



Sr. S. de Vega, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero
Sra. Ares González, Consejera y
Ponente
Sr. Herrera Campo, Consejero

Sr. Píriz Urueña, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 27 de enero de 2021, ha examinado el *proyecto de decreto por el que se establece el marco para la mejora de la calidad y la innovación de los servicios públicos 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 442/2020

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 30 de noviembre de 2020 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el proyecto de decreto por el que se establece el marco para la mejora de la calidad y la innovación de los servicios públicos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 3 de diciembre de 2020 se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 442/2020, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de este, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por la Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia a la Consejera Sra. Ares González.

Primero.- El proyecto.

El proyecto de decreto sometido a consulta consta de un preámbulo, 44 artículos, divididos en siete capítulos, algunos a su vez divididos en secciones,



una disposición adicional, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y una disposición final.

En el preámbulo se señala que "la Administración pública debe adaptarse continuamente a un contexto económico y social cambiante que influye de forma determinante en las necesidades y expectativas de la sociedad, progresivamente más exigente con la Administración, así como en las herramientas e instrumentos necesarios para responder a ellas". Por ello, "Con un compromiso permanente con la innovación y mejora continua de los servicios públicos, la Administración autonómica aborda la revisión de la normativa e instrumentos de calidad de los servicios públicos con el fin de establecer un marco de calidad e innovación que ponga en valor la actuación de la Administración y aporte a la ciudadanía un mejor servicio y una mayor calidad de vida".

En la parte dispositiva, el capítulo I, "Disposiciones generales", comprende los siguientes artículos: 1 "Objeto", 2 "Ámbito de aplicación", 3 "Principios de actuación", 4 "Calidad e innovación", 5 "Planificación de la mejora de la calidad e innovación de los servicios públicos", 6 "Apoyo a la mejora de la calidad e innovación", 7 "Difusión de la información sobre mejora de la calidad e innovación de los servicios" y 8 "Protección y cesión de datos de carácter personal".

El capítulo II, "La evaluación de la calidad de los servicios públicos y de planes y programas", se divide en dos secciones:

- Sección 1ª: "Evaluación de la calidad de los servicios públicos" integrada por los artículos 9 "Concepto y finalidad", 10 "Modalidades de evaluación de la calidad de los servicios públicos" y 11 "Desarrollo".

- Sección 2ª: "Evaluación de planes y programas" compuesta por el artículo 12 "Medición de los planes y programas".

El capítulo III, "Sistema de gestión de las cartas de servicios", está integrado por los artículos 13, "Definición", 14, "Finalidad", 15, "Contenido", 16, "Elaboración de las cartas de servicios", 17, "Aprobación de las cartas de servicios", 18, "Seguimiento y evaluación", 19, "Actualización", 20, "Suspensión y cese de efectos" y 21, "Certificación de las cartas de servicios".

El capítulo IV, "Participación de los empleados públicos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León en la mejora de la calidad e



innovación”, está compuesto por los artículos 22 a 29. El artículo 22 se refiere a la “Finalidad”. El resto de artículos se agrupa en dos secciones:

- Sección 1ª: “Los grupos de innovación y mejora” integrada por los artículos 23, “Concepto”, 24, “Constitución y organización” y 25, “Funciones”.

- Sección 2ª: “Sugerencias de mejora y propuesta de innovación” compuesta por los artículos 26, “Concepto”, 27, “Formas de presentación”, 28, “Tramitación” y 29, “Seguimiento y mejora continua”.

El capítulo V, “Sugerencias y quejas de la ciudadanía”, está integrado por los artículos 30, “Finalidad”, 31, “Concepto y delimitación”, 32, “Formas de presentación”, 33, “Tramitación”, 34, “Incumplimiento del deber de respuesta” y 35, “Seguimiento y mejora continua”.

El capítulo VI, “Análisis de la demanda y evaluación del grado de satisfacción de las personas usuarias de los servicios públicos”, está formado por los artículos 36, “Finalidad y objeto”, 37, “Metodología de análisis de la demanda y evaluación del grado de satisfacción” y 38, “Realización, seguimiento y difusión”.

El capítulo VII, “Premios a la calidad y a la innovación de la Administración” lo integran los artículos 39, “Finalidad”, 40, “Destinatarios”, 41, “Modalidades de los premios”, 42, “Convocatoria y presentación”, 43, “Valoración de las candidaturas a los premios a la calidad e innovación en la Administración” y 44 “Resolución y efectos de los premios”.

La disposición adicional se refiere a la posibilidad de la extensión de los instrumentos de mejora e innovación de los servicios públicos que se regulan en el presente decreto a las entidades locales de Castilla y León mediante la celebración de convenios.

La disposición transitoria primera alude al régimen jurídico aplicable a las cartas de servicios al ciudadano en la Administración de la Comunidad de Castilla y León existentes a la entrada en vigor del presente decreto y la disposición transitoria segunda a la tramitación de las sugerencias y quejas de la ciudadanía y de las sugerencias internas de la Administración de la Comunidad de Castilla y León que hayan sido presentadas con anterioridad a la entrada en vigor del decreto.



La disposición derogatoria establece una derogación de carácter general referida a cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en el presente decreto, y de carácter expreso concretando las disposiciones derogadas.

La disposición final establece la entrada en vigor del decreto a los veinte días de su publicación en el "Boletín Oficial de Castilla y León".

Segundo.- El expediente remitido.

En el expediente que acompaña al proyecto de decreto figuran, además de un índice numerado de los documentos que lo conforman, los siguientes:

- Documentación relativa a la apertura de un periodo de consulta pública previa a la elaboración del proyecto, en el Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León, desde el 4 de junio hasta las 14:00 horas del 19 de junio de 2020. Durante dicho trámite no se han recibido aportaciones.

- Orden de 30 de julio de 2020, del Consejero de Transparencia, Ordenación del territorio y Acción Exterior, por la que se inicia el procedimiento para la elaboración de un proyecto de decreto por el que se establece el marco para la mejora de la calidad y la innovación de los servicios públicos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

- Memoria y proyecto inicial de decreto de 3 de agosto de 2020 sometido a los trámites de participación pública, audiencia e información pública.

- Documentación relativa al sometimiento del proyecto a los trámites de participación pública, audiencia e información pública, a través del Portal de Gobierno Abierto, donde permaneció publicado desde el 5 hasta el 19 de agosto de 2020. Dentro del plazo no se recibieron aportaciones.

- Memoria de 20 de agosto y proyecto inicial de decreto para informe de las Consejerías, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 75.6 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. Han formulado alegaciones la Consejería de la Presidencia, la Consejería de Economía y Hacienda, la Consejería de Empleo e Industria, la



Consejería de Fomento y Medio Ambiente, la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, la Consejería de Educación y la Consejería de Cultura y Turismo.

- Memoria y proyecto de decreto de 29 de octubre de 2020.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Economía y Hacienda, de 5 de noviembre de 2020, conforme exige el artículo 76.2 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León.

- Memoria y proyecto de decreto de 11 de noviembre de 2020.

- Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de la Presidencia, de 13 de noviembre de 2020, exigido por la Ley 3/2001, de 3 de julio, y el artículo 4.2.b) de la Ley 6/2003, de 3 de abril, de Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León.

- Proyecto de decreto y memoria, de 19 de noviembre de 2020, firmada por la Directora General de Atención al Ciudadano y Calidad de los Servicios, comprensiva de los siguientes aspectos: estudio del marco normativo, disposiciones afectadas y tabla de vigencias; necesidad y oportunidad de la norma, que alude al cumplimiento de los principios de necesidad, proporcionalidad, transparencia, coherencia, accesibilidad y responsabilidad; estructura y contenido de la norma; estudio económico y presupuestario; evaluación de impactos preceptivos en los que se refiere al impacto de género, al impacto en la infancia, en la adolescencia, en la familia y en la discapacidad, al impacto en relación con la sostenibilidad y la lucha y adaptación contra el cambio climático, al impacto normativo y al impacto administrativo; y tramitación del proyecto de decreto.

- Informe de la Secretaría General de la Consejería de Transparencia, Ordenación del territorio y Acción Exterior, previsto en el artículo 39.1.g) de la Ley 3/2001, de 3 de julio.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.



II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- Competencia del Consejo Consultivo de Castilla y León.

El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.d) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Segunda emitir el dictamen, según lo establecido en el apartado tercero, 2.a), del Acuerdo de 6 de marzo de 2014, del Pleno del Consejo Consultivo, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

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

El artículo 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo dispone que la solicitud de dictamen se acompañará del expediente administrativo foliado y deberá incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de documentos.

Para el supuesto de los proyectos de decreto ha de considerarse como documentación necesaria la que, de acuerdo con el artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, se recoge para los anteproyectos de ley en el artículo 75 de la misma norma.

Conforme a dicho precepto, la tramitación del proyecto se efectuará por la consejería competente por razón de la materia (apartado 1) y su redacción estará precedida de cuantos estudios y consultas se estimen convenientes y por el trámite de consulta previa, cuando éste proceda de acuerdo con la normativa reguladora del procedimiento administrativo común, que se efectuará a través del Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León por un plazo mínimo de diez días naturales (apartado 2). El proyecto 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 (apartado 3).

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

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

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

El apartado 6 del precepto 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).

Finalmente, se emitirá informe de legalidad por los servicios jurídicos de la Administración de la Comunidad (apartado 8) y se someterá, con carácter previo a su aprobación por la Junta de Castilla y León, a informe de los órganos consultivos cuya consulta sea preceptiva (apartado 9).

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 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, 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.

Únicamente, ha de recordarse que, de acuerdo con el artículo 129.5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, 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 la justificación de dicho 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.

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



Finalmente, a pesar de que la tramitación del procedimiento se ha iniciado con anterioridad a la vigencia de la Resolución de 20 de octubre de 2020, de la Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno, por la que se concretan las condiciones para la publicación de la huella normativa, se constata que se ha dado cumplimiento a las previsiones que en ella se contienen.

A la vista de lo expuesto y como ha quedado reflejado en los antecedentes de hecho y se acredita con la documentación enviada, puede concluirse que en el procedimiento se han cumplido todas las exigencias sustanciales de elaboración de disposiciones de carácter general.

3ª.- Marco constitucional y normativo.

El artículo 103 de la Constitución Española (en adelante CE) dispone que "La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho".

En cuanto al ámbito competencial, el artículo 141.1.18ª dispone que el Estado tiene competencia exclusiva sobre "Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de los funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas".

Como norma básica, el artículo 3 de la Ley 40/2015 de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, enumera los principios generales que deben regir la actuación de las Administraciones Públicas, algunos de los cuales guardan relación directa con el contenido del proyecto:

En el ámbito estatal se dictó el Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado, de acuerdo con los principios recogidos en el artículo 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (ahora artículo 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre), y en los artículos 3 y 4 de la Ley



6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (derogada por la letra c) de la disposición derogatoria única de la Ley 40/2015, de 1 de octubre).

En el ámbito de la Comunidad de Castilla y León, el Estatuto de Autonomía reconoce en su artículo 12 el “derecho a una buena Administración” y establece que la ley garantizará los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración autonómica, de tal forma que se impone un replanteamiento del estatuto jurídico de las personas cuando se relacionan con los servicios administrativos. Así mismo el artículo 11, sobre los derechos de participación en los asuntos públicos, supuso un avance importante en las relaciones de los ciudadanos con la Administración. Y en este contexto el artículo 16 enumera entre los principios rectores de las políticas públicas “La prestación de unos servicios públicos de calidad”.

En la Comunidad de Castilla y León las medidas de calidad en la prestación de los servicios se han recogido en sucesivas normas: el Decreto 230/2000, de 9 de noviembre, por el que se regulan las Cartas de Servicios al Ciudadano en la Administración de la Comunidad de Castilla y León; el Decreto 232/2001, de 11 de octubre, por el que se regula el sistema de evaluación de la calidad de los servicios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León; el Decreto 14/2002, de 24 de enero, por el que se crea y regula el sistema interno de sugerencias de la Administración de la Comunidad de Castilla y León; el Decreto 2/2003, de 2 de enero, por el que se regulan los servicios de información y atención al ciudadano y la función de registro en la Administración de la Comunidad de Castilla y León, que regula el Libro de Sugerencias y Quejas, desarrollado por la Orden PAT/1452/2004, de 3 de septiembre; el Decreto 12/2006, de 9 de marzo, por el que se crean los Premios a la Calidad y Modernización de la Administración; el Decreto 77/2009, de 29 de octubre, por el que se regulan los grupos de mejora de la Administración de la Comunidad de Castilla y León; y 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, en cuyo artículo 5 se recogen los principios de actuación de la Administración autonómica.

En la disposición final primera de la citada norma se faculta a la Junta de Castilla y León a aprobar las disposiciones reglamentarias que sean necesarias para su desarrollo y ejecución.



Así pues, de acuerdo con las previsiones contenidas en el Estatuto de Autonomía y con la disposición final primera de la Ley 2/2010 de 11 de marzo, y en ejercicio de las competencias reconocidas, entre otros, por el artículo 32 del Estatuto de Autonomía, se dicta una regulación para la mejora de la calidad e innovación de los servicios públicos congregando en un único texto las diferentes disposiciones referidas a los instrumentos que tienen por finalidad la satisfacción de las necesidades y expectativas de la ciudadanía y la mejora de los servicios públicos con el objetivo de adaptarlos a las exigencias que imponen las nuevas relaciones con la ciudadanía.

Por lo tanto, la Comunidad de Castilla y León ostenta competencias para aprobar la norma cuyo proyecto es objeto del presente dictamen.

4ª.- Rango de la norma proyectada.

Los reglamentos ejecutivos, como es el caso del parte del contenido del proyecto de decreto 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”, por lo que es preceptivo el dictamen del Consejo Consultivo.

La habilitación legal que sirve de base al proyecto de decreto sometido a consulta se contiene en la disposición final primera 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.

Corresponde al Consejero de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior proponer las normas de desarrollo necesarias en esta materia (artículo 26.1.d de la Ley 3/2001, de 3 de julio, y Decreto 20/2019, de 1 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería), así como la función ejecutiva de control del cumplimiento (artículo 26.1.f de la misma ley). Y dentro de la Consejería, compete a la Dirección General de Atención al Ciudadano y Calidad de los Servicios la elaboración del proyecto normativo, de acuerdo con el artículo 40.1.d) de la Ley 3/2001, de 3 de julio.



La aprobación del decreto compete a la Junta de Castilla y León, de acuerdo con la potestad reglamentaria que le atribuye el artículo 16.e) de la Ley 3/2001, de 3 de julio.

5ª.- Observaciones en cuanto al fondo.

Analizado el texto del proyecto, este Consejo Consultivo manifiesta su opinión favorable, desde el punto de vista estrictamente jurídico, a la regulación proyectada.

Únicamente se sugiere valorar si algunos aspectos de los regulados, en particular en lo relativo a la innovación, podrían ser de aplicación a los entes públicos de derecho privado cuando no ejerzan funciones públicas.

III CONCLUSIONES

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

Consideradas las observaciones formuladas, puede elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el proyecto de decreto por el que se establece el marco para la mejora de la calidad y la innovación de los servicios públicos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

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

En Zamora, en fecha al margen
DOCUMENTO FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE