



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero y
Ponente

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 28 de enero de 2010, ha examinado el *proyecto de decreto por el que se regulan los Puntos de Encuentro Familiar en Castilla y León y su autorización de funcionamiento*, 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 21 de diciembre de 2009 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *proyecto de decreto por el que se regulan los Puntos de Encuentro Familiar en Castilla y León y su autorización de funcionamiento*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 30 de diciembre de 2009, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 1.455/2009, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, 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, 27 artículos contenidos en cuatro capítulos, una disposición transitoria, dos disposiciones finales y tres anexos.



El preámbulo señala que el reglamento que regula los Puntos de Encuentro Familiar 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, y tiene su fundamento en el principio básico de interés prevalente del o de la menor.

El capítulo I lleva por título "Disposiciones generales".

- El artículo 1 establece el objeto y ámbito de aplicación del decreto.
- El artículo 2 hace referencia a la definición y ubicación de los Puntos de Encuentro Familiar.
- El artículo 3 regula la Red de Puntos de Encuentro Familiar.
- El artículo 4 determina los principios de actuación.
- El artículo 5 establece los objetivos de los Puntos de Encuentro Familiar.

El capítulo II tiene por objeto la regulación de la intervención de los Puntos de Encuentro Familiar.

- El artículo 6 se dedica al acceso a los Puntos de Encuentro Familiar.
- El artículo 7 indica los derechos y deberes de las personas usuarias.
- El artículo 8 detalla la realización de la derivación.
- El artículo 9 regula la recepción.
- El artículo 10 tiene por objeto la evaluación.
- El artículo 11 detalla el programa familiar.
- El artículo 12 se refiere a los tipos de intervención.



- El artículo 13 determina la intervención en supuestos especiales.
- El artículo 14 regula la suspensión y finalización de la intervención.
- El artículo 15 se refiere a las actuaciones generales de coordinación e información.

El capítulo III contiene la regulación de la “estructura y normas de funcionamiento”.

- El artículo 16 reglamenta la estructura de los Puntos de Encuentro Familiar.
- El artículo 17 establece la coordinación del Punto de Encuentro Familiar.
- El artículo 18 se refiere al equipo técnico.
- El artículo 19 detalla el emplazamiento.
- El artículo 20 regula el calendario y horario.
- El artículo 21 se ocupa del equipamiento.
- El artículo 22 establece las normas de funcionamiento.
- El artículo 23 se refiere a la seguridad.

El capítulo IV tiene por título “Autorización, inspección, coordinación y seguimiento”.

- El artículo 24 reglamenta la autorización administrativa.
- El artículo 25 se refiere a la inspección y régimen sancionador.
- El artículo 26 tiene por objeto la regulación de la Comisión de coordinación y colaboración.



- El artículo 27 se dedica a la Comisión técnica de seguimiento.

La disposición transitoria indica que los Puntos de Encuentro Familiar en funcionamiento deberán adaptarse a lo establecido en este decreto y solicitar la autorización prevista en él en el plazo de 12 meses desde su entrada en vigor.

La disposición final primera autoriza a la Consejería competente en materia de familia a dictar cuantas disposiciones y resoluciones sean precisas para el desarrollo y aplicación del decreto.

La disposición final segunda dispone que el decreto entrará en vigor al 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:

- Texto del proyecto de decreto sometido a dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León y dos borradores.
- Sugerencias remitidas por las Consejerías de Economía y Empleo y de Hacienda.
- Informe del Consejo General del Poder Judicial.
- Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades.
- Memoria del proyecto de decreto, que contiene:
 - Marco normativo y necesidad y oportunidad de la norma.
 - Estudio Económico.
- Resumen del trámite de audiencia, en el que se señala que se ha concedido dicho trámite a CECALE, CCOO, UGT, Asociación para la protección al menor APROME, Federación de asociaciones de familias numerosas de Castilla y



León FEFANCYL, CERMI Castilla y León, Foro de la familia de Castilla y León, Instituto superior de ciencias de la familia, Amigos del foro español de la familia, Asociación regional de familias adoptantes y acogedoras de Castilla y León, Asociación de padres de familia separados (Valladolid y Salamanca), Fundación de familias monoparentales Isadora Duncan, Federación regional de municipios y provincias de Castilla y León, así como a todos los Departamentos Territoriales de Familia e Igualdad de Oportunidades y a la Gerencia de Servicios Sociales.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios de 25 de noviembre de 2009, que señala que "se trata de una norma que regula los requisitos que han de reunir estos centros para su autorización y funcionamiento, que carece de incidencia económico-presupuestaria, y así se indica en la memoria económica, de 18 de mayo de 2009, elaborada por la Dirección General de Familia".

- Informe de la Secretaría General de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de 10 de diciembre de 2009.

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 y encomienda 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, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 70.2 del Estatuto de Autonomía, corresponden 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, en su artículo 26.1 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 (letra d), así como la función ejecutiva de control del cumplimiento de la Ley (letra f).

En ejercicio de la función de propuesta referida, la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades ha elaborado el presente proyecto de decreto.

El artículo 20 de la Ley 1/2007, de 7 de marzo, de Medidas de Apoyo a las Familias de la Comunidad de Castilla y León, que lleva por título Puntos de Encuentro Familiar, dispone en su apartado 1 que: "La Administración de la Comunidad contribuirá a mantener una Red de Puntos de Encuentro Familiar en el ámbito de la Comunidad, estando ubicados los puntos de encuentro en los municipios capitales de provincia y en los de más de 20.000 habitantes, sin perjuicio de la creación de otros nuevos".

La citada Ley, que define los Puntos de Encuentro Familiar en el apartado 2 del indicado precepto, señala además sus fines cuando indica que "A estos efectos, se denomina Punto de Encuentro Familiar al servicio especializado en el que se presta atención profesional para facilitar que los menores puedan mantener relaciones con sus familiares durante los procesos y situaciones de separación, divorcio u otros supuestos de interrupción de la convivencia familiar, hasta que desaparezcan las circunstancias que motiven la necesidad de utilizar este recurso. La actividad de los Puntos de Encuentro Familiar irá, asimismo, dirigida a la eliminación de dichas circunstancias".



Precisa además en su apartado 3, que “Las instalaciones, organización y funcionamiento de los Puntos de Encuentro Familiar deberán permitir el desarrollo de las visitas en un ambiente de neutralidad, garantizando la seguridad y el bienestar de sus usuarios, y en especial de los menores”.

El apartado 4 prevé que “Reglamentariamente se establecerán los requisitos y condiciones mínimas de los Puntos de Encuentro. Asimismo se regularán las condiciones de acceso a aquéllos en cuya financiación participe la Administración de la Comunidad”.

Asimismo, la disposición adicional primera de la ley, que lleva por título “Desarrollo reglamentario”, dispone que “Se autoriza a la Junta de Castilla y León para dictar las disposiciones que sean precisas para el desarrollo y aplicación de la presente Ley”.

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.

3ª.- Observaciones al articulado.

Preámbulo.

Respecto al preámbulo de la norma proyectada, 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, para ayudar a advertir sobre las innovaciones que introduce, con la aclaración de su contenido -si ello es preciso- para la comprensión del texto.

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



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

Los preámbulos de las disposiciones generales, cualquiera que sea su calificación, si bien carecen de valor normativo, son elementos a tener en cuenta en la interpretación de las normas por el valor que a tal efecto tienen, según advierte el artículo 3 del Código Civil (Sentencias del Tribunal Constitucional 36/1981 y 150/1990. Así, el Preámbulo debe expresar y 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 la norma proyectada, el contenido del preámbulo satisface el mínimo imprescindible; no obstante, debería hacerse en él una mención al título competencial en cuya virtud se dicta, así como a algunos de los principales aspectos de su regulación y a la justificación, como luego se expondrá, de su inmediata entrada en vigor.

Artículo 6. Acceso a los Puntos de Encuentro Familiar.

En el apartado 4, relativo a la posible existencia de Convenios de Colaboración, debería sustituirse la mención “Castilla y León” por “Comunidad de Castilla y León”.

Artículo 7. Derechos y deberes de las personas usuarias.



Dentro del apartado relativo a los derechos de las personas usuarias de los Puntos de Encuentro Familiar, debería valorarse la inclusión del derecho a recibir un trato adecuado, digno y profesional y a obtener un documento justificativo de su comparecencia en el Centro.

Artículo 24. *Autorización administrativa.*

Este artículo debería hacer mención (como se sugirió en las alegaciones presentadas en el trámite de audiencia) a la necesidad de la inscripción en los registros administrativos correspondientes, esto es, en el registro de entidades, servicios y centros de carácter social de Castilla y León y, en su caso, de entidades de voluntariado.

El apartado 2 dispone que “El procedimiento para la autorización se iniciará mediante solicitud de la persona titular del Punto de Encuentro (...)”. Debería señalar que la autorización se solicitará por el titular o representante del Punto de Encuentro Familiar.

El apartado 9 señala que: “(...) La resolución que determine la extinción será publicada en el BOCYL, la resolución de extinción”. Deberá corregirse la indebida reiteración que se aprecia en la redacción. Por otro lado, la cita al boletín oficial debería ir entrecomillada.

Disposición transitoria. *Adaptación de los Puntos de Encuentro Familiar.*

Al ser sólo una, deberá denominarse única.

Disposición final segunda. *Entrada en vigor.*

Conforme a lo establecido en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, “La *vacatio legis* deberá posibilitar el conocimiento material de la norma y la adopción de las medidas necesarias para su aplicación, de manera que solo con carácter excepcional la nueva disposición entraría en vigor en el mismo momento de su publicación”.



Por ello sería conveniente que en el preámbulo se incluyera una justificación acerca de la entrada en vigor de la norma al día siguiente de su publicación en el “Boletín Oficial de Castilla y León”.

4ª.- Correcciones gramaticales y de técnica normativa.

Desde el punto de vista lingüístico y en relación con el empleo de los vocablos masculino y femenino (“los y las menores”), la Real Academia Española considera que este tipo de desdoblamientos son artificiosos e innecesarios desde el punto de vista lingüístico. Afirma que en los sustantivos que designan seres animados existe la posibilidad del uso genérico del masculino para designar la clase, es decir, a todos los individuos de la especie, sin distinción de sexos. No obstante, también señala que “a pesar de ello, en los últimos tiempos, por razones de corrección política, que no de corrección lingüística, se está extendiendo la costumbre de hacer explícita en estos casos la alusión a ambos sexos”, y añade que “en la lengua está prevista la posibilidad de referirse a colectivos mixtos a través del género gramatical masculino, posibilidad en la que no debe verse intención discriminatoria alguna, sino la aplicación de la ley lingüística de la economía expresiva. Concluye que “sólo cuando la oposición de sexos es un factor relevante en el contexto, es necesaria la presencia explícita de ambos géneros” y cita, como ejemplo, “la proporción de alumnos y alumnas en las aulas se ha ido invirtiendo progresivamente; en las actividades deportivas deberán participar por igual alumnos y alumnas”. (Diccionario Panhispánico de Dudas).

Conforme a las referidas directrices de técnica normativa, “el uso de mayúsculas deberá restringirse lo máximo posible”. 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”. Así expresiones como “este decreto” o el “presente decreto”, deberían ir escritas en minúscula.

Por lo que se refiere a las remisiones normativas, tanto internas como externas, hay que señalar que si se utilizan con prudencia pueden facilitar el más exacto entendimiento de los preceptos. Pero traspasado un determinado umbral, no fácil de fijar en abstracto, la profusión de remisiones puede dificultar y hasta impedir una normal intelección de la norma. De ahí que el Consejo de Estado venga recomendando la reducción de las remisiones y que éstas no se



hagan puramente a un número determinado de un artículo sino que éste venga acompañado de una mención conceptual que facilite la comprensión.

De acuerdo con lo dispuesto en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las directrices de técnica normativa, los criterios orientadores básicos en la redacción de un artículo son: cada artículo, un tema; cada párrafo, un enunciado; cada enunciado, una idea. Además, en cuanto a su extensión, los artículos no deben ser excesivamente largos. Cada artículo debe recoger un precepto, mandato, instrucción o regla, o varios de ellos, siempre que respondan a una misma unidad temática. Así, por ejemplo, sería conveniente dividir el artículo 14 y el 24, dada la extensión y contenido de los mismos.

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:

Consideradas las observaciones realizadas, puede elevarse a la Junta de Castilla y León, para su aprobación, el proyecto de decreto por el que se regulan los Puntos de Encuentro Familiar en Castilla y León y su autorización de funcionamiento.

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