



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 Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 30 de abril de 2024, ha examinado *el proyecto de decreto por el que se regula la atención a la ciudadanía prestada a través del Servicio 012 de la Administración de la Comunidad de Castilla y León*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN 132/2024

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 5 de marzo de 2024 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el proyecto de decreto por el que se regula la atención a la ciudadanía prestada a través del Servicio 012 de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 7 de marzo de 2024, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 132/2024, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal y como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el presidente del Consejo, correspondió su ponencia al consejero Sr. Ramos Antón.

Primero.- El proyecto.

El proyecto de decreto sometido a consulta consta de una parte expositiva, una parte dispositiva compuesta por 14 artículos distribuidos en dos títulos, y una parte final conformada por una disposición adicional, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.





El título I, "Disposiciones Generales" (artículos 1 a 6), regula el objeto; ámbito de aplicación; principios; responsabilidad; protección de datos de carácter personal; calidad y mejora continua de la información a la ciudadanía.

El título II, consta de tres capítulos. El capítulo I, "Organización y funcionamiento" (artículos 7 a 8), trata del servicio 012 y de los canales de acceso. El capítulo II, "Funciones" (artículos 9 a 11), incluye prestaciones del servicio, naturaleza de la información administrativa y tramitación. El capítulo III, "Asistencia a usuarios de la Sede electrónica" (artículos 12 a 14), regula la información y asistencia técnica, acceso directo: contacta, e incidencias y avisos.

La disposición adicional única recoge la no discriminación por razón de género.

La disposición derogatoria abroga el Decreto 193/2001, de 19 de julio, por el que se regula el Servicio Telefónico 012 de Información Administrativa y Atención al Ciudadano de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, la Orden de 17 de mayo de 2002, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, de desarrollo del Decreto 193/2001, de 19 de julio, y las demás disposiciones de igual o menor rango en cuanto se opongán a lo dispuesto en la norma proyectada.

La disposición final primera establece una habilitación en favor del titular de la consejería competente en materia de información y atención al ciudadano para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo del decreto. Y la segunda prevé la entrada en vigor del decreto a los 20 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 de un índice de los documentos que lo conforman, figuran los siguientes:

- Copia del anuncio de consulta pública previa a la elaboración del proyecto publicado en el Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León, a los efectos de lo dispuesto en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC). No se efectuaron aportaciones en este trámite.





- Copia del anuncio de sometimiento del proyecto a los trámites de participación ciudadana, regulado en la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, y de audiencia y de información pública, de acuerdo con los artículos 133 de la LPAC, y 76, en relación con el 75.5, de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

- Solicitud de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Calidad de los Servicios de 24 de febrero de 2023, de remisión de la memoria y disposición proyectada inicial a las diferentes consejerías, para su informe. Constan en el expediente observaciones realizadas por la Secretaría General de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades el 18 de abril de 2023, y escritos del Gabinete del vicepresidente y de las secretarías generales de las restantes consejerías en las que señalan que no formulan observaciones.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos, Fondos Europeos y Estadística de la Consejería de Economía y Hacienda de 19 de mayo de 2023.

- Certificado del secretario del Consejo de Cooperación Local de Castilla y León de 19 de enero de 2024, en el que hace constar que dicho órgano ha tomado conocimiento del proyecto.

- Proyecto de decreto de 2 de febrero de 2024, sometido a dictamen a este Consejo, y los elaborados en distintas fases de la tramitación.

- Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de la Presidencia de 16 de febrero de 2024, favorable al proyecto.

- Memorias del proyecto, la final de 26 de febrero de 2024.

- Informe de 4 de marzo de 2024 del secretario general de la consejería proponente.





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 Primera emitir el dictamen, según lo establecido en el apartado tercero, 1.a) del Acuerdo de 6 de marzo de 2014, del Pleno del Consejo, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

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

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, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León se recoge en el artículo 75.3 de la misma para los anteproyectos de ley. No resulta aplicable la nueva redacción dada a los artículos 75, 76 y 76 bis de aquella por la Ley 1/2021, de 22 de febrero, de Medidas Tributarias, Financieras y Administrativas, dado que tal modificación no ha entrado en vigor, de acuerdo con la disposición final vigesimoprimera de la citada Ley 1/2021. No obstante lo cual, debe recordarse la necesidad de que la Administración de la Comunidad dé cumplimiento al mandato previsto en el apartado 3 de la referida disposición final, que dispone que "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, [referido a la regulación reglamentaria del procedimiento de elaboración de las normas] (...) deberá producirse en el plazo máximo de un año desde la publicación de la presente ley en el Boletín Oficial de Castilla y León". Y es obvio que tal plazo se ha superado sin haberse dado cumplimiento aún a dicho mandato legal.





Conforme al mencionado artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, 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 75 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, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, a través del Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León por un plazo mínimo de diez días naturales”.

Por otra parte, el apartado 5 del mismo precepto dispone en su inciso primero 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 de la Ley 3/2001, en sus apartados 6, 8 y 9, exige que el proyecto se envíe a las restantes consejerías para que, en un plazo no superior a diez días, emitan informe 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); que se emita informe de legalidad por los servicios jurídicos de la Comunidad; y que 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.

A este respecto, resultan aplicables al proyecto 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, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, eficiencia, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

En la línea que marca ahora la 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.

A) En cuanto a la memoria, el artículo 3 del Decreto 43/2010, de 7 de octubre, dispone que "contendrá, en un único documento, la evaluación del impacto normativo o administrativo, si fueran preceptivos, y, en todo caso, cuantos estudios e informes sean necesarios para el cumplimiento de los principios y medidas regulados en los artículos 41 y 42 de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, debiéndose redactar por el órgano o centro directivo proponente del proyecto normativo de forma simultánea a la elaboración de este.





»Asimismo, deberá reseñar las modificaciones introducidas en el texto originario como fruto de la participación, de informes y consultas, y justificar las razones que llevan a aceptar o, en su caso, rechazar las observaciones que se hayan presentado”.

En este caso, la memoria justificativa final de 26 de febrero de 2024 se refiere al marco normativo; al cumplimiento de los principios de necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, coherencia, accesibilidad y responsabilidad; al contenido del proyecto, describiendo su estructura y contenido; a los impactos preceptivos, concretamente, los impactos económico y presupuestario, por razón de género, en el ámbito de la infancia, de la familia, de la adolescencia y de la discapacidad, normativo, administrativo y análisis de contribución a la sostenibilidad y la lucha o adaptación contra el cambio climático, Agenda 2030 y objetivos de desarrollo sostenible (ODS). Además, contiene la evaluación del impacto de la norma sobre la demografía.

De este modo, la memoria contempla los impactos sociales en la infancia, en la adolescencia y en la familia. Según consta en la memoria, la norma proyectada no genera impacto en estas materias, extremo corroborado por el informe de 18 de abril de 2023 emitido por la Secretaría General de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades. Mención especial merece el impacto de la disposición en la discapacidad, considerado positivo, con especial atención a los servicios de administración electrónica, a fin de garantizar que el servicio de información y atención a la ciudadanía a través del Servicio 012 sea accesible en igualdad y no discriminación y la efectiva accesibilidad universal de las personas con discapacidad en sus relaciones con la Administración.

Respecto al impacto de género cabe destacar que el decreto proyectado regula el “012 Mujer” que ofrece información general y especializada, en particular la atención a víctimas de violencia de género de Castilla y León en dos vertientes: por un lado, el asesoramiento jurídico y, por otro, la atención psicológica. La memoria señala: “(...) teniendo en cuenta los servicios prestados especialmente desde el 012 mujer entendemos que la norma sería pertinente al género puesto que el 012 mujer puede paliar una posible desigualdad de las mujeres, atendiendo, además de forma eficaz, a las víctimas de violencia de género”. Sí se echa de menos en esta evaluación una referencia al Convenio entre el Ministerio de Igualdad (Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género) y la Comunidad de Castilla y León para la prestación del servicio telefónico de información y asesoramiento





jurídico en materia de violencia de género, que facilita una atención integral y continuada en materia de violencia de género a través de los servicios telefónicos 012 y 016.

Asimismo, en el ámbito normativo y administrativo el impacto es neutro. En cuanto impacto normativo, la memoria dispone que "El proyecto no supone incremento de cargas administrativas para las empresas y tampoco regula la prestación de servicios en el mercado en los términos en los que estos se definen en la normativa vigente" y finalmente respecto al impacto administrativo establece "El proyecto de disposición no contiene la regulación de nuevos procedimientos administrativos ni la modificación de procedimientos ya existentes".

En lo referido al impacto económico de la norma proyectada, la memoria hace constar "El impacto económico es nulo. No afecta a las pymes ni a la libre competencia ni a la unidad de mercado."

La memoria también reseña que no existe impacto presupuestario en los presupuestos de las entidades locales, por cuanto para éstas la adhesión al Plan de Expansión Rural del 012 no implica asunción de gasto.

Consta el examen del impacto sobre la demografía. Sobre este particular la memoria refleja que "La universalización del acceso a la información administrativa y al acceso a los procedimientos y servicios a través de la sede electrónica de la Administración afecta de forma positiva al reto demográfico, ya que acerca la Administración a la ciudadanía, independientemente del lugar donde resida el ciudadano, sin que exista brecha territorial a la hora de relacionarse con la Administración. Se ha de destacar en este punto, la implantación del Plan de Expansión Rural del 012 que, como se ha dicho anteriormente, facilitará el acceso a la información administrativa de las entidades locales adheridas al citado plan". Si bien cabe valorar la incorporación de la evaluación del impacto demográfico de la norma que se proyecta, también cabría considerar si la brecha digital por edades y el envejecimiento de la población rural no exigirían estrategias activas para hacer realidad la accesibilidad digital a la Administración por parte de toda la población con independencia del lugar de residencia, de modo que las afirmaciones que se hacen sobre los cales digitales de acceso puedan ser efectivas.

En lo que respecta al impacto en la sostenibilidad y la lucha y adaptación frente al cambio climático considera que, "una vez analizado el proyecto de decreto desde el marco de evaluación anteriormente descrito,





puede concluirse que no se prevé que su aplicación vaya a producir efectos positivos o negativos valorables a priori sobre la sostenibilidad ni sobre la lucha contra el cambio climático o la adaptación a éste, por lo que puede considerarse que su contribución será neutra por más que la utilización de las tecnologías de administración electrónica sin duda ha de contribuir positivamente, aunque sea de forma indirecta, a la reducción del uso del papel dentro de la Administración autonómica, mediante la generación de una cadena de valor ambiental que repercuta positivamente en una gestión administrativa electrónica posterior por parte de las unidades tramitadoras y, desde luego, a la sensibilización general acerca de la necesaria sostenibilidad ambiental. En este sentido se considera por este Consejo que la eliminación de desigualdades territoriales de acceso a la Administración, si es efectiva, contribuye también a mejorar el atractivo de los territorios remotos como lugar de residencia y trabajo, y por ello puede suponer un impacto positivo en el mantenimiento de los ecosistemas, la biodiversidad y, en definitiva, el valor de estos territorios en la lucha frente al cambio climático.

Por último, la memoria aborda el impacto en relación con la Agenda 2030 y objetivos de desarrollo sostenible (ODS). Señala que son dos los fines del proyecto normativo: alcanzar unas instituciones eficaces y transparentes y garantizar el acceso a la información y libertades fundamentales de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales.

La memoria finaliza con la descripción de la tramitación realizada.

B) En cuanto a la tramitación, deben realizarse varias observaciones:

1) Se ha realizado una consulta pública previa y el proyecto se ha sometido al trámite de participación ciudadana previsto en los artículos 75.4 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, y 18 de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León.

El trámite de consulta previa a la elaboración del proyecto se publicó en el Portal de Gobierno Abierto y se mantuvo abierto desde el día 24 de octubre hasta las 14:00 horas del 10 de noviembre de 2022. De igual forma, el trámite de participación ciudadana estuvo abierto desde el 24 de enero hasta las 14:00 horas del 10 de febrero de 2023.

Se advierte que en ambos casos el trámite concluyó a las 14:00 horas del último día del plazo otorgado para ello. Como se ha indicado por este Consejo en las Memorias correspondiente a los años 2021 y 2022, dado





que las sugerencias y observaciones deben presentarse a través del Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León y éste está habilitado durante las 24 horas del día, la participación ciudadana no debe limitarse hasta las 14:00 horas, sino que debería extenderse hasta las 23:59 horas del último día natural del plazo otorgado.

2) Consta en el expediente que el proyecto se ha sometido a los trámites de audiencia y de información pública con objeto de favorecer al máximo la participación de la sociedad de acuerdo con los artículos 133 de la LPAC, y 76, en relación con el 75.5, de la Ley 3/2001, de 3 de julio, abierto según la memoria desde el 24 de enero al 14 de febrero de 2023.

3) El Consejo de Cooperación Local de Castilla y León ha tomado conocimiento del proyecto de decreto por el que se regula el 012, en sesión celebrada el 9 de enero de 2024, de acuerdo con las funciones que le atribuye el artículo 97.a) de la Ley 1/1998, de 4 de junio de Régimen Local de Castilla y León.

En este sentido, la intervención de los órganos colegiados en el procedimiento debe quedar acreditada mediante la incorporación al expediente del acta de la sesión en la que se evaluó el proyecto, a fin de conocer el debate generado y las alegaciones efectuadas en relación con él, sin que baste la simple certificación de la Secretaría en la que se da cuenta simplemente de la existencia del informe, pero no de su contenido. Como señala la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 2 de febrero de 2015, en relación con la emisión de informes preceptivos en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general "El informe del Consejo no puede convertirse en un mero automatismo formalista de forma que pueda convalidarse su existencia con la mera expresión de que ha sido sometido a consideración del Consejo el borrador del Decreto, no constando ni tan siquiera su aquiescencia al mismo, o la emisión de informe de carácter verbal, de forma que de ello pueda deducirse la plena aquiescencia con la propuesta sometida a la consideración del órgano decisorio, sino que, por el contrario, coherentemente con el contenido de las normas reglamentarias que configuran el referido informe como preceptivo, y atendiendo a su finalidad y naturaleza, debe exigirse que tal informe obre en el expediente administrativo" (Por todos, Dictamen 258/2017, de 21 de junio, y en el mismo sentido, dictámenes 409/2016, de 13 de octubre, 121/2016, de 22 de abril, 228/2018, de 18 de junio, 181/2019, de 9 de mayo, o 266/2019, de 21 de junio y Memoria del Consejo Consultivo del año 2016) .





Sentado lo anterior, el certificado del Consejo de Cooperación Local de Castilla y León que obra en el expediente se estima suficiente, pues recoge las intervenciones efectuadas en la sesión de 9 de enero de 2024.

4) No consta en el expediente el informe del Consejo Económico y Social de Castilla y León. En su caso, de no considerarse preceptivo deberá justificarse en la memoria.

5) Por otra parte, no obra en el expediente la comunicación previa a la tramitación del proyecto a la Comisión Delegada de Gobierno, de acuerdo con el artículo 5.1.c) del Decreto 19/2022, de 26 de mayo, en atención a la incidencia de aquel en los ámbitos económico, financiero, de desarrollo rural, tributario, estadístico o presupuestario. De este modo, en la memoria se debe justificar la innecesaridad, en su caso, de la intervención en el procedimiento de la Comisión Delegada de Gobierno o, en otro caso, deberá subsanarse la falta de este trámite, incorporando al procedimiento justificación de su intervención.

6) Consta el informe de 4 de marzo de 2024 del secretario general de la consejería proponente, previsto en el artículo 39.1.g) de la Ley 3/2001, de 3 de julio.

7) No se han remitido a este Consejo los estudios que han precedido a la redacción del texto, que posibilitan un mejor conocimiento de los criterios, las posibilidades analizadas y el fundamento de determinadas opciones tomadas, y facilitan, en su caso, la interpretación del texto proyectado. A ellos se refieren tanto el artículo 75.3 de la Ley 3/2001, como el artículo 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de este Consejo.

En lo demás, como se ha expuesto, el proyecto ha sido objeto de examen por todas las consejerías, que no han formulado observaciones.

8) Por lo respecta a la incidencia económico-presupuestaria, la aprobación del decreto genera gastos para la comunidad autónoma. La memoria señala: "De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, por remisión a su artículo 75.2.c), se incluye un estudio económico con referencia al coste al que puede dar lugar, en su caso, así como la financiación. Por lo tanto, se ha realizado el oportuno





análisis del coste que supone la aplicación de la norma, su financiación y su incidencia desde el punto de vista presupuestario”.

Dicho lo que anticipa, se advierte de que el estudio económico ha de unirse al expediente (ya que no consta), dado que la determinación del alcance del gasto que conlleva la aplicación de la norma junto a la forma en que se va a financiar es uno de los requisitos de los principios de buena regulación que prevé el artículo 129.7 de la LPAC; sin que se considere suficiente la referencia al coste total de 3.900.00 euros y su imputación al presupuesto de la Consejería de la Presidencia, Dirección General de Atención al Ciudadano y Calidad de los Servicios al subprograma 491A02 (Promoción de las telecomunicaciones y sociedad de la información) subconcepto 64001, estudios y trabajos técnicos.

En este sentido, el informe de la Dirección General de Presupuestos, Fondos Europeos y Estadística de la Consejería de Economía y Hacienda, exigido en el artículo 76.2 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León, concluye: “En cuanto al coste derivado del proyecto de Decreto, según se indica en la Memoria, se estima para el año 2023 en 3.900.000 euros, derivados del contrato del Servicio 012.

»De acuerdo con la Memoria recibida, la norma carece de impacto presupuestario, puesto que los costes derivados del proyecto de Decreto se prevén asumir en 2023 con las disponibilidades ordinarias actuales, aplicación presupuestaria 01.09.491A02.64001-, actualmente con crédito por importe de 3.900.000 euros.

»Por tanto, la implementación de la norma no requiere de mayores dotaciones presupuestarias y no conlleva incremento de gasto para la Comunidad”.

Ahora bien, que el servicio se encuentre actualmente externalizado y que el gasto ya esté previsto en la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad para el año 2023, y su financiación contemplada en el escenario presupuestario de los años venideros, no obsta para que se elabore un estudio económico que contenga una estimación aproximada de los efectos económicos que conlleva, claramente obsoletos. Si bien la mayoría de prestaciones contempladas en la disposición ya están previstas en la Orden PRE/1641/2022, de 23 de noviembre, por la que se aprueba la actualización de la carta de servicios del servicio telefónico 012 de





información administrativa y atención al ciudadano de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, no es menos cierto que la norma proyectada incorpora el "012 Empresa", "012 Social", "012 Sugerencias y Quejas", "012 Postal" o el servicio "012 Rural" que pretende extender los servicios prestados por el 012 a las entidades locales que se adhieran al Plan de Expansión Rural del 012 -en fase de implantación según la memoria-, servicios que quizás exijan una mayor organización de medios materiales o personales debido a la especialización de los profesionales que han de atenderlo y a la exigencia de formación continua.

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

9) Consta incorporado al expediente, como informe preceptivo, el informe de la Asesoría Jurídica previsto en la Ley 3/2001, de 3 de julio, y en el artículo 4.2.b) de la Ley 6/2003, de 3 de abril, de Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León.

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

Se ha procedido a la publicación en el portal de transparencia de la Junta de Castilla y León de la huella normativa conforme a la Resolución de 20 de octubre de 2020, de la Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno, aunque de forma incompleta, dado que no consta los tramites de información pública y audiencia que exigen la normativa de aplicación.

3ª.- Marco competencial y normativo.

En el ámbito comunitario, la norma sometida a dictamen se enmarca en el derecho de los ciudadanos a una buena administración previsto en el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.





La LPAC regula en sus artículos 13 y 53 los derechos y garantías mínimas que corresponden a todos los ciudadanos respecto a la actividad administrativa. Entre tales derechos destacan los relativos a la asistencia en el uso de medios electrónicos; a la protección y confidencialidad de sus datos y a la seguridad de los mismos cuando figuren en los ficheros, sistemas y aplicaciones de las Administraciones Públicas; a obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar; o a conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos.

En el ámbito autonómico, el derecho a una buena administración está reconocido en el artículo 12 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, al disponer que la ley garantizará los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración autonómica. Por ello, el título competencial que habilita a la Comunidad de Castilla y León para establecer una regulación en esta materia viene determinado por los artículos 12 y 32 del Estatuto de Autonomía, referentes a los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración autonómica y a la competencia que detenta la Comunidad Autónoma para la creación y estructuración de los órganos y servicios que tengan por objeto servir al ejercicio de las competencias que tenga atribuidas.

En el ejercicio de las competencias expuestas, se aprobó 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, cuyo disposición final primera, en su apartado 1, faculta a la Junta de Castilla y León para aprobar las disposiciones reglamentarias que sean necesarias para el desarrollo y ejecución de la ley. Y su apartado 2 establece que se desarrollarán reglamentariamente, entre otros contenidos, el capítulo I, Derecho de acceso a la Administración, del título I; el capítulo II, Derecho a la información, del título I; y el capítulo III, Administración electrónica del Título II.

