



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

N.º 87/2022

Excma. Sra.:

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en sesión celebrada el día 17 de marzo de 2022, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“En virtud de comunicación de V. E. de 24 de febrero de 2022, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha ha examinado el proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 87/2016, de 27 de diciembre, por el que se unifica el marco de concertación con las Entidades Locales para la prestación de Servicios Sociales de Atención Primaria en Castilla-La Mancha.

Resulta de los **ANTECEDENTES**

Primero. Memoria de impacto normativo.- Con fecha 10 de diciembre de 2021 el Director General de Acción Social de la Viceconsejería de Servicios y Prestaciones Sociales suscribió una memoria de impacto



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

normativo comprensiva de la oportunidad de la propuesta (motivación, objetivo y alternativas); contenido, análisis jurídico y descripción de la tramitación; y análisis de impactos del mismo proyecto.

Para poner en antecedentes, la memoria señalaba que *“el Decreto 87/2016, de 27 de diciembre, tiene por objeto regular la suscripción de convenios de colaboración entre la Consejería competente en materia de servicios sociales y las Entidades Locales de ámbito territorial inferior a la provincia para la prestación de servicios sociales de atención primaria, en el marco del catálogo de prestaciones regulado en el artículo 36 de la Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha”*, cofinanciado a través del Programa Operativo 2014-2020 de Castilla-La Mancha, del Fondo Social Europeo, habiéndose fijado para el período 2021-2027 una nueva regulación de los fondos de gestión compartida de la Unión Europea que obliga a *“modificar los artículos 1.2.f), 3, 6, 9.a) y 12.5 del Decreto 87/2016, de 27 de diciembre, (para) adaptar la cofinanciación de los convenios de colaboración que se suscriban al amparo del citado decreto a la nueva normativa aplicable”*, constituida por el Fondo Social Europeo Plus (FSE+) regulado por el Reglamento (UE) 2021/1057, del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de junio de 2021, por el que se establece el FSE+ y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 1296/2013; y por Reglamento (UE) 2021/1060, del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de junio de 2021, por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al FSE+, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y Acuicultura, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, al Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados.

Asimismo, la memoria exponía el marco competencial de la iniciativa y las competencias de la Dirección General promotora para la elaboración del proyecto; y realizaba una exposición del marco normativo, estatal y autonómico, en que se sitúa la iniciativa, tras lo cual se analizan los diferentes impactos sectoriales derivados de su aprobación, afirmándose que la regulación proyectada tendría efectos positivos en los ámbitos de la discapacidad, la competencia en el mercado y la unidad de mercado; y



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

negándose incidencia alguna por razón de género y desde el punto de vista presupuestario.

En cuanto a la simplificación administrativa y la reducción de cargas, declaraba la memoria que el texto proyectado impone las cargas administrativas estrictamente necesarias a las entidades destinatarias.

Finalmente, el documento concluía con una descripción de la tramitación necesaria para la elaboración y aprobación del proyecto reglamentario examinado.

Segundo. Resolución de inicio.- A la vista de la citada Memoria, con fecha 13 de diciembre de 2021, la Consejera de Bienestar Social autorizó el inicio de la tramitación del expediente de elaboración del proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 87/2016, de 27 de diciembre, por el que se unifica el marco de concertación con las Entidades Locales para la prestación de Servicios Sociales de Atención Primaria en Castilla-La Mancha.

Tercero. Primer borrador del proyecto.- En el expediente remitido figura un primer borrador de proyecto de Decreto, fechado el 20 de diciembre de 2021, en el que la disposición proyectada consta de parte expositiva, un artículo único, dividido en seis apartados, y una disposición final única.

Cuarto. Informe de la Secretaría General.- Seguidamente, el 20 de diciembre de 2021 fue emitido informe por la Secretaría General de la Consejería consultante, en el que, tras reflejar la competencia en que se ampara el proyecto y describir su objeto, estructura y naturaleza, refería los trámites conformadores del procedimiento a seguir para su aprobación, concluyendo con su parecer favorable al mismo.

Quinto. Informes emitidos.- Figuran incorporados al expediente los siguientes informes emitidos en relación con el Decreto proyectado:

- Informe del Coordinador Regional del Fondo Social Europeo de la Viceconsejería de Economía, Empresas y Empleo, de 13 de diciembre de 2021. Tras la cita de la normativa aplicable, informaba favorablemente el borrador del decreto, matizando que *“la posibilidad de cofinanciación por el Fondo Social Europeo Plus (FSE+) 2021-2027 de Castilla-La Mancha de las*



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

actividades de inclusión social, reguladas en el Decreto 87/2016, tras la modificación operada por el borrador remitido, es perfectamente viable, si bien ha de quedar forzosamente condicionada a su inclusión efectiva en el futuro programa que se apruebe por la Comisión Europea para dicho período, así como a la existencia de asignación financiera suficiente”.

- Informe favorable sobre racionalización y simplificación administrativa y reducción de cargas, emitido el 20 de diciembre de 2021 por el Responsable de Calidad e Innovación de la Secretaría General de Bienestar Social, en el cual se afirmaba que el *“texto proyectado no afecta a la simplificación administrativa ni a la reducción de cargas, por no contener normas de contenido procedimental”*.

- Comunicación de la Inspección General de Servicios, de fecha 21 de diciembre de 2021, en el que, brevemente, un Inspector Analista de Servicios ponía de manifiesto que no procede la emisión de informe *“respecto del cumplimiento de la normativa en materia de simplificación y racionalización de procedimientos, dado que el decreto no contempla normas de carácter procedimental”*.

- Informe de impacto por razón de género, suscrito el 1 de febrero de 2022 por la Secretaria General de la Consejería de Bienestar Social, en el que se analizaba el impacto de género que derivaría de la aprobación del Decreto. Tras identificar la norma que pretende modificarse, el órgano promotor, ámbito de actuación, y el contexto normativo vinculado, realizaba una previsión de efectos sobre la igualdad de género y valoración de su impacto -atendiendo a la identificación de los objetivos de políticas marco sobre igualdad de oportunidades, el análisis de cómo afectará la iniciativa a hombres o mujeres en relación a esa igualdad y la incidencia sobre los roles y estereotipos-, concluyendo que el proyecto de Decreto *“no supone, ni en el fondo ni en la forma, impacto que pudiera afectar a las situaciones de discriminación por razón de género”*.

Sexto. Información pública.- Mediante publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha número 247, de 27 de diciembre de 2021, se dio a conocer la Resolución de 12 de diciembre, dictada por la Secretaria General de Bienestar Social, abriendo el trámite de información pública del



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

proyecto de decreto, a través de la puesta del expediente a disposición de los interesados en el tablón de anuncios electrónico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y en su página web.

Dicha publicación figuró expuesta entre los días 28 de diciembre de 2021 y 25 de enero de 2022, según certifica la Inspectora General de Servicios.

Séptimo. Consejo Asesor de Servicios Sociales.- Según certificación emitida por la Secretaria del Consejo Asesor de Servicios Sociales, con el visto bueno de la Vicepresidenta, consta que con fecha 2 de febrero de 2022 el texto modificativo en tramitación fue examinado por el Consejo Asesor de Servicios Sociales, quien emitió informe favorable al contenido del mismo.

Octavo. Comisión para el Diálogo Civil con la Mesa del Tercer Sector Social.- La Comisión para el Diálogo Civil con la Mesa del Tercer Sector Social sometió a consulta y votación el borrador del decreto, habiendo obtenido informe favorable de sus miembros asistentes a la reunión celebrada el 2 de febrero de 2022, lo cual se acredita mediante certificación expedida por su Secretaria, con el visto bueno de la Presidenta.

Noveno. Informe de alegaciones.- A continuación se incorpora al expediente el informe del Director General de Acción Social, fechado el 9 de febrero de 2022, según el cual no se han formulado alegaciones u observaciones al texto del borrador normativo.

En el mismo informe, se pone de manifiesto la nueva redacción dada al apartado cuatro del artículo único, por el que se modifica el artículo 9.a) del Decreto 87/2016, de 27 de diciembre, a fin de conseguir una mayor agilidad en la tramitación y suscripción de los convenios de cuantía superior a 500.000 euros.

Décimo. Proyecto de Decreto.- El proyecto de Decreto sometido a dictamen, de fecha 9 de febrero de 2022, consta de una parte expositiva, un artículo único dividido en seis apartados y una disposición final única.

La parte expositiva describe el marco normativo en el que se inserta, y justifica la modificación del Decreto 87/2016, de 27 de diciembre, en la



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

necesidad de dar respuesta a los cambios operados en la financiación plurianual y en las directrices políticas de la Unión Europea para el período 2021-2027, a los efectos de cofinanciar los convenios de colaboración suscritos entre la Consejería competente en materia de servicios sociales y las Entidades Locales de ámbito inferior a la provincia para la prestación de servicios sociales de atención primaria, dentro del catálogo de prestaciones regulado en el artículo 36 de la Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha.

Asimismo, se enumera la nueva normativa europea de aplicación a la cofinanciación de los convenios y se citan los precedentes normativos, en cuyo seno se ha venido materializando aquella colaboración financiera entre la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y las Corporaciones Locales, a través de la celebración de diversos convenios.

A continuación, la parte expositiva expresa el objeto modificativo de la disposición proyectada; justifica la adecuación del procedimiento de elaboración de la disposición general a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; y finaliza con una breve referencia a los trámites procedimentales más relevantes en la tramitación de la disposición reglamentaria.

El artículo único, *“Modificación del Decreto 87/2016, de 27 de diciembre, por el que se unifica el marco de concertación con las Entidades Locales para la prestación de Servicios Sociales de Atención Primaria en Castilla-La Mancha”*, se estructura en seis apartados, cuyo objeto es el que se describe a continuación.

El apartado uno otorga una nueva redacción, ampliando su contenido, a la letra f) del artículo 1.2, sobre el *“Objeto”* del Decreto, en el que se enumeran las Prestaciones del Catálogo de Atención Primaria que serán objeto de financiación.

El apartado dos suprime el artículo 3.5, en el que se regulan los *“Conceptos y costes financiados”*, añadiendo dos nuevos apartados numerados correlativamente como 5 y 6, en los que se establece la relación



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

de los gastos subvencionables en los proyectos que vayan a ser cofinanciados por el FSE+, y de los conceptos no financiados, respectivamente.

En el apartado tres se modifica la redacción del artículo 6, sobre el “*Fondo Social Europeo Plus*”, estableciendo la posibilidad de cofinanciar proyectos vinculados a la prestación de prevención y atención integral ante situaciones de exclusión social y a los gastos vinculados al desarrollo de dicha prestación, todo ello, con respeto a las prioridades fijadas por la Unión Europea en materias concretas y determinadas, y con sujeción al Programa Operativo del FSE+ 2021-2027 de Castilla-La Mancha.

El apartado cuatro modifica el artículo 9.a), en el que se establecen los “*Órganos competentes para la tramitación y suscripción de los convenios*” cuya cuantía sea superior a 500.000 euros.

En el apartado cinco se altera el artículo 12.5, en el que se establece la forma de “*Justificación*” del gasto para los convenios cofinanciados en el marco de la prestación de prevención y atención integral ante situaciones de exclusión social a través de la inclusión activa de los grupos desfavorecidos, la integración socioeconómica de nacionales de terceros países o comunidades marginales y la integración social de las personas en riesgo de pobreza o exclusión social.

El apartado seis contiene una modificación genérica para todas aquellas citas que en el Decreto 87/2016, de 27 de diciembre, se efectúen a la “*Dirección Provincial*”, que deberán entenderse hechas a la “*Delegación Provincial*”.

En último término, la disposición final única, determina que la “*Entrada en vigor*” del decreto se producirá al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha.

Undécimo. Informe del Gabinete Jurídico.- Con fecha 21 de febrero de 2022 emitió informe el Gabinete Jurídico a través de un Letrado adscrito a dicho órgano, con el visto bueno de su Directora. En dicho informe se examinaba la competencia en que se ampara el proyecto; su ámbito



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

normativo; la tramitación sustanciada; y la estructura y contenido del proyecto, formulando las siguientes consideraciones:

- Ausencia en el expediente de los preceptivos informes de impacto demográfico, exigido por el artículo 8 de la Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha; y del Consejo Regional de Municipios, impuesto por el artículo 77.1.a) de la Ley 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades Locales de Castilla-La Mancha.

- Debería establecerse un período de *vacatio legis*, toda vez que del expediente no se desprende razón alguna que justifique la inmediata entrada en vigor de la norma examinada.

Duodécimo. Informe sobre alegaciones.- A la vista de las alegaciones y propuestas formuladas por el Gabinete Jurídico, la Secretaria General de Bienestar Social, con fecha 24 de febrero de 2022, emitió informe en el que reflejaba el tratamiento otorgado a las mismas, justificando la ausencia de los preceptivos informes en la obligatoriedad de aplicar el reglamento europeo, al que se pretende adaptar el decreto autonómico que se modifica, sin necesidad de acto estatal alguno de recepción, ratificación o incorporación al derecho interno, más aun si se tiene en cuenta que el proyecto modificativo ha sido sometido al trámite de información pública e informado por el Consejo Asesor de Servicios Sociales y por la Comisión para el Diálogo Civil con la Mesa del Tercer Sector Social de Castilla-La Mancha. Por las anteriores razones, concluía el informe que no se ha considerado oportuno solicitar los referidos informes de impacto demográfico y del Consejo Regional de Municipios.

De otro lado, se motiva la no utilización del período de *vacatio legis* de 20 días para la entrada en vigor del reglamento modificativo en la necesidad de formalizar los convenios amparados en el Decreto 87/2016, de 27 de diciembre, en el primer trimestre del año, debiendo previamente adaptarse al texto de la nueva disposición general.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

En tal estado de tramitación V. E. dispuso la remisión del expediente a este Consejo Consultivo, en el que tuvo entrada con fecha 25 de febrero de 2022.

A la vista de dichos antecedentes, procede formular las siguientes

CONSIDERACIONES

I

Carácter del dictamen.- La Consejera de Bienestar Social ha solicitado el dictamen del Consejo Consultivo de conformidad con lo previsto en el artículo 54 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, cuyo apartado 4 dispone que este órgano deberá ser consultado en los expedientes de *“proyectos de reglamento o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones”*.

El proyecto de Decreto que se examina contempla una modificación que afecta a varios preceptos del Decreto 87/2016, de 27 de diciembre, por el que se unifica el marco de concertación con las Entidades Locales para la prestación de Servicios Sociales de Atención Primaria en Castilla-La Mancha, el cual vino a desarrollar los mandatos de la Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha, cuyo artículo 64, referido a la financiación de los servicios sociales de Atención Primaria dispone que *“La financiación de estos servicios se garantizará en la Comunidad Autónoma mediante la forma jurídica de colaboración entre las administraciones públicas responsables del Sistema Público de Servicios Sociales que sea adecuada para garantizar los principios de financiación expresados en el artículo 62 de la presente Ley”*, añadiendo en su apartado 2 que *“La participación financiera de cada una de las Administraciones se establecerá reglamentariamente, previa propuesta de la Comisión de Cooperación Interadministrativa”*.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Tratándose, por tanto, de una norma reglamentaria modificativa de otras de naturaleza ejecutiva de igual rango, se emite el presente dictamen con el carácter preceptivo que señala el aludido artículo 54.4 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre.

Se solicita el mismo con carácter de urgencia, fundamentando dicha petición *“en el hecho de que la suscripción de convenios de colaboración entre la Consejería de Bienestar Social y las Entidades Locales para la prestación de servicios sociales de atención primaria, así como la suscripción de los anexos de actualización de las cuantías de los mismos, se tienen que formalizar en el primer trimestre del año”*, lo cual encuentra su respaldo normativo en el artículo 10 del propio Decreto 87/2016, de 27 de diciembre. En consecuencia, conforme al artículo 51.2 de la indicada Ley 11/2003, de 25 de septiembre, se emite en el plazo de 15 días.

II

Examen del procedimiento tramitado.- El procedimiento de elaboración de normas reglamentarias se regula en el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, denominado *“De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones”*, que atiende en los artículos 128 y siguientes a la potestad reglamentaria, a los principios de buena regulación, a la evaluación normativa, a la publicidad de las normas, a la planificación normativa y a la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas; si bien su aplicabilidad debe entenderse atemperada por los criterios interpretativos adoptados y el fallo recaído en la Sentencia 55/2018, de 24 de mayo, del Tribunal Constitucional, dictada a raíz de un recurso de inconstitucionalidad planteado contra la totalidad del Título VI del referido cuerpo legal.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma el ejercicio de la potestad reglamentaria es contemplado en el artículo 36 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha. En su apartado segundo, el citado precepto establece que el ejercicio de dicha



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

potestad [...] *“requerirá que la iniciativa de la elaboración de la norma reglamentaria sea autorizada por el Presidente o Consejero competente en razón de la materia, para lo que se elevará memoria comprensiva de los objetivos, medios necesarios, conveniencia e incidencia de la norma que se pretende aprobar”*. Añade, en el apartado tercero, que *“En la elaboración de la norma se recabarán los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como cuantos estudios se estimen convenientes. [] Cuando la disposición afecte a derechos o intereses legítimos de los ciudadanos se someterá a información pública de forma directa o a través de las asociaciones u organizaciones que los representen, excepto que se justifique de forma suficiente la improcedencia o inconveniencia de dicho trámite. [] Se entenderá cumplido el trámite de información pública cuando las asociaciones y organizaciones representativas hayan participado en la elaboración de la norma a través de los órganos consultivos de la Administración Regional”*.

El expediente que se examina comienza con la memoria de impacto normativo suscrita por el Director General de Acción Social de la Viceconsejería de Servicios y Prestaciones Sociales, en la que se detallan los objetivos, conveniencia e incidencia de la iniciativa, atendiendo además al punto de vista presupuestario y de impacto sobre la competencia en el mercado.

Tal memoria fue elevada al titular del departamento, quien autorizó la iniciativa de la elaboración de la norma respetando lo exigido en el artículo 36 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre.

El trámite de información pública se ha sustanciado por los diferentes cauces previstos en el artículo 36.3 que, según se ha indicado, contempla la posibilidad de que se someta de forma directa a la ciudadanía, a través de las asociaciones u organizaciones que los representen, o a través de los órganos consultivos de la Administración Regional. De este modo, se procedió a la publicación de la resolución de apertura del trámite de información pública en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha (DOCM) n.º 247, de 27 de diciembre de 2021, poniendo de manifiesto el expediente de elaboración de la norma y otorgando un plazo de veinte días para que cuantos se hallaran interesados pudieran formular alegaciones o sugerencias. Asimismo, el texto



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

de la norma se publicó igualmente en el portal web de la Administración Regional por plazo similar. Consta, mediante informe del Director General de Acción Social que en el trámite de información pública no se formularon alegaciones.

Por último, el proyecto elaborado se sometió al dictamen de la Comisión para el Diálogo Civil con la Mesa del Tercer Sector Social y del Consejo Asesor de Servicios Sociales, quienes acordaron informar favorablemente la iniciativa. Se han incorporado al expediente los certificados acreditativos del acuerdo adoptado por cada uno de aquellos órganos, si bien no se han incluido las actas de las sesiones en que fue examinado el proyecto o la documentación manejada en las mismas, lo que impide conocer el debate habido en su seno, y las eventuales propuestas u objeciones que pudieran haber sido manifestadas por sus diversos miembros. Tales ausencias impiden la toma de conocimiento de los concretos alegatos que, en su caso, se hubieran efectuado sobre el texto normativo, pudiendo suponer una privación de elementos de juicio con potencial incidencia sobre el resultado y acierto en el ejercicio de la función dictaminante de este Consejo Consultivo.

Asimismo, al expediente se acompañan los informes emitidos por la Secretaría General de Bienestar Social sobre el impacto por razón de género; por el Responsable de Calidad e Innovación de la Secretaría General de Bienestar Social sobre racionalización y simplificación de procedimientos y medición de cargas administrativas; el informe de la Inspección General de Servicios de la Viceconsejería de Administración Local y Coordinación Administrativa; el informe favorable del Coordinador Regional del Fondo Social Europeo; y el preceptivo informe del Gabinete Jurídico.

Este último, formuló una observación relativa a la ausencia de los preceptivos informes de impacto demográfico, exigido por el artículo 8 de la Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha; y del Consejo Regional de Municipios, impuesto por el artículo 77.a) de la Ley 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades Locales de Castilla-La Mancha.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

No justifica la omisión de tales informes la escasa trascendencia del proyecto modificativo ni la obligatoriedad y aplicación directa al derecho interno del Reglamento Europeo 2021/1057, de 24 de junio, invocadas desde la Secretaría General de Bienestar Social en informe de 24 de febrero de 2022.

No obstante, y aun cuando en principio pudiera entenderse salvada la ausencia del informe de impacto demográfico por la orfandad de regulación al respecto, en la que se atribuya tal competencia a un órgano concreto y determinado de la Administración regional, asiste la razón al Gabinete Jurídico, toda vez que con fecha 3 de marzo de 2022 se publicó en el DOCM número 43, la Resolución de 24 de febrero de 2022, de la Vicepresidencia, por la que se establecen directrices, criterios y metodologías para la elaboración del informe sobre impacto demográfico en los proyectos de normas, planes y programas de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en cumplimiento del mandato recogido en el artículo 8.4 de Ley 2/2021, de 7 de mayo, a cuyo tenor: *“El órgano con competencia en materia de reto demográfico proporcionará directrices, criterios y metodologías para facilitar la elaboración del informe previsto en el apartado 1”*. Dicha Resolución de 24 de febrero de 2022, según su apartado sexto, *“surtirá efectos desde el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha”*, esto es, desde el día 4 de marzo de 2022.

Como quiera que el artículo 8.1 de la Ley 2/2021, de 7 de mayo, establece con carácter imperativo que *“En los procedimientos de elaboración de proyectos de ley y de disposiciones reglamentarias que las desarrollen, así como en la elaboración de planes y programas que se tramiten por la Administración Regional, se deberá incorporar un informe sobre impacto demográfico, teniendo en cuenta la perspectiva de género, que analice los posibles efectos sobre las zonas rurales con problemas de despoblación y establezca medidas para adecuarla a la realidad del medio rural y para luchar frente a la despoblación”*; y que el apartado segundo. 2 de la Resolución de 24 de febrero de 2022 atribuye la competencia para la elaboración del informe sobre impacto demográfico *“a la Consejería o al organismo autónomo competente para la tramitación de los proyectos de ley y de disposiciones reglamentarias que las desarrollen, así como de la elaboración de planes y programas que se tramiten”*, este órgano considera,



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

sin entrar a valorar la naturaleza de la norma por la que se procede al desarrollo de los mandatos de la Ley 2/2021, de 7 de mayo, en esta materia, que la preceptividad del mencionado informe sobre impacto demográfico es incuestionable e insalvable, y debió haberse emitido con anterioridad a la remisión del expediente al Consejo Consultivo, durante el proceso de elaboración de la disposición reglamentaria sometida a dictamen, en los términos exigidos por el apartado segundo. 3 de la Resolución de 24 de febrero de 2022, a saber: *“3. El informe sobre impacto demográfico se realizará de manera simultánea a la elaboración de los proyectos normativos con fuerza de ley y a las disposiciones reglamentarias que los desarrollen, así como a la elaboración de planes y programas que se tramiten por la Administración Regional, desde su inicio hasta su finalización”*.

No puede perderse de vista que el examinado es un procedimiento de elaboración de una disposición general autonómica, entre cuyos trámites, claramente establecidos en el artículo 36 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, se encuentra el de recabar, con carácter imperativo, *“los informes y dictámenes que resulten preceptivos”* (artículo 36.3), habiendo quedado nítidamente impuesta la naturaleza preceptiva del informe sobre impacto demográfico, circunstancia que obliga a atribuir la naturaleza de observación esencial a la ausencia de dicho informe dentro del procedimiento de elaboración del proyecto normativo sometido a dictamen.

Ello, con independencia de que la finalidad última del proyecto de decreto sea la adaptación de una norma europea, sin duda de obligatoria aplicación, porque para su adecuación al ordenamiento jurídico autonómico requiere de la modificación del Decreto vigente, cuya aprobación exige un procedimiento en el que se imponen una serie de trámites preceptivos que no pueden obviarse.

A idéntica conclusión se llega respecto de la omisión del informe del Consejo Regional de Municipios, toda vez que el artículo 77.a) de la Ley de Entidades Locales de Castilla-La Mancha no impone la preceptividad del informe del Consejo Regional de Municipios en función de la importancia, complejidad o trascendencia de la norma cuya aprobación se pretende. Dice literalmente el precepto: *“Son funciones de este Consejo: [] a) Emitir informe preceptivo sobre los proyectos de Ley y Reglamentos que afecten al*



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Régimen Local”. Es decir, queda nítidamente impuesta la naturaleza preceptiva del informe del Consejo Regional de Municipios, lo que hace que, conforme a las prescripciones del artículo 36.3 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, deba recabarse el mismo en el procedimiento de elaboración de la disposición general autonómica examinada.

En definitiva, teniendo en cuenta que la disposición general proyectada se dicta en el ámbito del Régimen Local, por cuanto la materia objeto de modificación afecta a la financiación de los convenios que pueden suscribir las Entidades Locales con la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, se considera imprescindible el informe favorable del Consejo Regional de Municipios, como así se hizo también en el proceso de elaboración de la norma reglamentaria que ahora se modifica, revistiendo su ausencia la esencialidad manifestada por el Gabinete Jurídico en su informe.

Entre la documentación remitida figuran dos borradores de la norma redactados durante la sustanciación del procedimiento, fechados el 20 de diciembre de 2021 y el 9 de febrero de 2022.

El expediente así conformado -ordenado, foliado y dotado de un índice de los documentos que lo integran- y el proyecto de Decreto resultante han sido remitidos finalmente a este Consejo Consultivo a los efectos de emisión del preceptivo dictamen, previsto en el artículo 54.4 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

En virtud de lo expuesto cabe concluir afirmando que en la tramitación del proyecto de Decreto se ha dado cumplimiento a los requisitos esenciales exigidos en la normativa de aplicación, salvo los relativos a los preceptivos informes sobre impacto demográfico y del Consejo Regional de Municipios, por lo que nada obsta al examen del contenido de la norma sometida a consulta, si bien previamente se hace preciso plasmar algunas consideraciones atinentes al marco normativo y competencial en el que se insertará la norma propuesta.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

III

Marco normativo y competencial en el que se inserta la disposición.- De forma previa al análisis del proyecto reglamentario sometido a consulta, conviene hacer una breve exposición del entorno normativo en el que habrá de producirse su inserción en el ordenamiento jurídico.

A tal efecto cabe señalar, primeramente, que el estudio del ámbito material concernido ha sido ya abordado por este Consejo en anteriores dictámenes relativos a otros proyectos de normas, lo que permite remitirse a lo expuesto en los dictámenes emitidos con ocasión del examen de las vigentes Leyes 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha -dictamen 167/2010, de 9 de septiembre- y 7/2014, de 13 de noviembre, de Garantía de los Derechos de las Personas con Discapacidad en Castilla-La Mancha -dictamen 253/2014, de 23 de julio-; o de los Decretos 26/2013, de 23 de mayo, sobre el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del SAAD en Castilla-La Mancha -dictamen 151/2013, de 7 de mayo- y 30/2013, de 6 de junio, de régimen jurídico de los servicios de atención domiciliaria -dictamen 111/2013, de 11 de abril-; e incluso del propio decreto que se modifica, Decreto 87/2016, de 27 de diciembre, por el que se unifica el marco de concertación con las Entidades Locales para la prestación de Servicios Sociales de Atención Primaria en Castilla-La Mancha -dictamen 446/2016, de 21 de diciembre-.

Dicho lo anterior, debe destacarse que la competencia normativa ejercida por la Comunidad Autónoma para dictar el proyecto de Decreto sometido a dictamen entronca clara y primordialmente con la enunciada en el artículo 31.1 20ª del Estatuto de Autonomía, relativa a *“Asistencia social y servicios sociales. Promoción y ayuda a menores, jóvenes, tercera edad, emigrantes, minusválidos y demás grupos sociales necesitados de especial atención, incluida la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación”*.

Ahora bien, el ejercicio de esa competencia exclusiva autonómica viene marcado por las normas estatales dictadas al amparo de la competencia definida en el artículo 149.1 1ª de la Constitución, sobre *“regulación de las*



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos”.

En el ámbito autonómico castellano-mancheño, cuya competencia exclusiva en materia de asistencia y servicios sociales resulta, como ya se vio, del artículo 31.1.20ª de su Estatuto de Autonomía, se dictó la Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha, en cuyo objeto figura determinar la ordenación y estructura del Sistema Público de Servicios Sociales, el cual está integrado por el conjunto de prestaciones y equipamientos de titularidad pública organizados en red, así como los de titularidad privada con los que la Administración establezca alguna forma de colaboración.

Asimismo, la Ley 14/2010, de 16 de diciembre, en su Título VIII atribuye competencias en materia de servicios sociales tanto a órganos de la propia Administración autonómica como a los Ayuntamientos y a las Diputaciones Provinciales (artículos 59 y 60, respectivamente), correspondiendo a los primeros, entre otras, las de gestionar las prestaciones del catálogo correspondientes al nivel de atención primaria.

En el ámbito reglamentario, aún no se ha procedido a realizar un desarrollo completo de la Ley 14/2010, de 16 de diciembre, manteniéndose vigentes diversas normas reglamentarias dictadas en desarrollo de la anterior Ley 3/1986, de 16 de abril, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha, entre las que cabe citar el Decreto 287/2004, de 28 de diciembre, que regula la estructura territorial de las Zonas y Áreas de Servicios Sociales y la estructura funcional del Sistema Público de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha; el Decreto 181/2009, de 1 de diciembre, de Convenios de Colaboración con las Entidades Locales para el desarrollo de las prestaciones básicas de la Red Pública de Servicios Sociales, norma esta última que fue derogada por el Decreto 87/2016, de 27 de diciembre, que ahora se modifica; el Decreto 4/2014, de 16 de enero, del Consejo Asesor de Servicios Sociales; y el Decreto 48/2019, de 21 de mayo, por el que se regula el Comité de Ética de los Servicios Sociales y de Atención a la Dependencia de Castilla-La Mancha.

Dada la materia objeto del presente proyecto, relativa a convenios con entidades locales para financiación de servicios sociales, resulta



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

imprescindible referirse al sistema de delimitación competencial derivado de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, que afecta, entre otras muchas materias, a los servicios sociales. Esta Ley establece un marco competencial de las Entidades Locales más estrecho que el que definía hasta entonces la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante LBRL). En concreto, en el ámbito de los servicios sociales se pasa de la genérica *“prestación de servicios sociales y la promoción y reinserción social”* a establecer como competencia propia únicamente *“la evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social”*. Asimismo, suprime el contenido del artículo 28 de la LBRL que permitía a los Municipios realizar actividades complementarias a las propias de otras Administraciones Públicas.

Esta regulación básica -que entró en vigor el día 31 de diciembre de 2013- eventualmente implicaría una revisión de la normativa autonómica en materia de servicios sociales para su adaptación a la misma, afectando, entre otros muchos preceptos, a los artículos 59 y 60 de la Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha, que enumeran las competencias que corresponden a los Ayuntamientos y a las Diputaciones Provinciales en materia de servicios sociales, respectivamente.

Antes de la aprobación de dicha Ley básica estatal, en el ámbito local, la LBRL establecía en su artículo 25.2.k) que el Municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en materia *“de prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social”* y su artículo 26.1.c) determinaba que los municipios con población superior a 20.000 habitantes debían prestar, en todo caso, *“servicios sociales”*.

La nueva regulación ha modificado ambos preceptos, limitando las competencias de los municipios en esta materia a la *“Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social”* (artículo 25.2.e)) y que los municipios con población superior a 20.000 habitantes deberán prestar obligatoriamente, entre otros servicios, el de *“evaluación e información de*



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social” (artículo 26.1.c).

Desde la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, las Entidades Locales únicamente podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las que le sean atribuidas por delegación por el Estado o la Comunidad Autónoma, *“cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública”*. (artículo 7.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, apartado introducido por artículo 1, apartado 3, de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre). A tal fin el precepto exige, con carácter vinculante la emisión de dos informes previos, el de la Administración competente por razón de la materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades y el de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.

En relación con lo anterior, el artículo 57.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, (redacción dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre), permite que *“La cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, se desarrollará con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los consorcios o los convenios administrativos que suscriban”*.

El citado artículo exige además en su apartado 2, que la suscripción de estos convenios *“deberá mejorar la eficiencia de la gestión pública, eliminar duplicidades administrativas y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”*.

Es en este contexto de la financiación de las ayudas destinadas a la prestación de servicios sociales de atención primaria, en el marco de la concertación con las Entidades Locales, en el que encuentra su justificación la aprobación de la disposición general modificativa sometida a estudio, toda



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

vez aquella financiación procede en parte del Fondo Social Europeo Plus (FSE+) y pretende materializarse a través del Programa Operativo Regional 2021-2027, con sometimiento pleno a las prescripciones del Reglamento (UE) 2021/1060, de 24 de junio, del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados; así como a las disposiciones del Reglamento (UE) 2021/1057, de 24 de junio, del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece el Fondo Social Europeo Plus (FSE+) y se deroga el Reglamento (UE) 2013/1296.

IV

Consideraciones sobre el fondo del proyecto de Decreto.-

Examinado el contenido del proyecto de Decreto, cabe afirmar, su adecuación al marco jurídico que le es de aplicación, al ser respetuoso tanto con el ámbito competencial atribuido a la Comunidad Autónoma como con el conjunto normativo conformado por la legislación estatal básica y la autonómica de la que la norma proyectada constituye desarrollo reglamentario.

Procede, no obstante, efectuar a continuación varias observaciones de distinto alcance que, sin merecer la calificación de esenciales, pretenden contribuir a la mejor comprensión, interpretación y aplicación de la norma proyectada.

Parte expositiva.-

De conformidad con el criterio I.c).12 de las Directrices de Técnica Normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, *“La parte expositiva de la disposición cumplirá la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta”*. Habiendo quedado



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

explicitado el objeto y finalidad de la norma modificativa que se estudia, sin embargo, no se contiene en su preámbulo una sola referencia a las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, omisión que sería conveniente subsanar.

De igual manera, a los efectos de facilitar el entendimiento de la modificación y su relación con las normas europeas que pretenden adaptarse en el reglamento existente, convendría hacer una breve cita y referencia en el preámbulo a las partes de aquellas normas europeas que se están trasladando al proyecto modificativo, pues ello evitaría la transcripción parcial en la parte modificativa de artículos del Reglamento (UE) 2021/1057 y del Reglamento (UE) 2021/1060, generando preceptos excesivamente extensos y con apartados inconexos entre sí, como sucede con el apartado 3 del artículo único, por el que se modifica el artículo 6 del Decreto 87/2016, de 27 de diciembre, observando de esta manera la recomendación de las Directrices de Técnica Normativa de *“cumplir la función de describir su contenido”*.

Apartado tres del artículo único, por el que se modifica el artículo 6. Fondo Social Europeo Plus.-

Con este apartado pretenden introducirse en la norma autonómica las prescripciones de dos reglamentos europeos: el Reglamento (UE) 2021/1057 y del Reglamento (UE) 2021/1060, ambos de 24 de junio, del Parlamento Europeo y del Consejo.

Sin embargo, entiende este órgano consultivo que la técnica utilizada, ya apuntada al analizar la parte expositiva, arroja un resultado confuso y algunas veces inconexo entre las regulaciones contenidas en sus diferentes apartados, recurriendo además a la frecuente remisión a preceptos de dichos reglamentos que, lejos de evitar la extensión de la norma reglamentaria, lo que hace es ampliarla y dotarla de mayor desbarajuste normativo, pues obliga a acudir continuamente a las normas comunitarias para obtener un conocimiento más certero de la regulación que, en cada caso, viene a establecerse, convirtiendo su lectura en una ardua labor, que genera cierto nivel de inseguridad jurídica.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Como quiera que los **apartados 2 a 6 del nuevo artículo 6** vienen a establecer el régimen jurídico sobre la visibilidad, transparencia y comunicación de los Fondos, recogido en los artículos 46 a 50 del Reglamento (UE) 2021/1060, podría resultar conveniente, como ya se hizo en el artículo 6 del Decreto 87/2016, de 27 de diciembre -que se modifica-, hacer una remisión expresa a preceptos concretos del citado reglamento europeo o norma comunitaria que lo sustituya, en su caso.

De otro lado, el **apartado 8 del artículo 6**, sobre las normas de admisibilidad del gasto subvencionable, establece en su **último inciso** que se registrarán por *“las normas específicas que el Estado español desarrolle en relación con los gastos subvencionables por el FSE+ durante el período de programación, 2021-2027, en sustitución de la Orden ESS/1924/2016, de 13 de diciembre, por la que se determinan los gastos subvencionables por el Fondo Social Europeo durante el período de programación 2014-2020”*.

Como quiera que la Orden ESS/1924/2016, de 13 de diciembre, se dictó en aplicación del Reglamento (UE) 1303/2013, de 17 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecían disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, para el período de programación 2014-2020, el cual pierde su vigencia y carece de aplicabilidad al programa operativo 2021-2027, que es el regulado a través de las normas europeas a las que se pretende adaptar el proyecto reglamentario sometido a estudio, se sugiere suprimir la alusión a la Orden ESS/1924/2016, en cuanto norma derogada.

Apartado cinco del artículo único, por el que se modifica el artículo 12.5 del Decreto 87/2016, de 27 de diciembre, sobre “Justificación”.-

Tras la letra d) del apartado 5 se incorpora el siguiente párrafo: *“Los costes indirectos se calcularán mediante un tipo fijo de conformidad con el artículo 54 del Reglamento (UE) 2021/1060, del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de junio de 2021, y no se debe aportar relación de gastos ni documentación justificativa de los mismos. En concreto, será de aplicación*



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

un tipo fijo del 7% de los costes directos subvencionables acreditados”. A fin de evitar repeticiones innecesarias, el párrafo transcrito debería suprimirse, toda vez que es reiteración del último apartado del nuevo artículo 3.5, cuya redacción se incorpora en el apartado dos del artículo único del proyecto normativo.

Extremos de redacción.- Finalmente, se recomienda efectuar un repaso general del texto sometido a dictamen, a fin de subsanar algunas incorrecciones de estilo, gramaticales, tipográficas o erratas, como las que, sin ánimo exhaustivo y a modo de ejemplo, se señalan seguidamente:

1.- Convendría realizar correcciones en las iniciales minúsculas, y escribir con inicial mayúscula los términos “*Consejería*” (nuevo artículo 3.6) y “*Delegación Provincial*” (último párrafo del nuevo artículo 12.5, y apartado seis del artículo único), por cuanto constituyen la denominación oficial de una parte de la Administración.

2.- En caso de no ser atendida la sugerencia efectuada a la redacción del artículo 6:

- En el nuevo artículo 6.4.d), debe adicionarse el pronombre personal “*se*” entre “*proyectos*” e “*incluirá*”, pues se está refiriendo a los contratos laborales.

- En la redacción dada al artículo 6.5, para dotar de sentido al párrafo, en los términos previstos por el artículo 50 del Reglamento (UE) 2021/1060, de 24 de junio, se propone modificar su literalidad para una mejor comprensión, en los siguientes términos: “*5. Cuando el beneficiario no cumpla con sus obligaciones [...]*”.

3.- Por lo demás, se aconseja hacer una lectura más detenida a los efectos de revisar los signos de puntuación y la separación entre párrafos utilizados a lo largo de la parte dispositiva del proyecto de Decreto.



**CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA**

En mérito de lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha es de dictamen:

Que tenidas en cuenta las observaciones formuladas puede V. E. elevar al Consejo de Gobierno, para su aprobación, el proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 87/2016, de 27 de diciembre, por el que se unifica el marco de concertación con las Entidades Locales para la prestación de Servicios Sociales de Atención Primaria en Castilla-La Mancha, señalándose como esenciales las observaciones formuladas en la consideración II, a la omisión de los preceptivos informes sobre impacto demográfico y del Consejo Regional de Municipios.”

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

EXCMA. SRA. CONSEJERA DE BIENESTAR SOCIAL