



Sr. S. de Vega, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero y
ponente

Sra. Ares González, Consejera

Sr. Herrera Campo, Consejero

Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 16 de diciembre de 2021, ha examinado el *proyecto de decreto por el que se crea y regula el Consejo de Dinamización Demográfica de Castilla y León*, y, a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 495/2021

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 9 de noviembre de 2021 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el proyecto de decreto por el que se crea y regula el Consejo de Dinamización Demográfica de 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 495/2021, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, 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. Ramos Antón.

Primero.- El proyecto

El proyecto de decreto sometido a consulta consta de un preámbulo, nueve artículos, cuatro disposiciones adicionales, una transitoria, una derogatoria y dos disposiciones finales.

El preámbulo refiere que el propósito de la presente norma es el de "crear y regular el Consejo de Dinamización Demográfica de Castilla y León como órgano administrativo colegiado deliberante, de asesoramiento, propuesta y participación social en materia de dinamización demográfica de la Administración





de la Comunidad de Castilla y León, sustituyendo al Consejo de Políticas Demográficas, que se suprime. Un órgano más dinámico y con menor número de miembros, que pueda servir como cauce de participación de las distintas instituciones, personas y agentes sociales en relación con las políticas de dinamización demográfica que lleve a cabo la Junta de Castilla y León”.

La parte dispositiva del proyecto de decreto se estructura con el siguiente contenido:

Artículo 1. Objeto.

Artículo 2. Naturaleza y régimen jurídico.

Artículo 3. Finalidad.

Artículo 4. Funciones.

Artículo 5. Composición.

Artículo 6. Mandato y sustitución de los miembros.

Artículo 7. Funcionamiento.

Artículo 8. Grupos de trabajo.

Artículo 9. Difusión.

La parte final está integrada por las siguientes disposiciones:

Disposición adicional primera. Plazo de constitución.

Disposición adicional segunda. Propuestas de nombramiento de vocalías.

Disposición adicional tercera. Medios personales y materiales.

Disposición adicional cuarta. Indemnizaciones por razón de servicio.

Disposición transitoria. Se refiere a la continuación de la labor de los grupos de trabajo de inmigración y emigración creados por Acuerdo del Pleno del Consejo de Políticas Demográficas, en su sesión de 28 de noviembre de 2016.



Disposición derogatoria. En ella se incluye una cláusula derogatoria general de las normas de similar o inferior rango, junto a la derogación particular del Decreto 4/2015, de 15 de enero, por el que se crea y regula el Consejo de Políticas Demográficas de Castilla y León.

Disposición final primera. Habilitación normativa. Faculta a la consejería competente en materia de impulso y coordinación de las políticas relativas al reto demográfico a dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución del presente decreto.

Disposición final segunda. Entrada en vigor. Establece la vigencia de la norma a los veinte días 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 del índice numerado de documentos que lo conforman, figuran los siguientes:

- Copia del anuncio de consulta previa a la elaboración del proyecto, publicado en el Portal de Gobierno Abierto de Castilla y León el 9 de febrero de 2021, a los efectos de lo dispuesto en los artículos 75.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, y 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), la cual se mantuvo abierta hasta el día 19 de febrero de 2021. Consta la aportación recibida de la Asociación de Profesionales del Desarrollo Local.

- Orden del Consejero de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior de 2 de marzo de 2021, por la que se inicia el procedimiento de elaboración de la norma.

- Copia del anuncio de sometimiento del proyecto al trámite de participación ciudadana regulado en la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, que fue publicado en el Portal de Gobierno Abierto entre los días 5 y 15 de marzo de 2021. No consta la realización de aportaciones.

- Justificación del trámite de audiencia e información pública publicado en el Portal de Gobierno Abierto entre los días 5 y 15 de marzo de

2021, en el que realizaron alegaciones Cruz Roja Española, la Federación Regional de Municipios y Provincias de Castilla y León (FRMP), la Federación de Familias Numerosas de Castilla y León y la CEOE de Castilla y León.

- Trámite de audiencia interna a las consejerías, en el que efectuaron observaciones la propia consejería proponente, a través de la Dirección General de Acción Exterior, y las consejerías de la Presidencia, de Agricultura y Ganadería y de Familia e Igualdad de Oportunidades.

- Certificado relativo al conocimiento del proyecto de decreto por el Consejo de Cooperación Local de Castilla y León en sesión celebrada el 18 de junio de 2021, tal y como exige el artículo 97.a) de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León. El certificado transcribe las intervenciones y debates desarrollados al respecto.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Economía y Hacienda de 6 de julio de 2021, emitido al amparo del 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.

- Informe favorable al proyecto de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Castilla y León de 19 de julio de 2021, emitido por la Asesoría Jurídica de la Consejería proponente al amparo de la Ley 6/2003, de 3 de abril, reguladora de la Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León.

- Informe sobre la evaluación de impacto normativo de la Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno de 28 de julio de 2021, al amparo del artículo 7.k) del Decreto 20/2019, de 1 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior.

- Informe Previo del Consejo Económico y Social de Castilla y León de 15 de septiembre de 2021, de acuerdo con el artículo 3.1 de la Ley 13/1990, de 28 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Castilla y León (en adelante CES).

- Audiencia concedida por el área de la Dirección General de Acción Exterior a distintas instituciones y entidades, y alegaciones formuladas por la CEOE de Castilla y León, CCOO, Cruz Roja Española y la FRMP.



- Proyecto de decreto sometido a dictamen a este Consejo y los elaborados en distintas fases de la tramitación, todos ellos sin fecha ni firma.

- Memorias del proyecto, la inicial de 3 de marzo de 2021 y la final de 28 de octubre de 2021.

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.d) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Segunda emitir el dictamen, según lo establecido en el apartado tercero, 2.a), del Acuerdo de 6 de marzo de 2014, del Pleno del Consejo Consultivo, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

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

A) El artículo 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo dispone que la solicitud de dictamen se acompañará del expediente administrativo foliado y deberá 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 documentos.

Para el supuesto de los proyectos de decreto, ha de considerarse como documentación necesaria la que, de acuerdo con el artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, se recoge para los anteproyectos de ley en el artículo 75.3 de la misma Ley, tras la redacción dada por el artículo 7.3 de la Ley 2/2017, de 4 de julio, de Medidas Tributarias y Administrativas. (A este respecto, debe tenerse en cuenta que la Ley 1/2021, de 22 de febrero, de Medidas Tributarias, Financieras y Administrativas, ha modificado los artículos 75, 76 y 76 bis de la Ley 3/2001, de 3 de julio, si bien esta modificación aún no ha entrado en vigor, de acuerdo con lo





dispuesto en el apartado 3 de su disposición final vigesimoprimera, según la cual “Las previsiones del apartado 3 del artículo 4 por el que se modifican los artículos 75, 76 y 76 bis de la Ley 3/2001, de 3 de julio (...) entrarán en vigor cuando se produzca el desarrollo reglamentario al que se refiere la nueva redacción del apartado 7 del artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, que deberá producirse en el plazo máximo de un año desde la publicación de la presente ley en el Boletín Oficial de Castilla y León”).

Pues bien, conforme al citado artículo 75.3, el anteproyecto, cuya elaboración se iniciará en la consejería competente por razón de la materia, y cuya redacción estará precedida de cuantos estudios y consultas se estimen convenientes y por el trámite de consulta previa, cuando este proceda de acuerdo con la normativa reguladora del procedimiento administrativo común, deberá ir 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.

El apartado 4 de dicho artículo establece que “Una vez redactado el texto del anteproyecto, se someterá, cuando este proceda, al trámite de participación previsto en el título III de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, a través del Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León por un plazo mínimo de diez días naturales”.

Por otra parte, el apartado 5 del mismo artículo dispone que “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 3/2001, de 3 de julio, exige que el proyecto se envíe a las restantes consejerías para que informen sobre todos los aspectos que

afecten a sus competencias (cada consejería remitirá también los informes de los órganos colegiados adscritos a ella que resulten preceptivos), se emita informe de legalidad por los Servicios Jurídicos de la Comunidad y se someta, 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.

Para ello, deben considerarse particularmente los principios de buena regulación, determinados con carácter básico por el artículo 129 de la LPAC, a los que deben someterse las Administraciones Públicas en el ejercicio de la potestad reglamentaria: necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

En la línea de esta legislación básica 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 Autonómica 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".

Estas previsiones encuentran un desarrollo detallado en la Orden ADM/1835/2010, de 15 de diciembre, por la que se aprueba la Guía metodológica de mejora de la calidad normativa, en aplicación del Decreto 43/2010, de 7 de octubre.

B) En particular, sobre la tramitación del procedimiento que resulta del expediente remitido, se efectúan las siguientes observaciones:

1. No consta en el expediente documento acreditativo de que la Comisión Delegada para Asuntos Económicos haya conocido el anteproyecto de ley con carácter previo al inicio de su tramitación, al amparo del artículo 5.1.c) del Decreto 37/2019, de 26 de septiembre, por el que se crea y regula esta Comisión, ni se justifica en el expediente que el proyecto carezca de la incidencia en los ámbitos económico, financiero, de desarrollo rural, tributario, estadístico o presupuestario, que hace preceptivo este trámite. En consecuencia, debe incorporarse al expediente esta última justificación o subsanar la falta del trámite.

2. No figura en el expediente el informe de la Secretaría General de la Consejería proponente, previsto en el artículo 39.1.g) de la Ley 3/2001, de 3 de julio. Además, la Memoria del proyecto no aparece firmada por aquel, circunstancia que hubiera permitido entender cumplido el trámite.

3. Sobre la participación desarrollada en el procedimiento, se ha efectuado un doble trámite de audiencia a determinadas entidades (Cruz Roja, CEOE, FRMP), que ya habían formulado observaciones en el primer trámite y que no aparece justificado por la introducción de modificaciones sustanciales en el texto. Este proceder dilata la tramitación del procedimiento y genera mayor complejidad en el expediente por las remisiones entre informes propios de cada entidad o la reproducción de los mismos, que se compecece mal con el objetivo de simplificación que debe presidir la tramitación.

Junto a ello, no figuran en el expediente ni el acta del Pleno del Consejo de Políticas Demográficas de 27 de septiembre de 2021, en el que, según la Memoria (pág. 17), se informa sobre la tramitación del proyecto de decreto a las referidas entidades, concediéndose un plazo de 15 días para que se remitan las sugerencias que se consideren oportunas; ni, por otra parte, las alegaciones de la Confederación de Asociaciones de Vecinos de Castilla y León (Cavecal) a las que se refiere la Memoria (pág. 11).

4. En cuanto a la evaluación de impacto normativo, es preceptiva en este caso conforme al artículo 4.1 del Decreto 43/2010, de 7 de octubre, que somete a ella los procedimientos de elaboración de "Los proyectos de disposiciones administrativas de carácter general que deban ser aprobados por la Junta de Castilla y León relacionados con la política socioeconómica y que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3.1.a) de la Ley 13/1990, de 28 de noviembre (...), deban ser sometidos preceptivamente a informe previo de este Órgano". En este caso, el Consejo Económico y Social ha emitido Informe Previo sobre el proyecto el 15 de septiembre de 2021, al amparo del indicado precepto de su ley reguladora.



Su contenido lo detalla el artículo 4.2 del mismo Decreto: “La evaluación del impacto normativo habrá de especificar detalladamente la forma en que se han seguido los principios de calidad normativa y, en particular, el efecto del cumplimiento de la futura norma en el resto de políticas públicas.

