gobierno.

III CONCLUSIONES

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

Atendida la observación formulada al artículo 15, 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 proyecto de Decreto por el que se regula la organización y funcionamiento del Consejo Regional del Voluntariado de Castilla y León.

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