Por su parte, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen jurídico del Sector Público, consagra en su artículo 3 el derecho de los ciudadanos relacionarse con las administraciones públicas por medios electrónicos. Esta previsión tiene su desarrollo a nivel autonómico en el Decreto 7/2023, de 14 de febrero, de utilización de medios electrónicos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.





Como antecedente normativo de la disposición proyectada, ha de citarse el decreto que deroga, el Decreto 193/2001, de 19 de julio, por el que se regula el Servicio Telefónico 012 de Información Administrativa y Atención al Ciudadano de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, y la Orden de 17 de mayo de 2002, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, que lo desarrolla.

Finalmente, compete a la Consejería de la Presidencia, en virtud del artículo 1.f) del Decreto 6/2022, de 5 de mayo, la información y atención al ciudadano; y, de acuerdo con el artículo 19 b) y c), a la Dirección General de Atención al Ciudadano y Calidad de los Servicios, la dirección, coordinación y gestión de la sede electrónica y la dirección y coordinación de los servicios corporativos de información administrativa al ciudadano, así como la gestión de los canales de información administrativa y atención al ciudadano en cualquiera de sus formas.

4ª.- Rango de la norma proyectada.

El proyecto de decreto sometido a dictamen se dicta al hacer uso de la habilitación de la potestad reglamentaria para el desarrollo y ejecución de la legislación básica del Estado, cuando proceda, prevista en el artículo 16.e) de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Los reglamentos ejecutivos, como es el caso del proyecto sometido a dictamen, se definen jurisprudencialmente (sentencias del Tribunal Supremo de 24 de julio de 2003, o de 27 de mayo de 2002, entre otras) como aquéllos 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. Se diferencian, así, de los que no requieren dicho dictamen, que son 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 la reserva de ley.

Con arreglo a lo expuesto, se considera que existe habilitación legal para dictar el proyecto y que el rango elegido (decreto) es el adecuado, dado que el derecho a la información y la regulación de las funciones, carta de





servicios, canales de acceso afectan directamente a los derechos y obligaciones de los ciudadanos. No obstante lo anterior, cabe advertir que parte del contenido de la norma proyectada participa de la naturaleza de una norma *ad intra*, cuyo alcance afecta al ámbito interno de la Administración, en particular la organización administrativa precisa para materializar las funciones previstas en el decreto, las atribuciones de la consejería competente o las incidencias que puedan generar en la asistencia a usuarios en la sede electrónica.

5ª.- Observaciones en cuanto al fondo.

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 normativo en el que se inserta, al contenido de la norma, aspectos relevantes en la tramitación y a la adecuación de la norma a los principios de calidad normativa.

Articulado.

Con carácter previo ha de indicarse que la regulación proyectada tiene por objeto regular el servicio de información y atención a la ciudadanía y la gestión de su sede electrónica. Según el preámbulo, “La evolución de la atención a la ciudadanía se dirige hacia una visión del ciudadano 360, que trata de ponerle en el centro de las decisiones que se toman en las Administraciones Públicas, para lo que se necesitan herramientas y canales de comunicación que mejoren los procesos, y logren alcanzar la estrategia más adecuada para conseguir los objetivos. Supone un modelo personalizado, proactivo, omnicanal y flexible, que permite anticiparse a las necesidades de información y atención demandadas. Para ello, es preciso no solo facilitar toda la información disponible, sino acercar la Administración a la ciudadanía,





facilitando el acceso a la administración electrónica con procedimientos sencillos y prestando todo el apoyo necesario en su uso.

»En una Comunidad Autónoma como la nuestra, donde se produce dispersión de la población en pequeños municipios, envejecimiento y dificultades en el acceso a tecnologías electrónicas en la población rural, se ve necesario acercar la Administración a la ciudadanía, especialmente a la que reside en el medio rural”.

Artículo 1.- *Objeto y ámbito de aplicación.*

El apartado c) recoge la delimitación del ámbito de aplicación subjetivo de la disposición general que extiende a la ciudadanía y a las empresas. No obstante, convendría precisar la terminología utilizada, por cuanto no resulta coincidente con la usada en el artículo 3.2 de la Ley 2/2010, de 11 de marzo, que desarrolla.

El precepto citado determina como ámbito de aplicación a “los ciudadanos, entendiendo por tales, a sus efectos, las personas naturales, personas jurídicas y entidades sin personalidad, que se relacionen o sean susceptibles de relacionarse con la Administración de la Comunidad de Castilla y León”.

Esta observación es extensible a los artículos 7 y 9 (este último únicamente alude a la “ciudadanía”). Por lo tanto, convendría que se unificara la terminología utilizada en los términos expuestos.

Artículo 3.- *Principios.*

Este artículo prevé los principios que rigen el sistema de información y atención ciudadana. Algunos de ellos no ostentan en puridad el carácter de jurídicos, sino de meras declaraciones programáticas, por lo que su contenido, quizá, debería ubicarse en la parte expositiva de la norma proyectada. Es el supuesto, entre otros, de los principios de deferencia, esmero, amabilidad y máximo respeto en el trato con las personas, que incluso la Orden PRE/1641/2022, de 23 de noviembre, por la que se aprueba la actualización de la carta de servicios del servicio telefónico 012 de información administrativa y atención al ciudadano de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, incluye en el marco de “compromisos de calidad e indicadores”.





Artículo 5.- *Protección de datos de carácter personal.*

El apartado 1 se ocupa del tratamiento de datos personales derivado del ejercicio de las funciones reguladas en la norma proyectada. La fórmula utilizada se considerará demasiado amplia y generalista, habida cuenta que su redacción se limita a citar la normativa europea de aplicación en la materia, los derechos de los ciudadanos y la determinación del responsable del tratamiento de protección de datos de carácter personal. Por ello, convendría su concreción, por cuanto el contenido previsto en el apartado 1 y 2 se deriva de la normativa interna vigente que obviamente se debe de respetar.

Artículo 9.- *Prestaciones del servicio.*

En este artículo se enumeran las prestaciones y funciones del servicio 012. Se sugiere la mejora de su sistematización de manera acorde con lo dispuesto en la parte expositiva, que establece: "El segundo capítulo se centra en las funciones que se desempeñan, destacando las diferentes modalidades de información que facilita (general, especializada y particular), los servicios especializados y la información y asistencia en materia de administración electrónica que cada día adquiere una mayor relevancia, sin olvidar el resto de las funciones que desempeña". Así, lo expuesto no es coincidente con la sistemática del propio artículo, por lo que sería recomendable una organización más clara de los tipos de información en atención al contenido y destinatarios de las funciones que se enmarcan en las modalidades citadas.

Por otro lado, según el artículo 7 del proyecto, no cabe olvidar que el 012 es un servicio cuya finalidad es "facilitar las relaciones de ciudadanía y empresas con la Administración autonómica, proporcionando diferentes canales para acceder de modo directo, ágil y completo a toda la información administrativa autonómica, y a la realización de trámites administrativos a través de la sede electrónica, prestando asistencia técnica para la tramitación electrónica de las personas que lo soliciten".

En este contexto se ha de integrar la prestación del servicio 012 prevista en la letra f), consistente en "Realización de trámites de procedimientos y servicios en nombre de los ciudadanos, cuando así se establezca", cuya redacción puede ser causa de confusión en cuanto a su materialización, por cuanto se aprecia cierta indeterminación en relación con los trámites, procedimientos y servicios, supuestos, requisitos y alcance de las actuaciones que se realicen en nombre de los ciudadanos. Incluso la literalidad del





apartado puede resultar controvertida por razón de la incidencia que tal función pueda ostentar en los procedimientos administrativos concernidos.

Se recomienda la utilización de una redacción más adecuada con el espíritu y finalidad de la norma proyectada, y suficientemente expresiva, precisa y completa acerca de qué procedimientos, servicios o gestiones se comprenden en la función cuestionada, a fin de alcanzar mayor rigor y seguridad jurídica en la atención personalizada al ciudadano.

Disposición final primera.- *Habilitación reglamentaria.*

Esta disposición habilita al titular de la consejería competente en materia de información y atención al ciudadano para dictar "las disposiciones que requieran la aplicación y desarrollo de este decreto". No obstante, su contenido no se compadece con el título de la propia disposición, que únicamente trata de la habilitación reglamentaria y no abarca el dictado de actos administrativos, referido a la función ejecutiva. Por ello, parece conveniente que se revise su redacción.

III CONCLUSIONES

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

Atendida la observación formulada en cuanto a la incorporación al expediente del estudio económico, sin lo cual no resultará procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León", y consideradas las restantes, puede elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el proyecto por el que se regula la atención a la ciudadanía prestada a través del Servicio 012 de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

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

DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE

