



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero y  
Ponente

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 20 de noviembre de 2008, ha examinado el *proyecto de decreto por el que se establece el régimen de Funcionamiento del Consejo Regional de Familia 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 16 de octubre de 2008, tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *proyecto de decreto por el que se establece el régimen de funcionamiento del Consejo Regional de Familia de Castilla y León*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 22 de octubre de 2008, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 926/2008, 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 Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Madrid López.

#### **Primero.- El proyecto.**

El proyecto de decreto sometido a consulta consta de un preámbulo, un artículo único por el que se aprueba el reglamento por el que se establece el



régimen de funcionamiento del Consejo Regional de Familia de Castilla y León, una disposición adicional y dos disposiciones finales.

El preámbulo señala que se aprueba el reglamento que regula el régimen de funcionamiento del Consejo Regional de Familia de Castilla y León, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 1/2007, de 7 de marzo, de Medidas de Apoyo a las Familias de la Comunidad de Castilla y León, que lo crea en su artículo 45, configurándolo como el máximo órgano colegiado de participación, coordinación, asesoramiento y consulta en materia de apoyo a la familia, previendo el establecimiento reglamentario de su régimen de funcionamiento.

La disposición adicional única establece que el Consejo Regional de Familia se constituirá en el plazo máximo de tres meses desde la entrada en vigor de este Reglamento, a cuyo efecto, las entidades representativas comunicarán la propuesta de sus representantes titulares y suplentes.

La disposición final primera habilita al titular de la Consejería que tiene atribuidas las competencias en materia de familia, para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo de este Decreto.

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

El reglamento consta, a su vez, de doce artículos.

El artículo 1 establece el objeto del decreto.

El artículo 2 hace referencia a la finalidad del Consejo Regional.

El artículo 3 determina las funciones del Consejo Regional de Familia.

El artículo 4 establece el régimen jurídico y funcionamiento.

El artículo 5 indica la composición del Consejo.



Los artículos 6, 7, 8 y 9 se dedican al Presidente, Vicepresidente, Vocales y Secretario del Consejo, respectivamente.

El artículo 10 se refiere a los Asesores del Consejo.

El artículo 11 determina las reglas para el nombramiento y cese de los miembros del Consejo.

El artículo 12 se dedica a la incorporación de medios electrónicos.

### **Segundo.- El expediente remitido.**

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

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

- Sugerencias remitidas por las Consejerías de Interior y Justicia, de Hacienda y de Medio Ambiente.

- Informe del Consejo General del Poder Judicial.

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

- Tabla de normas legales y reglamentarias en que se ampara y afectan al proyecto de decreto.

- Memoria del proyecto de decreto que contiene:

- Marco normativo y necesidad y oportunidad de la norma.

- Estudio Económico.

- Tramite de Audiencia.



- Referencia al informe del Consejo General del Poder Judicial, en el que se indica que el decreto no es conforme con el régimen de incompatibilidades aplicable a los miembros de la carrera judicial, y que por ello no debía incluir a los jueces entre los miembros del Consejo Regional de Familia.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios, que señala que "se trata de una norma que no implica incremento de los gastos de la Administración de la Comunidad y así se expresa en la memoria".

- Informe de la Secretaría General de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades.

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**

El artículo 33 del Estatuto de Autonomía 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 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.



### **1ª.- Contenido del expediente y procedimiento de elaboración de los reglamentos.**

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 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.

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

### **2ª.- Competencia y rango de la norma proyectada.**

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

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



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

En el mismo sentido, el artículo 26.1.d) de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León establece que, corresponde al titular de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la función de propuesta de las normas de desarrollo necesarias en esta materia así como la función ejecutiva de control del cumplimiento - artículo 26.1.f) de la misma Ley-.

En ejercicio de la función de propuesta referida, la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades ha elaborado el presente proyecto de decreto, cuyo articulado suscita en el Consejo las observaciones que a continuación se desarrollan.

El artículo 45 de la Ley 1/2007, de 7 de marzo, de Medidas de Apoyo a las Familias de la Comunidad de Castilla y León crea el Consejo Regional de Familia de Castilla y León, como máximo órgano colegiado de participación, coordinación, asesoramiento y consulta en materia de apoyo a la familia.

El apartado 3º del citado artículo establece que “Reglamentariamente se establecerá su régimen de funcionamiento, así como los mecanismos precisos para que exista una coordinación permanente entre el Consejo y otros órganos de participación de la Administración de la Comunidad de Castilla y León que desarrollen actuaciones que tengan especial importancia para las familias”.

En consecuencia, el presente proyecto de decreto desarrolla la Ley 1/2007, de 7 de marzo, por tanto, el rango de la norma (decreto) es el adecuado, habida cuenta de que se trata de una disposición de carácter general, dictada en desarrollo de una Ley, en ejercicio de las competencias que en esta materia corresponden a la Comunidad de Castilla y León.



## **Preámbulo**

Respecto a su 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 ello es 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 artículo 106.1 de la Constitución, en especial, desde la perspectiva del principio de interdicción de la arbitrariedad de los Poderes Públicos consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución”.

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

Asimismo, el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las directrices de técnica normativa, señala que “La parte expositiva de la disposición cumplirá la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Si es preciso, resumirá sucintamente el contenido de la disposición, a fin de lograr una mejor comprensión del texto, pero no contendrá partes del texto del articulado. Se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas (...)”. Por otra parte, en los proyectos de real decreto deberán destacarse en la parte expositiva los aspectos más relevantes de la tramitación: consultas efectuadas, principales informes evacuados y, en particular, la audiencia o informe de las Comunidades Autónomas y entidades locales.



En el supuesto que nos ocupa, el contenido del preámbulo satisface el mínimo imprescindible, no obstante debería hacerse una mención al título competencial en cuya virtud se dicta, así como el objetivo que persigue la norma en relación con la participación institucional de los diferentes agentes implicados en las políticas activas de promoción y protección de las familias, colocándolas como uno de los pilares fundamentales en materia de políticas sociales y sectoriales, constituyendo asimismo un cauce de participación y colaboración. Asimismo, también debería referirse a algunos de los principales aspectos de su regulación.

## **DECRETO**

**Artículo Único: Aprobación del Reglamento por el que establece el régimen de funcionamiento del Consejo Regional de Familia de Castilla y León.**

Debería mejorarse la redacción del título del precepto incluyendo el pronombre personal "se" con la siguiente redacción "Aprobación del Reglamento por el que se establece el régimen de funcionamiento del Consejo Regional de Familia de Castilla y León".

## **REGLAMENTO**

**Artículo 4: Régimen Jurídico y funcionamiento.**

Del tenor literal del apartado 1º, parece inferirse que la norma establece un régimen supletorio. Ahora bien, el artículo 52 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, dispone que "Los órganos colegiados de la Administración General de la Comunidad se regirán por las normas básicas del régimen jurídico de las Administraciones públicas, por las normas contenidas en este Capítulo, por las disposiciones o convenios de creación, y por sus reglamentos de régimen interior".

Por su parte, artículo 22.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, establece 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 que se integran". En consecuencia, se aconseja modificar el inicio de la disposición para evitar posibles equívocos, de modo que quede claro que las normas correspondientes de la Ley 3/2001, de 3 de julio, y de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, son aplicables directamente al órgano colegiado, teniendo en cuenta, en su caso, las disposiciones que al efecto puedan establecerse en un reglamento de organización y funcionamiento interno.

### **Artículo 5: Composición del Consejo Regional de Familia de Castilla y León**

Este artículo señala que forman parte en calidad de miembros del Consejo Regional de Familia de Castilla y León, el Presidente, Vicepresidente y los vocales". El artículo 57.1 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 54 del mismo texto legal dispone que "al Secretario del órgano colegiado, que deberá ser calificado en la norma de creación como miembro del propio órgano o simplemente como participante en su condición de funcionario (...)", señalando asimismo que le corresponde "Asistir a las reuniones con voz y voto si es miembro del órgano, y con voz pero sin voto si actúa como funcionario", cuestión esta última que es reproducción de lo señalado en el artículo 25.3. a) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, su condición de no miembro, a pesar de que no es calificado así de forma expresa en la norma de creación, es consecuente con el contenido del artículo 9 del presente decreto, en cuanto se habla de funcionario que actúa con voz, pero sin voto.

### **Artículo 6: Presidente del Consejo.**

Sin perjuicio de lo ya señalado en el comentario efectuado al artículo 4, puede señalarse que por lo que se refiere a la función del Presidente del Consejo de acordar la convocatoria y fijar el orden del día de las sesiones, que sería recomendable dada la naturaleza del órgano, que en relación al orden del día de las sesiones se tuvieran en cuenta las peticiones de los demás miembros. Asimismo, en cuanto a la función relativa a presidir las sesiones, moderar los debates y dirimir con su voto los empates a los efectos de tomar acuerdos, debe tenerse en cuenta que podría hacerse referencia a la función no sólo de moderar los debates sino también de suspenderlos por razones justificadas.



Por último, y respecto a la función relativa a “cuantas otras sean inherentes a la condición de presidente”, debería sustituirse el artículo “la” por el adjetivo posesivo “su”.

### **Artículo 8: Vocales**

Deberá sustituirse en este precepto la expresión persona o personas representantes, por “un representante o representantes”.

### **Artículo 11: Nombramiento y cese de los miembros del Consejo.**

No se establece en este artículo, ni en ningún otro, la duración del mandato de los vocales, sin perjuicio de que los que tengan esa condición en razón de su cargo, obviamente cesarían como miembros del Consejo Regional de Familia al cesar en aquéllos. Tampoco aparecen reguladas las causas de cese de los vocales, tanto titulares como suplentes, considerándose conveniente la regulación de tales extremos.

### **3ª.- Correcciones gramaticales y de técnica normativa.**

Conforme a las referidas Directrices de técnica normativa, “el uso de mayúsculas deberá restringirse lo máximo posible”, y en este sentido, es preciso señalar que “no se escribirá con inicial mayúscula cuando en el texto de la disposición se haga referencia a la propia norma o a una clase genérica de disposición”.

Sería conveniente realizar, al margen de las consideraciones ya efectuadas, una revisión generalizada del texto con el fin de mejorar su redacción, subsanando posibles errores.

## **III CONCLUSIONES**

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



**CONSEJO  
CONSULTIVO**  
DE CASTILLA Y LEÓN

Consideradas las observaciones realizadas en el cuerpo del presente dictamen, puede elevarse a la aprobación de la Junta de Castilla y León el proyecto de decreto por el que se aprueba el Reglamento que establece el régimen de funcionamiento del Consejo Regional de Familia de Castilla y León.

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