



Sr. Amilivia González, Presidente y
Ponente

Sr. Ramos Antón, Consejero
Sr. Sobrini Lacruz, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunido en Zamora el día 25 de enero de 2018, ha examinado el *anteproyecto de ley de ordenación y funcionamiento de la red de protección a personas y familias en situación de mayor vulnerabilidad social o económica en 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 21 de diciembre de 2017 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *anteproyecto de ley de ordenación y funcionamiento de la red de protección a personas y familias en situación de mayor vulnerabilidad social o económica en Castilla y León*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite en la misma fecha, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 590/2017, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de éste, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por la Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Amilivia González.

Primero.- El anteproyecto.

El anteproyecto de ley se estructura en una exposición de motivos, 41 artículos, distribuidos en un título preliminar y seis títulos, dos disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y siete disposiciones finales.



El título preliminar, "Disposiciones generales" (artículos 1 a 4), regula el objeto y ámbito de aplicación de la norma, finalidad, destinatarios y principios rectores.

El título I, "Estructura de la Red" (artículos 5 a 11), se compone de dos capítulos. El capítulo I, "Miembros de la Red" (artículos 5 a 9), y el capítulo II, "Participación y solidaridad de la sociedad civil" (artículos 10 y 11).

El título II, "De los recursos de la Red" (artículos 12 a 23), se estructura en dos capítulos. El capítulo I, "Tipología de los recursos de la Red" (artículos 12 a 15), el capítulo II, "Del régimen jurídico de los recursos de la Red" (artículos 16 a 23).

El título III, "Funcionamiento de la Red" (artículos 24 a 30), que tiene por objeto la atención en red, el acceso y valoración, plan individual de atención, profesionales de referencia, protección jurídica y condición de autoridad pública, y datos.

El título IV, "Medidas de apoyo a la Red" (artículos 31 a 37), se ocupa de las medidas de apoyo, del fondo de solidaridad para la lucha contra la pobreza y la exclusión social, planes de inserción sociolaboral, acuerdos con operadores de servicios energéticos y suministros básicos, colaboración con órganos jurisdiccionales, el Ministerio Fiscal, Administraciones Locales e iniciativas innovadoras de carácter socioeconómico.

El título V, "Coordinación de la Red de protección" (artículos 38 y 39), tiene por objeto el Comisionado de la Red y el seguimiento.

El título VI, "Cobertura y difusión de la Red" (artículos 40 y 41), se ocupa del mapa de recursos de la Red y su difusión.

Las disposiciones adicionales se refieren a la formación de profesionales y el mapa de recursos de la Red.

La disposición derogatoria deroga las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan a lo dispuesto en la ley y, en particular, los artículos 3, 5, 6, 7 y las disposiciones adicionales primera y segunda del Decreto Ley 2/2013, de 21 de noviembre, por el que se adoptan medidas extraordinarias de apoyo a



las personas y familias afectadas por la crisis en situación de vulnerabilidad o riesgo de exclusión social en Castilla y León, la disposición adicional única del texto refundido de las normas vigentes en materia de condiciones de acceso y disfrute de la prestación de renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2014, de 27 de febrero, y las medidas previstas en el artículo 2, en lo que a la prestación de renta garantizada de ciudadanía se refiere, de la Ley 4/2016, de 23 de diciembre, por la que se adoptan medidas para reforzar la cobertura de las necesidades de atención social en el ámbito de la Red de Protección a las familias de Castilla y León afectadas por la crisis.

La disposición final primera tiene por objeto la modificación de la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León, introduciendo dos nuevos apartados (3 y 4) en el artículo 52.

La disposición final segunda se ocupa de la modificación del texto refundido de las normas vigentes en materia de condiciones de acceso y disfrute de la prestación de renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2014, de 27 de febrero, en los siguientes términos: se modifica el apartado 3 del artículo 4, se introduce un nuevo punto (5º) en la letra b) de su artículo 10, y se modifican los puntos 3º y 11º y el último párrafo de la letra a) del artículo 12, el primer párrafo de la letra b) y el punto 3, y se introducen dos nuevos puntos (4 y 5) a la letra b) del artículo 12, con la reenumeración de dichos puntos.

Asimismo se incluye un nuevo párrafo al final del apartado 2 del artículo 13, se modifican la letra d) del apartado 4 del artículo 23, el apartado 2 del artículo 24, las letras e) y f) del apartado 1 y se añade un nuevo párrafo en la letra g) del artículo 28. Además, se añade una nueva letra c) al apartado 1, un nuevo apartado 3 -con reenumeración del apartado siguiente-, un segundo párrafo al reenumerado apartado 4 y un nuevo apartado 5 al artículo 29 y, finalmente, se modifica el artículo 30.

La disposición final tercera prevé que en el plazo máximo de un año desde la entrada en vigor de la Ley se apruebe el reglamento de composición y régimen de funcionamiento de la Comisión de seguimiento de la Red.



La disposición final cuarta habilita al titular de la Consejería responsable de la coordinación de la Red para integrar en esta, a propuesta de la Consejería competente por razón de la materia, nuevos tipos de recursos que respondan a los fines de aquélla, así como para desvincular de ella aquellos otros en los que haya desaparecido la causa que motivó su incorporación a la Red.

La disposición final quinta faculta a la Junta de Castilla y León para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución de la ley.

La disposición final sexta autoriza a la Junta de Castilla y León para elaborar y aprobar, dentro del plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley, un texto refundido de las normas legales vigentes en materia de condiciones de acceso y disfrute de la prestación de renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León.

La disposición final séptima establece la entrada en vigor de la Ley 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 anteproyecto de ley, además de un índice de los documentos que lo conforman, figuran los siguientes:

- Primer texto del anteproyecto de ley, sin fecha ni firma.
- Documentación relativa al trámite de consulta pública previa, prevista en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC).
- Apertura de un periodo de información pública instrumentado a través de la publicación del anteproyecto de ley en la sede de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León.
- Segundo texto del anteproyecto de ley, de 23 de diciembre de 2016.
- Trámite de audiencia a las Consejerías y a las Delegaciones Territoriales. Constan las observaciones formuladas por las Consejerías de la Presidencia y de Sanidad y escritos de las Secretarías Generales de las restantes



Consejerías en los que manifiestan que no formulan observaciones ni sugerencias.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Economía y Hacienda de 28 de junio de 2017.

- Tercer texto del anteproyecto de ley, de 30 de junio de 2017.

- Informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos de 1 de agosto de 2017, en el que se formulan diversas observaciones al anteproyecto de ley.

- Cuarto texto del anteproyecto de ley, de 30 de agosto de 2017.

- Informe previo del Consejo Económico y Social de 22 de septiembre de 2017.

- Quinto texto del anteproyecto de ley, de 11 de diciembre de 2017, sometido a dictamen del Consejo Consultivo.

- Memoria del anteproyecto de ley, de 11 de diciembre de 2017, comprensiva de los siguientes extremos: estudio del marco normativo: marco competencial y disposiciones afectadas; principios de buena regulación, que incluye los estudios sobre su necesidad y oportunidad, eficacia, transparencia, proporcionalidad, coherencia, accesibilidad responsabilidad y eficiencia; contenido del anteproyecto de ley; estudio de los impactos: impacto económico y presupuestario, impacto de género, impacto en el ámbito de la infancia, adolescencia y familia, impacto en el ámbito de la discapacidad, impacto normativo e impacto administrativo. Asimismo contiene la descripción de la tramitación del expediente.

- Informe del Secretario General de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, de 12 de diciembre de 2017.

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 Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.c) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo al Pleno emitir el dictamen según lo establecido en el artículo 19.2 de dicha Ley.

2ª.- Contenido del expediente.

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, en la nueva redacción dada al precepto por el artículo 7.3 de la Ley 2/2017, de 4 de julio, de Medidas Tributarias y Administrativas, "El anteproyecto irá acompañado de una memoria que, en su redacción final, deberá contener el marco normativo en el que pretende incorporarse, la motivación sobre su necesidad y oportunidad, un estudio económico con referencia al coste al que dará lugar, en su caso, así como a su financiación, un resumen de las principales aportaciones recibidas durante la tramitación y cualquier otro aspecto que exija una norma con rango de ley o que se determine reglamentariamente".

Sobre el curso del procedimiento, el artículo 75 distingue la tramitación previa y la posterior a la redacción del texto. Sobre la primera, el apartado 2 refiere que "La redacción del texto estará precedida de cuantos estudios y consultas se estimen convenientes y por el trámite de consulta previa, cuando éste proceda de acuerdo con la normativa reguladora del procedimiento administrativo común que se efectuará a través del Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León por un plazo mínimo de diez días naturales".

En cuanto a la tramitación posterior, los apartados 4 y 5 se ordenan a la efectividad del principio de participación:

"4. Una vez redactado el texto del anteproyecto, se someterá, cuando éste proceda, al trámite de participación previsto en el título III de la Ley



3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, a través del Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León por un plazo mínimo de diez días naturales”.

»5. En aquellos casos en que el texto deba someterse a los trámites de audiencia e información pública, conforme a lo previsto en la normativa reguladora del procedimiento administrativo común, ambos trámites se llevarán a cabo, de manera simultánea, a través del Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León por un periodo mínimo de diez días naturales.

»Asimismo, si se considera oportuno, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto”.

El artículo 75.6 de la Ley exige que el proyecto se envíe a las restantes Consejerías para que informen sobre todos los aspectos que afecten a sus competencias, trámite en el que cada Consejería remitirá también los informes de los órganos colegiados adscritos a ella que resulten preceptivos. Tras ello se debe recabar el informe de legalidad preceptivo de los Servicios Jurídicos de la Comunidad y se someterá, con carácter previo a su aprobación por la Junta de Castilla y León, al examen de los órganos consultivos cuya consulta sea preceptiva.

Conviene recordar que la observancia del procedimiento de elaboración de las normas constituye un aspecto de singular importancia si se tiene en cuenta que el procedimiento, tanto en su vertiente formal como material, opera como una garantía para la legalidad, acierto y oportunidad de la disposición de que se trate.

A este respecto, resultan aplicables al anteproyecto los principios de buena regulación determinados con carácter básico en el artículo 129 de la LPAC, a los que deben someterse éstas en el ejercicio de la iniciativa legislativa: necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

En esta línea se situaba ya en el ámbito autonómico el Decreto 43/2010, de 7 de octubre, por el que se aprueban determinadas medidas de mejora en la calidad normativa de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, cuyo



artículo 2 establece que "De conformidad con lo dispuesto en los artículos 5 y 42 de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, de Derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública, el procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley y de los proyectos de disposiciones administrativas de carácter general se inspirará en los principios de actuación de la Administración Autónoma de eficiencia, economía, simplicidad y participación ciudadana y en los principios de calidad normativa, necesidad, proporcionalidad, transparencia, coherencia, accesibilidad y responsabilidad, en los términos en los que estos principios aparecen definidos en la citada Ley".

Sobre la tramitación del procedimiento que resulta del expediente remitido se efectúan las siguientes observaciones:

1.- La Memoria señala que se ha puesto en conocimiento de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos el anteproyecto de ley, con carácter previo al inicio de su tramitación.

No obstante, su intervención es preceptiva en dos momentos de la tramitación, ya que, de acuerdo con el artículo 5.1.c) del Decreto 51/2015, de 30 de julio, que la crea y regula, "La Comisión Delegada para Asuntos Económicos conocerá, previamente al inicio de su tramitación y, posteriormente, con carácter previo a su aprobación, (...) Los proyectos de disposiciones generales y anteproyectos de ley, con incidencia en los ámbitos económico, financiero, de desarrollo rural, tributario, estadístico, presupuestario, y los de contenido eminentemente social".

En consecuencia, debe incorporarse al expediente la acreditación del conocimiento del anteproyecto por la referida Comisión, previamente a su aprobación.

2.- El anteproyecto de ley ha sido objeto de examen por todas las Consejerías.

3.- Se ha emitido el informe preceptivo de la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Economía y Hacienda, conforme exige el artículo 76.2 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León.



4.- Consta el informe preceptivo de la Dirección de los Servicios Jurídicos, tal como exigen la Ley 3/2001, de 3 de julio, el artículo 4.2.a) de la Ley 6/2003, de 3 de abril, de Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León, y el artículo 2.5º.A.c) del Decreto 17/1996, de 1 de febrero, de organización y funcionamiento de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Castilla y León.

5.- La exigencia de informe de la Secretaria General de la Consejería proponente, previsto por el artículo 39.1.g) de la Ley 3/2001, de 3 de julio, se entiende cumplido en la medida que la Memoria del anteproyecto está firmada por el Secretario General de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades.

6.- Consta el informe previo emitido por el Consejo Económico y Social, de conformidad con lo establecido en el artículo 3.1.a) de la Ley 13/1990, de 28 de noviembre, del Consejo Económico y Social.

7.- Sobre la participación desarrollada en el procedimiento de elaboración del anteproyecto, procede indicar que el artículo 133 de la LPAC, sobre "Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos", regula la consulta previa a la elaboración del anteproyecto, así como la audiencia e información públicas.

En el procedimiento deberá observarse lo dispuesto en el artículo 7, apartados b) y d), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, e incorporar al expediente justificación del trámite. Tal precepto establece que "Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, publicarán:

»b) Los Anteproyectos de Ley y los proyectos de Decretos Legislativos cuya iniciativa les corresponda, cuando se soliciten los dictámenes a los órganos consultivos correspondientes. En el caso en que no sea preceptivo ningún dictamen la publicación se realizará en el momento de su aprobación. (...).

»d) Las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos (...)"

De acuerdo con el artículo 16 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, se ha sometido el anteproyecto de ley a participación ciudadana a través del Portal de Gobierno



Abierto de la Junta de Castilla y León. Si bien es cierto que las aportaciones y sugerencias formuladas por los ciudadanos y las respuestas realizadas por la Administración pueden consultarse en el Portal de Gobierno Abierto, también lo es que en el expediente de elaboración del anteproyecto han de figurar –ahora ya de forma electrónica *ex* Ley 39/2015, de 1 de octubre- todas las actuaciones realizadas.

En la Memoria se pone de manifiesto la audiencia otorgada a las entidades del tercer sector de acción social y se indica que se constituyó el grupo regional de trabajo de la red, como foro de diálogo para el análisis técnico y desarrollo de la Red de protección a las familias de Castilla y León afectadas por la crisis, creada en el Decreto Ley 2/2013, de 21 de noviembre. Asimismo, en la elaboración del anteproyecto ha participado la Mesa de Diálogo Social y se han mantenido dos procesos de participación con las Corporaciones Locales con competencia en materia de Servicios Sociales.

En consecuencia, puede considerarse que la tramitación del anteproyecto de ley cumple lo previsto en la normativa de aplicación.

3ª.- Marco competencial y normativo.

Entre los principios rectores de la política social y económica del capítulo III del título I de la Constitución son varios los preceptos que desarrollan el concepto del Estado social a través de la mención a diversos colectivos: las familias, personas con discapacidad, personas mayores, los jóvenes, etc. El artículo 39 prevé que los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia, el artículo 40 expresa el compromiso de los poderes públicos en el progreso social y económico, el artículo 41 obliga a los poderes públicos al mantenimiento de un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, en garantía de la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, y el artículo 47 dispone que todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, encomendando a los poderes públicos la promoción de las condiciones necesarias y las normas pertinentes para lograr la efectividad de este derecho.

El artículo 148.1.20ª de la Constitución consagra la competencia de las Comunidades Autónomas en materia de asistencia social. El artículo 70.1.10º del Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad de Castilla y León 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"

El artículo 13 del Estatuto está dedicado "a los derechos sociales, el derecho de acceso a los servicios sociales y los derechos que en este ámbito de las personas mayores, de los menores de edad, de las personas en situación de dependencia y de sus familias, de las personas con discapacidad, así como de quienes se encuentren en situación de exclusión social. Estos derechos vinculan a todos los poderes públicos de la Comunidad, a los particulares y son exigibles en sede judicial, reservando a una ley de las Cortes de Castilla y León su regulación esencial".

La Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León, aprobada al amparo del artículo 70.1.10 del Estatuto de Autonomía, apela igualmente en su exposición de motivos como justificación estatutaria de su aprobación, al artículo 13 del Estatuto, configura un sistema único de servicios sociales, independientemente de la naturaleza, carácter o contenido de las distintas prestaciones y servicios.

El Decreto-Ley 2/2013, de 21 de noviembre, por el que se adoptan medidas extraordinarias de apoyo a las personas y familias afectadas por la crisis en situación de vulnerabilidad o riesgo de exclusión social en Castilla y León, convalidado unánimemente en las Cortes de Castilla y León el 27 de noviembre de 2013, crea en su disposición final primera la "Red de Protección a las Familias de Castilla y León afectadas por la crisis".

Con posterioridad, el Acuerdo 51/2014, de 29 de mayo, de la Junta de Castilla y León, por el que se establecen las directrices de funcionamiento de la Red de Protección a las Familias de Castilla y León afectadas por la crisis, en la directriz primera de su Anexo I, señala que "La Red de Protección tiene como finalidad contribuir a la plena inclusión social, personal y laboral de las personas de Castilla y León, mediante la acción coordinada de los agentes y entidades colaboradoras de aquélla, asegurando la cobertura de sus necesidades básicas y evitando que el impacto de su empobrecimiento material y económico derive en una situación de exclusión social.



»A tal fin, con la Red de Protección se pretende ofrecer a aquellas personas que se encuentren en una situación de vulnerabilidad o riesgo de exclusión social, una respuesta individualizada, unificada, inmediata e integral, y profesionalizada, que atienda, de forma simultánea o sucesiva, las diferentes áreas de necesidad, teniendo en cuenta todos los recursos de la Red de Protección, independientemente de su titularidad”.

Por otra parte, mediante La Ley 4/2016, de 23 de diciembre, se adoptan medidas para reforzar la cobertura de las necesidades de atención social en el ámbito de la Red de Protección a las Familias de Castilla y León afectadas por la crisis.

Respecto a las competencias asignadas a las Entidades Locales, tanto por la legislación de régimen local como por las leyes sectoriales, el artículo 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LBRL), asigna al municipio, según su apartado e), la “Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social”, competencia ésta que será de obligatoria prestación en los municipios con población superior a 20.000 habitantes, de acuerdo con el artículo 26.1.c) de la LBRL.

En lo referente a la Provincia, el artículo 36.1 de la LBRL dispone que “Son competencias propias de la Diputación (...) las que les atribuyan, en este concepto, las leyes del Estado y de las comunidades autónomas en los diferentes sectores de la acción pública, y en todo caso:

»b) La asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión (...).

»c) La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal (...).”.

Además de las competencias asignadas a las entidades locales en la LBRL, sectorialmente la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León, se ocupa en el título IV, “De la distribución de competencias”, cuyo artículo 45 dispone que “En los términos de la legislación del Estado y de la legislación de la Comunidad Autónoma, son competentes en materia de servicios sociales la Comunidad de Castilla y León, los Municipios con población superior a



20.000 habitantes y las Provincias, que ejercerán sus competencias en los Municipios con población igual o inferior a 20.000 habitantes, sin perjuicio de las competencias atribuidas al resto de las entidades locales por la legislación reguladora de régimen local o a las comarcas legalmente constituidas por la normativa correspondiente”.

A su vez, el artículo 48 de esta misma Ley contempla como competencias de las entidades locales, entre otras:

“g) La creación, organización, mantenimiento, dirección y gestión de otros programas, servicios, centros y recursos en relación con las prestaciones cuya titularidad les corresponda según las leyes y el catálogo de servicios sociales y en cualquier caso:

»(...).

»4º Las de ayudas básicas de emergencia o urgencia social y las de alojamiento de urgencia para albergar temporalmente a los que carecen de él”.

Esta competencia de las entidades locales ha de ejercerse, no obstante, en los términos de la legislación del Estado y de la legislación de la Comunidad Autónoma.

4ª.- Observaciones al texto del anteproyecto.

Exposición de motivos.

Respecto a la parte expositiva de la norma, ha de recordarse que ha de facilitar, con la adecuada concisión, la comprensión de su objeto, aludir a sus antecedentes y al título competencial en cuyo ejercicio se dicta y ayudar a advertir las innovaciones que introduce, con la aclaración de su contenido, si ello es preciso, para la comprensión del texto.

Deben considerarse a tal fin las “Instrucciones para la elaboración de los documentos que se tramitan ante los órganos colegiados de gobierno de la Comunidad de Castilla y León”, aprobadas por Resolución de 20 de octubre de 2014 del Secretario General de la Consejería de la Presidencia, en ejecución del



Decreto 8/2014, de 6 de marzo, por el que se regula el funcionamiento de los órganos colegiados de gobierno de la Comunidad de Castilla y León. En ellas se diferencia un contenido general de la parte expositiva, y otro específico en atención a la tipología de la norma.

Como contenido general señalan que "La parte expositiva comenzará con una breve explicación de cuáles sean las disposiciones de las que deriva o en las que encuentra su encaje la norma o el acuerdo. La exposición se hará de forma ordenada, comenzando por el derecho internacional o comunitario si existiese y, siguiendo por este orden, con la Constitución Española, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, la normativa básica estatal y la normativa autonómica.

»Cabe citar, a continuación, si existiesen, los antecedentes normativos de la cuestión que se va a abordar en el articulado (...).

»Posteriormente se describirá su objeto y finalidad, y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, indicando de manera expresa el fundamento competencial que se ejercita.

»Deberán destacarse también los aspectos más relevantes de la tramitación, consultas efectuadas y principales informes evacuados, en particular la audiencia a otras administraciones públicas cuando se haya producido.

»Si la parte expositiva es larga, podrá dividirse en apartados, que se identificarán, sin titular, con números romanos centrados en el texto".

Por tanto, el contenido de la parte expositiva deberá acomodarse a lo previsto y enumerar, al menos, los preceptos constitucionales afectados.

Por otro lado, el apartado d) de las citadas instrucciones, relativo a la fórmula promulgatoria, prevé que, con carácter general, contendrá, en su caso, las siguientes referencias por este orden:

- "1. Órgano al que compete disponer o acordar.
2. Órgano que propone.
3. Órgano a iniciativa del cual se efectúa la propuesta.



4. Expresión oído/de acuerdo con el Consejo Consultivo de Castilla y León.

5. Deliberación del Consejo de Gobierno o Comisión Delegada”.

El anteproyecto carece de fórmula promulgatoria, extremo que deberá completarse.

Título preliminar.

Artículo 1. Objeto y ámbito de aplicación.

El citado precepto establece el objeto de la norma; no obstante, en lo que afecta a su ámbito de aplicación, no contempla los recursos previstos en los artículos 13 a 15, tal y como señala el informe previo del Consejo Económico y Social.

Por otro lado, el apartado 1 del precepto dispone que es objeto de esta Ley la creación y regulación de una serie de recursos y servicios. Como pone de manifiesto el referido informe, sin perjuicio de la novedad de su inclusión en la Red, algunos de los recursos y servicios que se detallan en el precepto ya se prestaban. En este sentido, por ejemplo, el servicio de distribución coordinada de alimentos, previsto en el Decreto 58/2014, de 11 de diciembre, por el que se aprueba el Catálogo de Servicios Sociales de Castilla y León, y en el artículo 6.1 del Decreto ley 2/2013, de 21 de noviembre, por el que se adoptan medidas extraordinarias de apoyo a las personas y familias afectadas por la crisis en situación de vulnerabilidad o riesgo de exclusión social en Castilla y León.

El apartado 2, que tiene por objeto la definición de la Red, establece que “La Red se define como el instrumento de responsabilidad pública integrador del conjunto de recursos que le sean adscritos en los términos previstos en esta Ley, destinados específicamente a atender, de manera integral y coordinada, las necesidades básicas de personas y familias que se encuentren en una situación de mayor vulnerabilidad social y económica, que le sean adscritos en los términos previstos en esta Ley fomentando su plena inclusión en el ámbito de Castilla y León”.



La redacción resulta demasiado genérica en sus últimas líneas; podría, así, sustituirse la frase "fomentando su plena inclusión en el ámbito de Castilla y León", por "fomentando su plena inclusión social, personal y laboral en el ámbito de Castilla y León", en los términos que, respecto a la finalidad de la Red, dispone el artículo 2.

El párrafo tercero de este apartado 2 viene a concretar qué se entiende por situación de mayor vulnerabilidad social o económica: "(...) aquella en la que se encuentran las personas y familias, derivada de la carencia o escasez de medios para atender sus necesidades básicas de subsistencia, así como la originada por la concurrencia de circunstancias que generan una situación de desamparo personal, en los términos previstos en la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León". Debería valorarse la inclusión aquí de lo que se entiende por situación de mayor vulnerabilidad social o económica, evitando remisiones externas.

Título II. De los recursos de la Red.

Artículo 14. Recursos de atención con acceso prioritario.

El apartado cuarto de este artículo dispone que "En el caso de que por el órgano competente, se acredite la no disponibilidad en el ámbito de la Red de protección del recurso público que proceda, para su acceso inmediato por parte de la persona que se encuentre en situación de urgencia social, excepcionalmente, se podrá prestar aquel por un tercero, por el tiempo que resulte indispensable para garantizar la atención adecuada, en tanto se concluye el oportuno instrumento ordinario de concertación".

Como pone de manifiesto el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, la prestación de recursos públicos fuera de la Red, por terceros, habrá de tener en cuenta y adecuarse a las normas de contratación pública, adoleciendo el precepto de la necesaria precisión exigible.

Artículo 20. Medidas en materia de vivienda.

Las medidas en materia de vivienda constituyen uno de los instrumentos más necesarios para evitar la exclusión social de los colectivos más vulnerables. Este artículo prevé, en su apartado 2, que "(...) en los términos previstos en la



legislación de vivienda y en la presente ley, la Red dispone de recursos orientados a atender las necesidades de acceso y permanencia en la vivienda habitual, y de alojamiento alternativo, en su caso, de las personas en situación de mayor vulnerabilidad”.

Sin perjuicio de la remisión que se efectúa en el apartado 4 a los recursos en materia de vivienda previstos en el artículo 15 se señala que la Red dispone del servicio integral de apoyo a las familias en riesgo de desahucio por deuda hipotecaria, y de prestaciones económicas frente a situaciones de deuda hipotecaria y de deuda por alquiler de vivienda habitual, que desarrolla en los artículos siguientes.

Sobre esta materia, la regulación estatal prevé medidas, en relación con los deudores hipotecarios, en el Real Decreto-Ley 6/2012, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social. Por otro lado, la Ley 25/2015, de 28 de julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social, tal y como indica su exposición de motivos, además de flexibilizar los acuerdos extrajudiciales de pagos, mejora el Código de Buenas Prácticas para la reestructuración viable de las deudas con garantía hipotecaria sobre la vivienda habitual, introducido por el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, y amplía por un plazo adicional de dos años la suspensión de los lanzamientos sobre viviendas habituales de colectivos especialmente vulnerables contenido en la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social.

A los efectos de implementar las medidas que pudieran adoptarse, debería establecerse la necesaria coordinación con la Administración General del Estado.

Título III. Funcionamiento de la Red.

Artículo 29. Protección jurídica y autoridad pública.

El artículo 29.1 prevé que “Los profesionales de los servicios sociales de responsabilidad pública que desarrollan sus funciones en el ámbito de la Red gozarán de la protección reconocida por el ordenamiento jurídico a quienes ostentan la condición de autoridad pública”.



El único concepto de autoridad recogido en el derecho positivo español es el contemplado en el apartado 1 del artículo 24 del Código Penal, aprobado por la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre: "A los efectos penales se reputará autoridad al que por sí solo o como miembro de alguna corporación, tribunal u órgano colegiado tenga mando o ejerza jurisdicción propia. En todo caso, tendrán la consideración de autoridad los miembros del Congreso de los Diputados, del Senado, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y del Parlamento Europeo. Se reputará también autoridad a los funcionarios del Ministerio Fiscal". El apartado 2 del mismo precepto añade que "Se considerará funcionario público todo el que por disposición inmediata de la ley o por elección o por nombramiento de autoridad competente participe en el ejercicio de funciones públicas".

En este ámbito penal, el Código exige la condición de autoridad o de funcionario público, además de para ser sujeto activo de determinados delitos, para caracterizar al sujeto pasivo en algunas infracciones penales, por ejemplo, el delito de atentado (artículo 550, modificado por el artículo único 240 de la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, que contempla que "En todo caso, se considerarán actos de atentado los cometidos contra los funcionarios docentes o sanitarios que se hallen en el ejercicio de las funciones propias de su cargo, o con ocasión de ellas").

Ahora bien, esta definición de autoridad del citado artículo 24 del Código Penal lo es "a efectos penales" y no cabe su aplicación al derecho administrativo, ya que el concepto de autoridad penal y el de autoridad administrativa no son necesariamente coincidentes.

Tal y como señala la Fiscalía General del Estado (Consulta 2/2008, de 25 de noviembre) " (...) el art. 24.2 CP considera funcionarios públicos a efectos del Derecho Penal a las personas que -por disposición legal, elección o nombramiento de Autoridad- participan en el ejercicio de funciones públicas, siendo reiterada la doctrina del TS que no impone ninguna limitación, dado que lo `verdaderamente característico y lo que les dota de la condición pública, es la función realizada dentro de un organigrama de servicios públicos" (STS de 16-6-2003) ´".

No obstante, también señala que "(...) hay que reconocer que dicha amplitud conceptual de funcionario público, unida al aumento de la presencia de la Administración, directa o indirectamente, en la vida pública determina un



considerable incremento de los sujetos pasivos tutelados y, por tanto, puede generar una reacción penal excesiva, contraria a las orientaciones tanto del Tribunal Constitucional como del Tribunal Supremo sobre el principio de intervención mínima o de `ultima ratio` del Derecho penal, tendentes a reducir su ámbito a aquellos supuestos que tengan suficiente entidad como para afectar a los principios básicos de convivencia de una sociedad democrática”.

La Fiscalía General del Estado (Consulta 1/2017, de 14 de junio), sobre las acciones típicas en el delito de atentado, señala que “la Consulta 2/2008, de 25 de noviembre, sobre la calificación jurídico-penal de las agresiones a funcionarios públicos en los ámbitos sanitario y educativo declara que `las agresiones ejecutadas contra funcionarios públicos en el ámbito de la sanidad y de la educación (...) quedan incluidas en el ámbito de la tutela penal arbitrada por el delito de atentado, siempre que concurren los demás elementos que configuran tal delito` y que `los trabajadores o empleados de empresas o instituciones privadas, aunque estas -en concierto o mediante cualquier otra fórmula de relación con la Administración- participen en el ejercicio de funciones sociales, no ostentan la condición de funcionarios públicos a efectos penales, toda vez que su designación no se realiza por alguna de la tres formas expresadas en el art. 24.2 CP -disposición inmediata de la Ley o por elección o por nombramiento de autoridad competente-, precisas para adquirir la condición de funcionario público a efectos penales`. Tales conclusiones deben estimarse igualmente vigentes”.

Este criterio debe ser determinante para la atribución de la condición de autoridad pública, por lo que el precepto debe acomodarse a las argumentaciones expuestas. Esto mismo puede indicarse en relación con la disposición final primera.

Título III. Medidas de apoyo a la Red.

Artículo 34. Acuerdos con operadores de servicios energéticos y suministros básicos.

El precepto prevé que “Las Administraciones Públicas de Castilla y León establecerán mecanismos de coordinación con operadores de servicios energéticos y suministros básicos, con el objeto de evitar la suspensión del suministro energético por razón del impago de facturas de gas y/o electricidad de las personas en situación de vulnerabilidad, o en su caso, el inmediato restablecimiento de dichos suministros, en su vivienda habitual”.



Las Directivas 2009/72/CE y 2009/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2008, contienen normas comunes en el mercado interior de la electricidad y del gas natural, por las que se insta a los Estados miembros a incluir el concepto de pobreza energética y a combatir sus efectos. El Estado, en la transposición de las citadas Directivas, establece la protección del consumidor vulnerable a través de un sistema de bonificación que financia parte del precio del suministro de la electricidad y gas. La normativa estatal también contempla medidas para evitar la suspensión del suministro energético. Estas medidas se aplican en todo el territorio nacional.

El Real Decreto-Ley 13/2012, de 30 de marzo, por el que se transponen directivas en materia de mercados interiores de electricidad y gas, incorpora parcialmente la Directiva 2009/73/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural. El artículo 2.4 da una nueva redacción al artículo 57 Ley del Sector de Hidrocarburos, regulando tanto la tarifa de último recurso como la posibilidad de que el Ministro de Industria, Energía y Turismo establezca «condiciones específicas de suministro para determinados consumidores que, por sus características económicas, sociales o de suministro, tengan la consideración de clientes vulnerables».

La citada Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, dispone que los Estados miembros deben adoptar las medidas necesarias para proteger a los consumidores vulnerables, en el contexto del mercado interior de la electricidad. Dicho mandato es incorporado, mediante el Real Decreto-Ley 13/2012, de 30 de marzo, en el artículo 44 de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, actual artículo 45 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico.

El artículo 52 de esta última Ley establece un criterio de protección adicional para consumidores vulnerables, para que en determinados supuestos no pueda ser suspendido el suministro, especialmente en el caso de personas que, por razón de su renta, se encuentren en situación de exclusión social.

El Real Decreto-ley 7/2016, de 23 de diciembre, por el que se regula el mecanismo de financiación del coste del bono social y otras medidas de protección al consumidor vulnerable de energía eléctrica, otorga una nueva redacción a estos artículos.



El artículo 45 dispone así: "1. Serán considerados como consumidores vulnerables los consumidores de electricidad que cumplan con las características sociales, de consumo y poder adquisitivo que se determinen. En todo caso, se circunscribirá a personas físicas en su vivienda habitual.

»La definición de los consumidores vulnerables y los requisitos que deben cumplir, así como las medidas a adoptar para este colectivo, se determinarán reglamentariamente por el Gobierno.

»(...).

»4. El bono social será considerado obligación de servicio público según lo dispuesto en la Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE y será asumido por las matrices de los grupos de sociedades o, en su caso, sociedades que desarrollen simultáneamente las actividades de producción, distribución y comercialización de energía eléctrica. (...)"

Mediante el Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica, se procede al desarrollo reglamentario previsto en la disposición final segunda del Real Decreto-ley 7/2016, de 23 de diciembre.

El artículo 2 de este Real Decreto-Ley determina que el gobierno colaborará con las Administraciones Públicas competentes en la puesta en marcha de un registro administrativo de puntos de suministro que correspondan a los consumidores referidos en el artículo 52.4.j) de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico. Resulta, por ello, necesaria la debida coordinación entre las distintas Administraciones territoriales estatal, autonómica y municipal. El Estado tiene competencia exclusiva para definir el concepto de consumidor vulnerable y determinar las obligaciones de las empresas suministradoras, no obstante la correspondiente Comunidad Autónoma participa en este proceso, a través de las medidas que en materia de protección de dichos consumidores pueda establecer, para lo cual se requiere una debida coordinación.



En este sentido, el artículo 8.6 del Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, ya citado, prevé que "Cuando las Administraciones autonómicas o locales hayan creado y puesto en marcha un registro administrativo de puntos de suministro de electricidad para los consumidores en riesgo de exclusión social, podrán solicitar la colaboración de la Administración General del Estado para compartir los datos, de tal forma que los comercializadores de referencia puedan efectuar las consultas correspondientes en el mismo".

El artículo 20, relativo a la suspensión del suministro de electricidad a consumidores personas físicas en su vivienda habitual con potencia contratada igual o inferior a 10 kW, prevé que "El suministro de electricidad del consumidor que tenga la condición de vulnerable severo acogido a la correspondiente TUR y que esté siendo atendido, respecto a su suministro de electricidad, por los servicios sociales de una Administración autonómica o local, en virtud de lo dispuesto en el artículo 52.4.j) de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, no podrá ser suspendido cuando la administración autonómica o local cuyos servicios sociales estén atendiendo al consumidor asuma al menos el 50 por ciento del importe de su factura a PVPC previo a la aplicación del descuento por bono social, y el pago sea efectuado y acreditado mediante el correspondiente certificado ante el comercializador de referencia en el plazo de cinco meses desde la emisión de la factura".

En definitiva, puede establecerse un sistema de ayudas en el que se tenga en cuenta la normativa básica estatal del sector eléctrico, mediante medidas como la concesión de ayudas o pago de las deudas de los consumidores. Además, en relación con los mecanismos de coordinación con operadores de servicios energéticos, debe tenerse en cuenta el artículo 21 del Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, acerca de las comunicaciones de las empresas comercializadoras en los términos previstos en éste.

En cualquier caso, el precepto está redactado en términos muy generales; podría hacerse en él alusión, al menos, a la normativa básica estatal y prever la coordinación entre la Administración del Estado y la Administración Local.



Título V. Coordinación de la Red de protección.

Artículo 39 Seguimiento de la Red.

El artículo tiene por objeto creación de la Comisión de Seguimiento de la Red, como órgano colegiado, al disponer: "Se crea la Comisión de Seguimiento de la Red, como órgano colegiado adscrito a la Consejería que tenga atribuidas las competencias en materia de servicios sociales (...)". Asimismo se prevé la composición del órgano, pero no se concreta el número ni los criterios de designación de sus miembros: únicamente se establece que el Presidente y el Secretario, que será un funcionario de la Consejería competente en materia de servicios sociales, serán designados por el titular de la citada Consejería. Además, la determinación de las funciones -aún de modo genérico- y la adscripción del órgano permiten considerar que la norma proyectada es la que crea el órgano. En este sentido, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, se ocupa de los órganos colegiados, de un modo básico y aplicable a todas las Administraciones Públicas, en la subsección 1ª, de la sección 3ª, del capítulo I, del título preliminar (artículos 15 a 18); y de un modo extenso, respecto de la Administración General del Estado y sus entidades dependientes, en la subsección 2ª, de la sección 3ª, del capítulo I, del título preliminar (artículos 19 a 22).

Por lo que afecta a la Comunidad de Castilla y León, el artículo 53.1 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, dispone, en relación con los requisitos de creación de los órganos colegiados, que "La disposición o convenio por la que se constituya un órgano colegiado en la Administración Autonómica deberá prever necesariamente los siguientes extremos:

- »a) Sus fines y objetivos.
- »b) Su adscripción administrativa.
- »c) La composición y los criterios para la designación de sus miembros o su titularidad, y del secretario, en todo caso.
- »d) Las funciones de decisión, propuesta, informe, seguimiento o control, así como cualquier otra que se le atribuya.



»e) La dotación de los créditos necesarios, en su caso, para su funcionamiento”.

Por ello deberán preverse los extremos exigidos en la citada norma, como la composición y los criterios para la designación de sus miembros o su titularidad, y del secretario, en todo caso, y sus concretas funciones de decisión, propuesta, informe, seguimiento o control, así como cualquier otra que se le atribuya.

Estos requisitos, que aparecen exigidos en el artículo 53.1 de la Ley 3/2001, deberán cumplirse no sólo respecto del precepto comentado, sino también en relación con el desarrollo reglamentario previsto en la disposición final tercera.

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

Disposición final séptima.- Entrada en vigor.

Esta disposición prevé la entrada en vigor del decreto el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León, previsión que, sin embargo, carece de justificación alguna en la Memoria.

Por ello, de conformidad con la doctrina de este Consejo Consultivo, que acoge la del Consejo de Estado, de no existir razones para reducir el plazo general de entrada en vigor de una norma, se considera aconsejable mantener las reglas generales del ordenamiento jurídico sobre la *vacatio legis*, por lo que debería de entrar en vigor a los 20 días de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León.



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

III CONCLUSIONES

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

Atendida la observación formulada al artículo 39, 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 elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el anteproyecto de ley de ordenación y funcionamiento de la red de protección a personas y familias en situación de mayor vulnerabilidad social o económica en Castilla y León.

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

LA SECRETARIA

EL PRESIDENTE



María A. García

Fdo.- María A. García Fonseca

Fdo.- Mario Amilivia González