»A tal efecto, contendrá la información necesaria para estimar el impacto que esa disposición general tendrá sobre sus destinatarios. Por ello, deberá motivar su necesidad y oportunidad y la valoración de las diferentes alternativas existentes, tanto normativas como de cualquier otra naturaleza, para la consecución de los fines que persigue y sus consecuencias jurídicas y económicas, así como su incidencia desde el punto de vista presupuestario y de impacto de género. En todo caso, deberá cuantificar las cargas administrativas que la nueva norma, en su caso, genere a las empresas, utilizando metodologías de referencia.

»Además de la información sobre las consultas realizadas a los agentes afectados, podrá incluir cualquier otro extremo que pudiera ser relevante a criterio del órgano proponente, prestando especial atención a los impactos sociales, medioambientales y al impacto de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad de las personas con discapacidad.

»La evaluación de impacto normativo será única, comprendiendo todas las evaluaciones que la legislación sectorial prevea y se incluirá en la memoria, formando parte del expediente de tramitación de la norma”.

En este caso, la Memoria se refiere a la necesidad y oportunidad del proyecto a través del análisis del cumplimiento de los principios de buena regulación; a su estructura y contenido; al marco constitucional y normativo del proyecto; contiene a una descripción de la tramitación realizada, en la que se da cuenta de las alegaciones efectuadas y del contenido de los informes preceptivos, y se motiva su aceptación o desestimación; por último, analiza los impactos de la norma en los aspectos económico y presupuestario, de género, en la discapacidad, infancia, adolescencia y en familias numerosas, en la sostenibilidad y cambio climático, en la demografía y en la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

En este caso, la Memoria da justificaciones excesivamente escuetas o genéricas acerca de la desestimación de las observaciones efectuadas en los trámites de participación e informe, por lo que debería completarse en este aspecto.

En cuanto al impacto económico y presupuestario, según el informe de la Dirección General de Presupuestos y Estadística, el coste derivado del proyecto de decreto, si bien no se cuantifica, se soportará con cargo a los propios medios personales y materiales el órgano directivo central competente en materia de impulso y coordinación de las políticas relativas al reto demográfico. A este respecto, como pone de manifiesto el informe sobre la evaluación de impacto normativo emitido por la Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno, en observación que no ha sido atendida, "Sería una práctica muy positiva valorar las cargas de trabajo del personal según las funciones de este y las horas a ocupar en las tareas de preparación de los asuntos para las reuniones del Consejo".

En cuanto al impacto de género, al margen de otros aspectos, cabe destacar que se hace referencia en la Memoria (pág. 23) a que el artículo 5.3 del proyecto prevé que en la composición del Consejo que se crea se velará por conseguir una representación equilibrada de mujeres y hombres, conforme a lo dispuesto en la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en Castilla y León.

En cuanto al impacto de la norma sobre la sostenibilidad y a la lucha/adaptación contra el cambio climático, cuya realización prevé el Acuerdo 64/2016, de 13 de octubre, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueban medidas en materia de desarrollo sostenible en la Comunidad de Castilla y León, parece necesario que las afirmaciones de la Memoria a este respecto aparezcan avaladas por informe de la consejería competente por razón de la materia, en este caso, la de Fomento y Medio Ambiente.

Por último, en relación con la evaluación del impacto sobre la demografía que realiza la Memoria (pág. 25), hay que poner de manifiesto que si bien la Ley 3/2001, de 3 de julio, y el Decreto 43/2010, de 7 de octubre, no contemplan la evaluación singularizada de este aspecto, dicha evaluación puede realizarse actualmente bajo el paraguas que proporciona el análisis de las "consecuencias económicas" y los "impactos sociales" del proyecto, al que se refiere genéricamente el artículo 4.2 del Decreto 43/2010, de 7 de octubre, tal como se indicó por este Consejo Consultivo en el "Informe sobre la evaluación del impacto demográfico en el procedimiento de elaboración de normas" de 29 de diciembre de 2020 (apartado 3.3.1).

5. El artículo 129.5 de la LPAC dispone que "En aplicación del principio de transparencia, las Administraciones Públicas posibilitarán el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y los documentos propios

de su proceso de elaboración, en los términos establecidos en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”.

De este modo, conforme a los apartados c) y d) del referido artículo 7, “Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, publicarán: (...).

»c) Los proyectos de Reglamentos cuya iniciativa les corresponda. Cuando sea preceptiva la solicitud de dictámenes, la publicación se producirá una vez que estos hayan sido solicitados a los órganos consultivos correspondientes sin que ello suponga, necesariamente, la apertura de un trámite de audiencia pública.

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

Además, deben considerarse los documentos y contenidos adicionales que deban publicarse a tenor de la Resolución de 20 de octubre de 2020, de la Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno, por la que se concretan las condiciones para la publicación de la huella normativa, en los plazos que la misma establece, resolución que dispone su eficacia a partir del 28 de octubre de 2020, día siguiente a su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León.

De acuerdo con ello, debe incorporarse al expediente justificación de estos trámites.

3ª.- Marco competencial y normativo.

Tanto los Tratados de la Unión Europea como la Constitución adoptan un modelo de igualdad material, exigente en la aplicación de políticas activas a los poderes públicos que, llevadas al objeto de los retos demográficos, reclaman políticas territoriales y sociales de cohesión, por cuanto las desigualdades de hecho que los retos demográficos comportan afectan tanto a la dotación de infraestructuras, servicios, equipamientos, capacidad productiva instalada, patrimonio residencial, etc. de los territorios, como a la (des)igualdad de oportunidades por razón de género, edad, nacionalidad, origen o condición social u otras circunstancias (así lo indica el Informe de este Consejo Consultivo de 29 de diciembre de 2020, citado anteriormente).

El Estatuto de Autonomía de Castilla y León, en su artículo 16, recoge los principios rectores de las políticas públicas. Entre ellos, cabe destacar ahora el apartado 2 que, en el mismo sentido que los artículos 174 y 175 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, orienta el crecimiento económico sostenible a la cohesión social y territorial; el apartado 8, que conmina a los poderes públicos a adoptar las medidas necesarias para garantizar “el ejercicio efectivo del derecho de los ciudadanos de Castilla y León a vivir y trabajar en su propia tierra, creando las condiciones que favorezcan el retorno de quienes viven en el exterior y su reagrupación familiar”; el apartado 10, que fija la prioridad de “la modernización y el desarrollo integral de las zonas rurales de Castilla y León, dotándolas de infraestructuras y servicios públicos suficientes”; y, dejando su mención para el final, el apartado 9, en virtud del cual, en el ejercicio de sus competencias, los poderes públicos de Castilla y León deben promover y adoptar las medidas necesarias para garantizar la plena eficacia del objetivo de “La lucha contra la despoblación, articulando las medidas de carácter institucional, económico, industrial y social que sean necesarias para fijar, integrar, incrementar y atraer población”.

En el marco de tal objetivo, como medida de carácter institucional, el Consejo cuya creación se proyecta pretende constituir el cauce de participación de las distintas instituciones, personas y agentes sociales en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas y actuaciones que en materia de dinamización demográfica lleve a cabo la Administración de la Comunidad de Castilla y León, según declara su artículo 3. Como señalara ya el Dictamen de este Consejo nº 783/2012, de 29 de noviembre, sobre el proyecto de decreto por el que se regula el régimen de organización y funciones del Consejo de Servicios Sociales de Castilla y León, “el fundamento de la participación se sitúa en la propia configuración del Estado como social y democrático de derecho, tal como se extrae del artículo 9.2 CE, que impone a los poderes públicos la tarea de `facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social´.

»La idea de participación encuentra numerosas referencias en el texto constitucional (entre otras, la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos del artículo 23; la audiencia en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten reconocida en el artículo 105.a) CE; las funciones de asesoramiento y colaboración de sindicatos y organizaciones profesionales, empresariales y económicas en la elaboración de los proyectos de planificación económica del artículo 131.2, etc.).



»La articulación de esta participación puede convertirse además en un elemento de legitimidad institucional a través de la integración de representantes de los intereses afectados en comisiones, consejos y demás órganos con el fin de contribuir con el diálogo a la racionalidad de las decisiones administrativas. En este sentido el artículo 129.2 CE dispone que `La ley establecerá las formas de participación de los interesados en la Seguridad Social y en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de la vida o al bienestar general´. (En el mismo sentido, Dictámenes 299/2016, de 28 de julio, 409/2016, de 13 de octubre)».

Expuesto lo anterior, en lo que afecta a la habilitación competencial para la adopción de la norma, además de las competencias de la Comunidad sobre los ámbitos materiales sobre los que se proyectan las funciones asignadas al Consejo de Dinamización Demográfica, el contenido del proyecto obliga a tener presente la concurrencia de otros títulos competenciales.

Debe destacarse así que, si bien la potestad de creación de un órgano colegiado se enmarca en la competencia exclusiva de la Comunidad reconocida en el artículo 70.1.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, sobre la "Estructura y organización de la Administración de la Comunidad", en lo referente a la concreta regulación de la organización y funcionamiento de este órgano colegiado, entra en juego la articulación competencial en la materia de régimen jurídico de las Administraciones públicas, sobre la que el Estado dispone de competencia exclusiva para el establecimiento de las bases conforme al artículo 149.1.18ª de la Constitución.

Así lo reconoce la Sentencia Tribunal Constitucional 50/1999, de 6 abril, dictada sobre los recursos de inconstitucionalidad acumulados, promovidos por la Junta de Castilla y León y por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, cuando indica (fundamento jurídico 3º): "Respecto de la competencia relativa a la libre organización de la propia Administración autonómica, que con carácter de competencia exclusiva alegan las dos Comunidades Autónomas, debe advertirse que esta competencia, que efectivamente ha sido reconocida por este Tribunal en diversas ocasiones como algo inherente a la autonomía (STC 227/1988, FJ 24), en tanto que competencia exclusiva, tiene como único contenido la potestad para crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas o entidades que configuran las respectivas Administraciones autonómicas o dependen de ellas (SSTC 35/1982, 165/1986, 13/1988 y 227/1988).

»Sin embargo, también hemos reiterado desde la STC 32/1981, FJ 6.º, que fuera de este ámbito de actividad autonómica exclusiva, el Estado puede



establecer, desde la competencia sobre bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas del art. 149.1.18ª CE, principios y reglas básicas sobre aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las Administraciones públicas. (...).

»La materia competencial en la que deben encuadrarse los preceptos impugnados (artículos 22, 23, 24, 25 y 27 Ley 30/1992, relativos a la organización y funcionamiento de los órganos colegiados) es, pues, como hemos avanzado, la relativa al régimen jurídico de las Administraciones públicas. En efecto, en esta materia este Tribunal ha incluido, por lo que aquí importa, «la regulación de la composición, estructura y competencias de los órganos de las Administraciones públicas» (STC 32/1981, FJ 6.º), «la organización de todas las Administraciones públicas» (STC 76/1983, FJ 38), «los aspectos organizativos e institucionales de esas Administraciones» (STC 214/1989) o «la composición, funcionamiento y organización» de las mismas (STC 35/1982).

»En virtud de esta competencia básica el Estado puede establecer los elementos esenciales que garanticen un régimen jurídico unitario aplicable a todas las Administraciones públicas. Con todo, es cierto que, como queda dicho, la intensidad y extensión que pueden tener las bases no es la misma en todos los ámbitos que integran ese régimen jurídico. Así, el alcance de lo básico será menor en aquellas cuestiones que se refieren primordialmente a la organización y al funcionamiento interno de los órganos de las Administraciones públicas, que en aquellas otras que inciden más directamente en su actividad externa, sobre todo cuando afectan a la esfera de derechos e intereses de los administrados, aunque ciertamente no cabe trazar una distinción tajante entre unos aspectos y otros. (...).

»No obstante, en ambos supuestos, deberá recordarse que, como hemos declarado en múltiples resoluciones, el Estado al establecer el común denominador normativo que encierran las bases, y a partir del cual cada Comunidad Autónoma con competencias de desarrollo legislativo puede regular la materia con arreglo a sus peculiaridades e intereses (por todas, SSTC 49/1988, FJ 3.º; 225/1993 FJ 3.º y 197/1996 FJ 5.º), no puede hacerlo con un grado tal de detalle y de forma tan acabada o completa que prácticamente impida la adopción por parte de las Comunidades Autónomas de políticas propias en la materia mediante el ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo”.

Con arreglo a ello, la Sentencia del Tribunal Constitucional 50/1999 declaró que, de la regulación de los órganos colegiados que ofrecía el capítulo II del título II de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las



Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, no tenían carácter básico los artículos 23 (Presidente), 24 (Miembros), los apartados 2 y 3 del artículo 25 (Secretario) y los apartados 2, 3 y 5 del artículo 27 (Actas).

Conforme a la distribución competencial expuesta y tras la sustitución de las previsiones de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, por las contenidas en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, la norma proyectada habrá de respetar en la regulación de la organización y funcionamiento del Consejo de Dinamización Demográfica el régimen jurídico de aplicación contenido en el capítulo IV del título V de la Ley 3/2001, de 3 de julio, relativo a los "Órganos Colegiados" y en la subsección 1ª de la sección 3ª del capítulo II del título preliminar de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, cuyos preceptos tienen la consideración de básicos.

En todo caso, el sometimiento al indicado régimen jurídico no queda enervado por la circunstancia de que, a la vista de la composición del Consejo de Dinamización Demográfica, este deba calificarse como órgano colegiado de los previstos en el artículo 15.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre –antes 22.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre– (aquellos en los que participan organizaciones representativas de intereses sociales, y los compuestos por representaciones de distintas Administraciones Públicas, cuenten o no con participación de organizaciones representativas de intereses sociales), a los que la Ley faculta para establecer o completar sus normas de funcionamiento, pues como reconoce la reiterada Sentencia del Tribunal Constitucional 50/1999 (fundamento jurídico 6º), "en relación con la impugnación del párrafo 1º artículo 22.2, debe señalarse que aunque es cierto que el Estado desde su competencia para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas no puede dictar reglas excluyendo la aplicación de la normativa autonómica, esta consecuencia no se deduce de lo dispuesto en este precepto, pues, dado su tenor literal, una interpretación conforme al bloque de la constitucionalidad lleva a entender que la posibilidad que en él se prevé de que los órganos colegiados en que participen organizaciones representativas de intereses sociales o los compuestos por representaciones de las distintas Administraciones públicas establezcan o completen sus propias normas de funcionamiento no implica la exclusión de las potestades normativas de las Comunidades Autónomas, por lo que las potestades de autorregulación que esta norma reconoce a este tipo de órganos colegiados deberá ejercerse de conformidad con lo que, en su caso, dicha normativa disponga".





4ª.- Rango de la norma proyectada.

Sobre la naturaleza y el rango de la norma, la articulación, a través del órgano que se crea, del principio constitucional de participación del artículo 9.2 de la CE, también reconocido a nivel estatutario (artículo 11) y en la Ley 2/2010, de 11 de marzo, permite descartar su carácter organizativo y encuadrarlo dentro de la categoría de los reglamentos ejecutivos. A esta cuestión se refirió la Sentencia nº 599, de 18 de abril de 2016, de la Sala de lo Contencioso-administrativo de Valladolid, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, que declara la nulidad del Decreto 2/2015, de 8 de enero, por el que se crea y regula el Consejo Regional de Medio Ambiente de Castilla y León, que se analiza con mayor detalle en el Dictamen de este Consejo nº 486/2016, de 22 de diciembre.

Los reglamentos ejecutivos se definen jurisprudencialmente (Sentencias del Tribunal Supremo de 24 de julio de 2003, o de 27 de mayo de 2002, entre otras) como aquellos 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”, siendo por lo tanto preceptivo el dictamen sobre el mismo, diferenciándose así de los que no requieren dicho dictamen, los reglamentos independientes o de carácter organizativo, que “son 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 las reserva de Ley.

Por el mismo motivo se considera que el rango elegido (decreto) es el adecuado, por no bastar una orden de la consejería.

De acuerdo con el artículo 26.1.d) de la Ley 3/2001, de 3 de julio, corresponde a los titulares de las consejerías la función de preparar y presentar a la Junta de Castilla y León los proyectos de decreto relativos a las cuestiones propias de su consejería. En ejercicio de esta función, la Consejería de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior ha elaborado el proyecto de decreto objeto del presente dictamen.

5ª.- Observaciones al texto del proyecto.

Preámbulo.

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 cuales 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”.

Como contenido específico de la parte expositiva en los proyectos de decreto, se indica que “especialmente en el caso de los reglamentos ejecutivos, se incluirá una referencia, en su caso, a la habilitación legal específica y al llamamiento que haga el legislador al ulterior ejercicio, por su titular, de la potestad reglamentaria”.



Por su parte, de acuerdo con el artículo 129 de la LPAC, en el preámbulo debe quedar suficientemente justificada la adecuación del proyecto de reglamento a los principios de buena regulación: necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia.

En este caso, el contenido de la parte expositiva se adapta en general a aquellas determinaciones, al referirse al marco constitucional, estatutario y normativo en el que se inserta, fundamento competencial que se ejercita, finalidad de la regulación y a la adecuación de la norma a los principios de calidad normativa.

Sin perjuicio de ello, convendría revisar la referencia a los antecedentes en materia de política demográfica, en los que se aprecia que se suman actuaciones y acuerdos del órgano legislativo, como prueba de la especial prioridad que el ejecutivo ha atribuido a esta materia; y, en el antepenúltimo párrafo del preámbulo, se debe citar, junto al artículo 70.1.2ª del Estatuto y a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, la Ley 3/2001, de 3 de julio, cuya regulación sobre los "Órganos colegiados" contenida en el capítulo IV del título V, como se ha dicho, también enmarca normativamente el proyecto.

En lo demás, se recomienda una última revisión del texto a fin de corregir redacciones defectuosas o errores de puntuación y/o tipográficos, observación que se hace extensiva igualmente al articulado del proyecto, en el que se aprecia en ocasiones una redacción susceptible de mejora, en favor de la claridad y mejor comprensión de la regulación que se pretende aprobar.

Por lo que se refiere al articulado se realizan las observaciones que a continuación se exponen.

Artículo 1. Objeto.

El artículo 1 procede a la creación del Consejo de Dinamización Demográfica de Castilla y León. A tal efecto, no está de más recordar la necesidad de que la creación de este órgano vaya precedida de los estudios necesarios que permitan asegurar el cumplimiento de la tradicional prohibición de duplicidad de órganos, que se mantiene también en la Ley 40/2015, de 1 de octubre: "No podrán crearse nuevos órganos que supongan duplicación de otros ya existentes si al mismo tiempo no se suprime o restringe debidamente la competencia de estos. A este objeto, la creación de un nuevo órgano solo tendrá lugar previa comprobación de que no existe otro en la misma Administración Pública que desarrolle igual función sobre el mismo territorio y población" (art. 5.4).



Artículo 2. *Naturaleza y régimen jurídico.*

De acuerdo con lo especificado en este artículo 2, el Consejo de Dinamización Demográfica de Castilla y León es un órgano colegiado de los previstos en el artículo 15.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre (“Los órganos colegiados de las distintas Administraciones Públicas en que participen organizaciones representativas de intereses sociales, así como aquellos compuestos por representaciones de distintas Administraciones Públicas, cuenten o no con participación de organizaciones representativas de intereses sociales”), cuyas particularidades son, según este precepto básico, las de que “podrán establecer o completar sus propias normas de funcionamiento” y la de que “quedarán integrados en la Administración Pública que corresponda, aunque sin participar en la estructura jerárquica de esta, salvo que así lo establezcan sus normas de creación, se desprenda de sus funciones o de la propia naturaleza del órgano colegiado”.

Así, las disposiciones de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, y de la Ley 3/2001, de 3 de julio, constituyen el régimen legal de aplicación al Consejo de Dinamización Demográfica, a cuyo desarrollo se ordena la norma proyectada. Ahora bien, según se señaló al tratar del marco competencial y normativo, no es óbice para ello la potestad de autorregulación reconocida a los órganos colegiados del artículo 15.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, pues, como resulta de la doctrina constitucional, aquella debe ejercerse de conformidad con lo que disponga tanto la normativa básica estatal como la normativa autonómica. En todo caso, conviene aclarar que la norma reglamentaria proyectada no es manifestación de aquella potestad de autorregulación, pues esta corresponde al órgano colegiado.

Artículo 3. *Finalidad.*

El artículo 3 del proyecto resalta una de las notas definidoras de la naturaleza del Consejo de Dinamización Demográfica de Castilla y León que ya determina el artículo 2, su condición de órgano de participación social, de modo que su contenido bien pudiera trasladarse a este último.

Por otra parte, este precepto destaca la finalidad del Consejo como cauce de participación en relación con las políticas y actuaciones que en materia de “dinamización demográfica” lleve a cabo la Administración de la Comunidad de Castilla y León. A este respecto, debe tenerse en cuenta que la normativa autonómica actualmente no ofrece una definición de lo que deba entenderse por



aquella expresión, de modo que esta laguna puede generar indefinición en cuanto al ámbito material sobre el que el Consejo debe ejercer sus funciones, en perjuicio de la seguridad jurídica.

A este respecto, del expediente remitido resulta que se encuentra en tramitación un anteproyecto de ley de Dinamización Demográfica de la Comunidad de Castilla y León, que sin duda sería un instrumento jurídico adecuado para colmar aquella laguna y dotar de seguridad jurídica al funcionamiento de este órgano colegiado. El Informe Previo emitido por el CES sobre el proyecto pone en cuestión que su aprobación deba preceder a la de la Ley mencionada lo que, efectivamente, a juicio de este Consejo, no parece la práctica más acorde a los principios de buena regulación que deben respetarse en la elaboración de la norma; y la justificación que ofrece la Memoria a este respecto no contrarresta las desventajas mencionadas (“Se ha adelantado la elaboración y aprobación de esta norma frente al anteproyecto de ley de dinamización demográfica, precisamente, porque se quiere que este sea un texto muy participado por la sociedad y nada menos que, además, de los procedimientos de consulta pública previstas para la elaboración de las leyes en esta Comunidad, el órgano que represente a la sociedad civil más directamente afectada participe de manera activa en la elaboración del citado anteproyecto de ley”).

Artículo 5. *Composición.*

Sobre la composición del Consejo de Dinamización Demográfica que se establece en el artículo 5.1 del proyecto, cabe reseñar que la transversalidad de las políticas públicas relacionadas con la despoblación parece aconsejar el mantenimiento de representantes de cada consejería u organismo autónomo de la Administración autonómica como vocales del Consejo, a semejanza de lo previsto en el artículo 4.5 del vigente Decreto 4/2015, de 15 de enero, por el que se crea y regula el Consejo de Políticas Demográficas, respecto a la composición del Consejo. Precisamente, el asesoramiento a la Administración de la Comunidad (que la Memoria invoca como motivo de tal exclusión) parece imponer, por el contrario, que en el seno del Consejo se expresen por parte de las distintas consejerías o entidades públicas autonómicas las líneas de acción sectoriales que pueden contribuir al objetivo que motiva la creación de este órgano colegiado. La mera invitación que previene el artículo 7.5 del proyecto, con voz pero sin voto, no parece suficiente para satisfacer dicho objetivo.

En cualquier caso, hay que tener en cuenta que el vicepresidente del Consejo de Dinamización Demográfica proyectado es el presidente del Grupo de



Trabajo Interconsejerías de Dinamización Demográfica, creado por Acuerdo 88/2020, de 25 de noviembre, de la Junta de Castilla y León (BOCYL de 30 de noviembre de 2020), como grupo técnico de análisis, coordinación, seguimiento y propuestas de actuación en materia de dinamización demográfica, por lo que debe valorarse en el expediente si su presencia en ambos órganos es suficiente para asegurar la representatividad de las distintas consejerías a estos efectos o bien debiera reservarse una vocalía específica del Consejo de Dinamización a un miembro de este Grupo de Trabajo Interconsejerías o, como se ha dicho, mantener la presencia en el nuevo Consejo de todas ellas.

La ausencia de la Administración General del Estado, cuya participación está prevista en el vigente Decreto 4/2015, de 15 de enero, no facilita el cumplimiento de la finalidad expresada en el artículo 3 de la norma proyectada de "actuar como cauce de participación de las distintas instituciones", ni de la función contemplada en el artículo 4.b), de propuesta de medidas que favorezcan la actuación coordinada con otras Administraciones públicas y entidades públicas.

En el mismo sentido, parece que la representación de las entidades locales por una sola persona no responde a la relevancia de los servicios públicos de proximidad en las políticas demográficas, ni a la singularidad del mapa local de Castilla y León (con 9 provincias, 1 comarca, 2.248 municipios y 2.208 entidades locales menores, sin hacer referencia a las entidades locales funcionales de cooperación) cuya pluralidad política, territorial e institucional es reconocida por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León para su adecuada representación en el órgano estatutario para el diálogo y la cooperación institucional entre la Comunidad Autónoma y las corporaciones locales de Castilla y León.

Por otra parte, la concreción de la representación que corresponde a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, debe respetar lo dispuesto en el artículo 13.1, "Criterios de participación", de la Ley 8/2008, de 16 de octubre, para la creación del Consejo del Diálogo Social y regulación de la participación institucional, según el cual "La determinación concreta del número de representantes de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas atenderá al criterio de la paridad entre estas". De acuerdo con ello, se debe aclarar si en el artículo 5.1.c.8) el proyecto pretende referirse, al igual que en su número 7 cuando trata de las organizaciones sindicales, a una persona en representación de "cada una" de las organizaciones empresariales más representativas.

Por otra parte, a la vista de las alegaciones que en tal sentido se han formulado por distintas entidades en los trámites de audiencia o informe (Consejo

de Cooperación Local, vocales de la FRMP, Cruz Roja o CES) debería valorarse en la Memoria que el nombramiento de las tres personas de reconocido prestigio en la materia de población y dinamización geográfica fuera a propuesta del propio Consejo; así como una mayor presencia representativa de las entidades locales, que solo cuentan con un miembro en el Consejo, lo cual, como se ha señalado, no permite la representación de su diversidad institucional, territorial o de su pluralidad política.

En el mismo sentido, en relación con la configuración de la vocalía que corresponde a una persona en representación de las organizaciones profesionales agrarias, a propuesta de la organización profesional agraria más representativa en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León, a la que se refiere el artículo 5.1.c.6) del proyecto, debe analizarse en la Memoria, pues no motiva su rechazo, la observación que contiene el informe previo del CES, a cuyo tenor “estimamos más conveniente que sean todas las Organizaciones Profesionales Agrarias que tengan la condición de más representativas en el ámbito de la comunidad las que puedan designar personas en representación en este Consejo, ya que consideramos que ello guarda mayor coherencia con lo establecido en el artículo 175.1 de la misma Ley 1/2014 Agraria, por el que “Las organizaciones profesionales agrarias que alcancen la consideración de más representativas de acuerdo con lo dispuesto en esta ley tendrán reconocida la representación institucional ante la administración de la Comunidad de Castilla y León y otras entidades y organismos de carácter público dependientes de la misma”.

Por último, en cuanto a la suplencia de los vocales regulada en los apartados 4 y 5 del artículo 5 del proyecto, se debe considerar que, de acuerdo con el artículo 56.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, “Cuando se trate de órganos colegiados en los que participen organizaciones representativas de intereses sociales, estas podrán sustituir a sus Vocales por otros, acreditándolo previamente ante la Secretaría del órgano colegiado”.

Junto a ello, además de las suplencias de las vocalías, debería preverse en el proyecto la del vicepresidente, única no contemplada. De no ser así, el artículo 6.4 del proyecto (“En los casos de ausencia, vacante o enfermedad, la persona que ejerza la presidencia será sustituida por la persona que ejerza la vicepresidencia”) convendría sustituirlo por la remisión a la fórmula de suplencia del presidente prevista en el artículo 55.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio (“En casos de vacante, ausencia o enfermedad, el Presidente será sustituido por el Vicepresidente que corresponda o, en su defecto, por el miembro del órgano colegiado que, perteneciendo a la Administración Autonómica o subsidiariamente a cualquier otra Administración, tenga mayor jerarquía, antigüedad y edad, por





este orden, de entre sus componentes”), con el fin de evitar que ante una eventual ausencia simultánea de presidente y vicepresidente, no sea posible la celebración de la sesión.

Artículo 7. *Funcionamiento.*

Respecto a la constitución del Consejo prevista en los apartados 2 y 3 del artículo 7, aunque no la menciona el proyecto, también ha de considerarse la opción que ofrece el artículo 17.2, párrafo segundo, de la Ley 40/2015, de 1 de octubre: “Cuando se trate de los órganos colegiados a que se refiere el artículo 15.2, el Presidente podrá considerar válidamente constituido el órgano, a efectos de celebración de sesión, si asisten los representantes de las Administraciones Públicas y de las organizaciones representativas de intereses sociales miembros del órgano a los que se haya atribuido la condición de portavoces”.

En relación con lo dispuesto en el artículo 7.4 del proyecto, hay que tener en cuenta que, si bien el consenso es deseable a la hora de adoptar cualquier acuerdo, basta la mayoría de votos para ello, de conformidad con el artículo 17.5 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

El artículo 7.6 hace referencia a la utilización preferente de medios electrónicos. La declaración siguiente sobre la posibilidad de constituirse y adoptar acuerdos utilizando aquellos es innecesaria al resultar de lo dispuesto en el artículo 17.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, a cuyo tenor “Todos los órganos colegiados se podrán constituir, convocar, celebrar sus sesiones, adoptar acuerdos y remitir actas tanto de forma presencial como a distancia, salvo que su reglamento interno recoja expresa y excepcionalmente lo contrario.

»En las sesiones que celebren los órganos colegiados a distancia, sus miembros podrán encontrarse en distintos lugares siempre y cuando se asegure por medios electrónicos, considerándose también tales los telefónicos, y audiovisuales, la identidad de los miembros o personas que los suplan, el contenido de sus manifestaciones, el momento en que estas se producen, así como la interactividad e intercomunicación entre ellos en tiempo real y la disponibilidad de los medios durante la sesión. Entre otros, se considerarán incluidos entre los medios electrónicos válidos, el correo electrónico, las audioconferencias y las videoconferencias”.

También pueden tenerse en cuenta las novedades que incorpora el artículo 18 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, en orden a la posibilidad de grabación de las sesiones y su repercusión sobre el contenido de las actas y la función



certificadora asignada en tal supuesto al secretario del órgano; así como la de remisión de las actas por medios electrónicos, a los efectos de agilizar su aprobación en la misma reunión.

Artículo 8. Grupos de trabajo.

Convendría mejorar la redacción del artículo 8.2 del proyecto que hace referencia a un plazo para la “constitución” del grupo de trabajo, cuando su constitución, según el literal del precepto, se efectúa por acuerdo del propio Consejo.

Disposición adicional segunda. Propuestas de nombramiento de vocalías.

En esta disposición adicional se debe sustituir la remisión que efectúa al artículo 4 del proyecto, relativo a las funciones del Consejo, por el artículo 5, que regula la composición del Consejo.

Disposición adicional tercera. Medios personales y materiales.

De acuerdo con el artículo 53.1 de la Ley 3/2001, de 3 de julio:

“La disposición o convenio por la que se constituya un órgano colegiado en la Administración autonómica deberá prever necesariamente los siguientes extremos:

»(...).

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

De acuerdo con ello, se considera que la previsión de esta disposición adicional debería incardinarse en el articulado del proyecto, al constituir una especificación del régimen jurídico de la constitución y el funcionamiento del Consejo. Además, el contenido de la disposición comentada no se identifica con los que son propios de las disposiciones adicionales conforme al apartado I.6.b) de las Instrucciones para la elaboración de los documentos que se tramitan ante los órganos colegiados de Gobierno de la Comunidad de Castilla y León, esto es, regímenes jurídicos especiales, mandatos y autorizaciones no dirigidos a la producción de normas jurídicas, preceptos residuales, o excepciones, dispensas y reservas a la aplicación de la norma cuando no sea posible o adecuado regular estos aspectos en el articulado.



Por otro lado, respecto a su contenido, debería justificarse suficientemente en la Memoria cómo el hecho de excluir la posibilidad de indemnización por parte de la Administración para la asistencia a las sesiones no va a condicionar el nombramiento para formar parte de este órgano de personas residentes en los municipios más remotos y en los bordes de la Comunidad, precisamente los más afectados por los retos demográficos, y en qué medida tal previsión no constituye un factor de discriminación por el mayor coste que los residentes en estos territorios deben asumir para ejercer su derecho a participar en este Consejo.

Siendo este coste diferencial de acceso a derechos, servicios e infraestructuras públicas uno de los factores de desigualdad que afecta a los territorios con retos demográficos más críticos, resulta poco explicable que no se tenga en cuenta en el funcionamiento de este órgano.

Disposición transitoria.

La disposición transitoria del proyecto prevé que "Los grupos de trabajo de inmigración y emigración creados por Acuerdo del Pleno del Consejo de Políticas Demográficas, en su sesión de 28 de noviembre de 2016, al amparo de lo dispuesto en la disposición adicional segunda del Decreto 4/2015, de 15 de enero, por el que se crea y regula el Consejo de Políticas Demográficas, continuarán operativos mientras no se proceda a la constitución de nuevos grupos de trabajo a tenor de lo establecido en el artículo 8 del presente decreto".

A este respecto, sería deseable que en el proyecto de decreto se fije un plazo para la constitución de los grupos de trabajo a los que se refiere el artículo 8 del proyecto, considerando además que la composición del Consejo de Políticas Demográficas y el de Dinamización Demográfica no es la misma, por lo que el funcionamiento de aquellos grupos de trabajo que responden a la composición del primero, una vez constituido el Consejo de Dinamización Demográfica, puede ocasionar disfunciones.

III CONCLUSIONES

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





Una vez que se complete la tramitación del proyecto en los términos señalados en la consideración jurídica segunda del dictamen, y consideradas las observaciones formuladas, podrá elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el proyecto de decreto por el que se crea y regula el Consejo de Dinamización Demográfica de Castilla y León.

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

En Zamora, en fecha al margen
DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE

