



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

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 3 de mayo de 2021, ha examinado el proyecto de decreto por el que se regulan las oficinas de asistencia en materia de registros 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 84/2021

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 3 de marzo de 2021 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el proyecto de decreto por el que se regulan las oficinas de asistencia en materia de registros de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 9 de marzo de 2021, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 84/2021, 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 al Consejero Sr. Ramos Antón.

Primero.- El proyecto.

El proyecto de decreto sometido a consulta consta de un preámbulo, 30 artículos, divididos en tres títulos (preliminar, I y II), algunos a su vez divididos en capítulos y secciones, cuatro disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

En el preámbulo se señala que "La asistencia a la ciudadanía es una prioridad para la Administración de la Comunidad de Castilla y León, que continúa



trabajando para facilitar el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, la mejora de su calidad de vida y el desarrollo equilibrado y sostenible de esta Comunidad, siempre desde la omnicanalidad, con una visión integral de los usuarios que posibilite ofrecer servicios electrónicos claros, rápidos y seguros, proactivos y personalizados, que tomen como base para su diseño la experiencia ciudadana, sin merma de la necesaria protección de los datos de carácter personal”.

Por el renovado valor de las oficinas “la Administración de la Comunidad de Castilla y León ha desarrollado un nuevo modelo de oficinas de asistencia en materia de registros orientado a la ciudadanía, que incorpora las mejores tecnologías, que simplifica sus procesos y potencia las buenas prácticas con la participación de todos los involucrados, comprometido con la calidad y la mejora continua, que tiene en cuenta la multiculturalidad y la diversidad, así como la dispersión en el medio rural y la disponibilidad de medios de acceso a los servicios públicos electrónicos en nuestra Comunidad”.

En cuanto a la parte dispositiva, el articulado se estructura de la siguiente forma:

- El título preliminar se dedica al objeto (artículo 1), al ámbito de aplicación (artículo 2), a los principios (artículo 3) y a la responsabilidad (artículo 4).

- El título I, relativo a las oficinas de asistencia en materia de registros de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, se divide, a su vez, en dos capítulos.

• El capítulo I regula la organización y funcionamiento de la asistencia presencial a la ciudadanía, y dedica el artículo 5 a las oficinas de asistencia en materia de registros de la Administración de la Comunidad de Castilla y León; artículo 6 a las oficinas generales, el artículo 7 a las oficinas departamentales y el artículo 8 a los puntos de asistencia. El artículo 9 regula la prestación de asistencia, el artículo 10 su horario y el artículo 11 la imagen corporativa e infraestructuras de las oficinas.



- El capítulo II establece las funciones a realizar por las oficinas de asistencia (artículo 12), regula la protección de datos de carácter personal (artículo 13) y los supuestos de indisponibilidad técnica de los servicios prestados por las oficinas autonómicas en materia de registros (artículo 14).

A continuación el capítulo se divide en cuatro secciones:

- La sección 1ª, "Información administrativa", regula esta de forma general (artículo 15) y distingue entre información administrativa general (artículo 16) e información administrativa particular (artículo 17).

- La sección 2ª, "Registro administrativo", establece el régimen del sistema de Registro Único de la Administración de la Comunidad de Castilla y León (artículo 18), de la recepción y registro de documentos en las oficinas de asistencia en materia de registros (artículo 19) y de la digitalización y emisión de copia electrónica auténtica de la documentación presentada a registro (artículo 20).

- La sección 3ª, "Apoderamientos apud acta", regula las actuaciones y tipos de poderes inscribibles en las oficinas de asistencia en materia de registros de la Administración de la Comunidad (artículo 21) y su proceso de inscripción (artículo 22).

- La sección 4ª, "Asistencia en el uso de medios electrónicos", establece el régimen de la asistencia general (artículo 23), de la asistencia en la presentación de solicitudes, escritos o documentos en la sede electrónica (artículo 24) y la práctica de la notificación en soporte no electrónico (artículo 25).

- El título II, dividido en dos capítulos, regula la calidad y transparencia en la prestación del servicio público de asistencia presencial, así como la capacitación y fomento de la participación del personal de las oficinas de asistencia.

- El capítulo I, "Calidad, participación ciudadana y



transparencia de las oficinas de asistencia en materia de registros”, regula la carta de servicios de las oficinas (artículo 26), el sistema de seguimiento de las oficinas (artículo 27) y la transparencia de los datos recabados para el seguimiento y evaluación de las oficinas (artículo 28).

- El capítulo II, “Formación y participación del personal que presta sus servicios en oficinas de asistencia en materia de registros de la Administración de la Comunidad de Castilla y León”, se ocupa de estas materias en los artículos 29 y 30, respectivamente.

La parte final consta de cuatro disposiciones adicionales, una transitoria, una derogatoria y dos finales.

En cuanto a las adicionales, la primera regula la habilitación, para la expedición de copias electrónicas auténticas y para la identificación y firma electrónica, de las personas con condición funcional que prestan sus servicios en las oficinas de asistencia en materia de registros. La segunda se refiere a la colaboración y cooperación en materia de asistencia a la ciudadanía. La tercera, a la mejora de la adaptación de la asistencia prestada a las circunstancias físicas, psíquicas, sensoriales, sociales y culturales. Y la cuarta prevé la destrucción de documentos en soporte no electrónico.

La disposición transitoria contempla la implantación progresiva de los servicios establecidos en la normativa básica estatal que se desarrollan en el presente decreto.

La disposición derogatoria relaciona la normativa que, a la entrada en vigor de este decreto, resulta abolida.

Las disposiciones finales contemplan la habilitación para el desarrollo reglamentario y la entrada en vigor de la norma.

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, del 23 al 15 de octubre de 2020. Durante dicho trámite no se han recibido aportaciones.

- Orden de 27 de octubre 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 regulan las oficinas de asistencia en materia de registros de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

- Publicación del proyecto en el Portal de Gobierno Abierto del 10 al 28 de diciembre de 2020, tanto para participación ciudadana, al amparo de lo previsto en el título III de la Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León, como para la audiencia e información pública, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 75.5 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, en relación con el artículo 76 sobre las disposiciones de carácter general.

Asimismo, se ha dirigido comunicación individualizada mediante el sistema de mensajería de la aplicación que da soporte al Sistema de Registro Único de la Administración de la Comunidad de Castilla y León ("SIRCYL") a todo el personal de las oficinas de asistencia autonómicas -un total de 902 empleados- con objeto de promover el conocimiento del proyecto y su audiencia y participación.

Se han realizado dos aportaciones.

- Memorias y proyectos de decreto sometidos a los trámites de



participación pública, audiencia e información pública, al informe de las Consejerías, al informe de la Dirección General de Presupuestos y Estadística, y al de la Asesoría Jurídica.

- Solicitud de informe a 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, las Consejerías de la Presidencia (Secretaría General y Dirección General de la Función Pública), de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior (Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno), de Economía y Hacienda (Secretaría General, Servicio de Evaluación, Normativa y Procedimiento), de Empleo e Industria (Secretaría General), de Fomento y Medio Ambiente (Secretaría General), de Sanidad (Secretaría General), de Familia e Igualdad de Oportunidades (Gerencia de Servicios Sociales; Dirección General de la Mujer; Dirección General de Familias, Infancia y Atención a la Diversidad; Dirección General de Personas Mayores, Personas con Discapacidad y Atención a la Dependencia; y la Dirección Técnica de Recursos Humanos), de Educación (Secretaría General), de Cultura y Turismo (Secretaría General y Servicio de Evaluación, Normativa y Procedimiento), y de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (Secretaría General). Igualmente las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León en Burgos, León, Palencia, Salamanca y Segovia.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Economía y Hacienda, de 29 de enero de 2021, 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.

- Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de la Presidencia, de 23 de febrero de 2021, 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, ambos de 24 de febrero de 2021, firmados por la Directora General de Atención al Ciudadano y Calidad de los Servicios, sometidos a dictamen de este Consejo Consultivo, 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, seguridad jurídica y 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.

La memoria contiene tres anexos:

I. Estudio de la evolución de la utilización ciudadana del fax oficial 2013-2020.

II. Estudio de la evolución de la atención presencial ciudadana en sábados por las Oficinas Generales 2013-2020.

III. Estudio comparativo de la apertura de oficinas de asistencia en sábados en otras administraciones públicas.

- Informe de la Secretaría General de la Consejería de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior de 25 de febrero de 2021, 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.



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 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, vigente al inicio del procedimiento. (No es aplicable la nueva redacción de los artículos 75, 76 y 76 bis de la Ley 3/2001, dada por la Ley 1/2021, de 22 de febrero, de Medidas Tributarias, Financieras y Administrativas, porque el procedimiento de elaboración de la norma se inició con anterioridad; pero además, porque tal regulación no ha entrado aún en vigor, de acuerdo con el apartado 3 de la disposición final vigesimoprimera de la citada Ley 1/2021, de 22 de febrero).

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 este 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 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 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, (...).”

Por otro lado, consta en el expediente escuetamente que las memorias del proyecto (páginas 55, 139, 268, 413, 562 y 704 del expediente remitido) se han elaborado “de conformidad con 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”, sin más detalles sobre este nuevo medio de publicidad activa.

Finalmente, en la memoria se indica que el proyecto de decreto no tiene coste económico.

No obstante, examinado el expediente remitido, este Consejo Consultivo constata que la Dirección Técnica de Recursos Humanos y Gestión de Centros de la Gerencia de Servicios Sociales alega que actualmente en las unidades de asistencia en materia de registro coexiste con el personal funcionario, personal laboral auxiliar administrativo y administrativo, y estos, que al parecer están prestando actualmente servicio en algunas unidades, no deberían continuar haciéndolo.

En la propia memoria, se expone que “Ni antes, ni ahora, es posible la cobertura de los puestos de las oficinas con personal laboral, lo que deberá ser



tenido en cuenta por ese organismo a la hora de adoptar decisiones que contravengan tal requisito”, incluso se enumera la normativa general y sectorial que así lo establece. Sin embargo, no se acepta la alegación realizada relativa al personal responsable de la oficina, ya que se considera que excede “del objeto de este proyecto y de la competencia de carácter funcional de esta Dirección General, tratándose de una cuestión de marcado carácter orgánico, por lo que ni por objeto ni por competencia corresponde a este proyecto transversal asumir coste económico alguno por una cuestión puramente orgánica, debidamente reflejada en la normativa estatal y autonómica de función pública”.

Por otro lado, consta en las alegaciones realizadas (página 747 del expediente remitido) que el personal de estas unidades es “muy escaso” y que es sustituido en periodos de permisos, ausencias, salidas de la oficina por empleados de otras unidades y otros cuerpos distintos. Sin embargo, con el nuevo sistema, en el que los funcionarios que prestan estas funciones de asistencia en materia de registros deben estar identificados y autorizados en un registro previo, no será posible contar esporádicamente con otros efectivos.

Pese a ello, en la memoria se manifiesta que la aplicación de la norma no contempla impacto presupuestario porque las medidas que contiene la norma pueden realizarse con los medios personales ya existentes y presupuestados. Paradójicamente se prevé que no se crearán o modificarán puestos de trabajo, cuando todo lo expuesto lleva a pensar que será necesario dotar con más personal funcionario a esas unidades administrativas, lo que conlleva necesariamente un coste económico.

No obstante, el informe de la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Economía y Hacienda, de 29 de enero de 2021, dictado en cumplimiento del artículo 76.2 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León, concluye que no habrá incremento de gasto y por ello impacto presupuestario para la Comunidad.

Por todo ello, es inobjetable que, como argumenta la memoria, este problema es una cuestión de marcado carácter orgánico ajena a este proyecto y a “la competencia de carácter funcional de esta Dirección General”; pero también



lo es que las exigencias en materia de personal se agravan considerablemente con la nueva norma y que las oficinas deberán adaptarse lo que necesariamente tendrá repercusión presupuestaria.

Por lo demás, 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 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 149.1.18ª dispone que el Estado tiene competencia exclusiva sobre “Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (...) 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 (...)”.

La Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, ambas de 1 de octubre, dictadas, entre otros, al amparo del referido artículo 149.1.18ª, recogieron los elementos que conforman el marco jurídico para el funcionamiento de las Administraciones Públicas, reformando el acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos iniciado con la Ley 11/2007, de 22 de junio, impulsando el uso de tecnologías, que simplifica sus procesos y potencia las buenas prácticas.

Como señala el preámbulo del proyecto objeto de consulta, las Leyes 39/2015 y 40/2015 “han supuesto un giro drástico en la forma de actuación de las administraciones públicas, ya que las dirige hacia un funcionamiento íntegramente electrónico, y esta previsión de una administración electrónica para



ciudadanía, cada vez más habituada a las nuevas tecnologías, no puede suponer en modo alguno una discriminación respecto al acceso a los servicios públicos, o a cualquier actuación o procedimiento, para aquellos personas que no disponen de los medios o de los conocimientos para utilizar estas herramientas en su comunicación con la administración.

»Y aquí es donde encuentran su renovado valor las oficinas, tradicionalmente conocidas como 'oficinas de información y registro' y que con el impulso de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, pasan a denominarse 'oficinas de asistencia en materia de registros', enfatizando servicio de ayuda a las personas que lo necesiten en el uso de medios electrónicos en sus relaciones con la administración".

Durante la tramitación de este proyecto, en el ámbito estatal se ha publicado el Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos (su entrada en vigor se produjo el 2 de abril de 2021), de carácter básico en gran parte de sus preceptos. En relación con este proyecto, dicha norma regula, entre otras materias, el derecho y la obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas, en desarrollo del artículo 14 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y los canales a través de los cuales se prestará la asistencia necesaria para proveer el acceso de las personas interesadas a los servicios electrónicos en su ámbito y la inscripción de los poderes.

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 públicos. Y en este contexto el artículo 16 enumera entre los principios rectores de las políticas públicas "La prestación de unos servicios públicos de calidad".

Corresponde, por otra parte, a la Comunidad de Castilla y León, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 70 de su Estatuto de Autonomía, la competencia exclusiva en materia de estructura y organización de la Administración de la Comunidad.



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 ha elaborado una regulación para la mejora las oficinas de asistencia en materia de registros de la Administración de la Comunidad de Castilla y León con la finalidad de la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos y la mejora de los servicios públicos.

Por último, el Decreto 20/2019, de 1 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior, le atribuye, en su artículo 1, letra 1), la competencia de información y atención al ciudadano, a cuyo efecto el artículo 8, letras c), d) y e) asigna a la Dirección General de Atención al Ciudadano y Ordenación del Territorio y Acción Exterior Calidad de los Servicios 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; el impulso y la coordinación de los servicios de atención al ciudadano de la Administración de la Comunidad, de las oficinas de asistencia en materia de registros, así como los puntos de contacto, comunicación y relaciones de los ciudadanos con la Administración; y la coordinación administrativa y la gestión del registro único de la Administración de la Comunidad.

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.- Consideraciones generales.

A juicio de este Consejo Consultivo, esta norma regula las oficinas de asistencia –presencial- en materia de registros de la Administración de la Comunidad (artículo 1), pero queda lejos de realizar una ordenación completa tanto de la asistencia como de los registros, esto es, no pretende cerrar su régimen jurídico (por ejemplo, no crea el registro electrónico de apoderamientos, pero prevé la inscripción por la oficina del realizado en comparecencia personal). Por ello, la regulación de estas materias estará en el futuro algo fragmentada.

Una adaptación progresiva y parcial de una materia a la normativa básica compromete su previsibilidad, resintiéndose el principio de seguridad jurídica en su vertiente de certeza. En un sistema normativo complejo, desordenado, fragmentado e inestable, la posibilidad de que las normas sean conocidas y, por consiguiente, sean efectivas, a menudo resulta incierta, no siendo siempre



sencillo para las personas y las empresas identificar el marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre cuya comprensión facilite su actuación y toma de decisiones.

Así, una misma disposición debería regular la misma materia de forma completa en un único texto, para evitar la fragmentación de la normativa, y facilitar el conocimiento del régimen jurídico aplicable.

A) En este sentido, debe señalarse en primer lugar, que en el extenso apartado 4 del expediente, que contiene las audiencias a las consejerías, a delegados territoriales, entes públicos de derecho privado y oficinas de registro (95 a 223 del expediente remitido), se comprueba que se dejan temas claves sin resolver bajo la idea de que su materia excede de la competencia de la Consejería promotora de la norma, lo que no es una justificación adecuada, para lograr una regulación integral de ellas. En este sentido, debe recordarse que en su caso podría dictarse una norma a propuesta de varias Consejerías.

Por otro lado, la idea del proyecto parece ser regular en esta norma únicamente la función que se encuentran efectivamente realizando las oficinas (página 776 del expediente remitido), dejando al margen posibles novedades y carencias de la Administración.

- A título de ejemplo, la propuesta de un tablón de anuncios digital único y transversal para la Administración autonómica en sustitución de los físicos y del papel, en aras de una mayor transparencia y accesibilidad en la información. Esto es, un medio de publicidad único para toda la Comunidad, accesible para cualquier ciudadano con identificación del órgano desde el que se emitan los actos o resoluciones que deben ser objeto de exposición, quienes se responsabilicen de su publicación y de diligenciar el tiempo de exposición.

- Igualmente se demanda la oportunidad de homologar la información para todas las oficinas de asistencia, su formato y contenidos.

- La norma regula el "Sistema de Registro Único de la Administración de la Comunidad de Castilla y León", como el conjunto de



órganos, unidades y aplicaciones que registran cuantos documentos se reciban o remitan en la Administración General de la Comunidad de Castilla y León, en los organismos autónomos, entidades de derecho público y entidades públicas de derecho privado cuando ejerzan potestades administrativas, que formen o puedan formar parte del sector público autonómico. Este sistema integrará la información del Registro Electrónico General autonómico y de los registros electrónicos de organismos y entidades públicas, y anotará los asientos de todo documento que sea presentado o que se reciba en cualquier órgano o unidad administrativa autonómica, así como la salida de los documentos oficiales dirigidos a otros órganos, unidades o particulares.

Se alega que no se debería dejar pasar la oportunidad de incorporar en este texto legal la rápida creación de un registro electrónico propio de la Junta de Castilla y León, de similares características al de la Administración General del Estado, que permita al ciudadano el acceso a un auténtico registro electrónico de documentos autonómico, "teniendo en cuenta que la gestión electrónica actual se limita únicamente a los procedimientos que estén incluidos en tramitacastillayleon".

Sería deseable que estuviera implantado de manera rápida y generalizada en esta Administración, ya que en los ámbitos donde no lo está no es posible aplicar este sistema de registro: "Donde no existe un procedimiento electrónico, se da la paradoja de que se registran los documentos en SIRCYL escaneándolos y se deben convertir después en papel ya que no existe el archivo electrónico o bien guardarlos en carpetas personales ofimáticas" (página 746 del expediente remitido).

La memoria coincide con las alegaciones realizadas, sobre la necesidad de desarrollar la regulación del expediente y del archivo único electrónico para la Administración autonómica, una facilidad más para el ciudadano y para la eficiente gestión pública, pero no realiza previsiones normativas sobre el tema. Tampoco se avanza en la interoperabilidad con los sistemas de gestión de expedientes.

En este sentido el último párrafo del artículo 18.3 establece que "En



la medida que los avances técnicos lo permitan, se facilitará la interoperabilidad con los sistemas de gestión de expedientes de las unidades de tramitación correspondientes”, previsión sin valor normativo.

- Como se ha señalado, el empleado público que preste servicios en las oficinas de asistencia en materia de registros deberá ser funcionario y estar inscrito en un registro de personas autorizadas.

Es reseñable que durante la tramitación del proyecto se ha publicado el Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos (su entrada en vigor se produjo el 2 de abril de 2021), de carácter básico en gran parte de sus preceptos, que tiene por objeto el desarrollo de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en la materia de funcionamiento electrónico del sector público.

Es de significar que la memoria del proyecto indica (página 706 del expediente remitido) que “La actualización de la normativa reguladora de las oficinas de asistencia autonómicas, en desarrollo de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, pretende solucionar”, entre otros el problema “La inadaptación de la normativa autonómica vigente en la materia a la legislación básica, aún pendiente de entrar en vigor”.

En la propia memoria (página 710) se plantea como posibilidad “Esperar a la aprobación y publicación del desarrollo normativo estatal, e inclusive autonómico, respecto de la legislación básica estatal. Esta alternativa pasaría por la oportunidad de contar, de forma previa, con un desarrollo normativo estatal, y a mayores autonómico, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre y de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, como referente transversal para la consecución de la administración electrónica, sobre el que apoyar una especificación para la actuación homogénea de las oficinas de asistencia en materia dese hace referencia al expediente administrativo electrónico y al archivo electrónico”.

En relación con ello, el Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por



medios electrónicos (en adelante, Reglamento), busca “la maduración de tecnologías disruptivas y su aplicación a la gestión de la información y la ejecución de políticas públicas”, establecer nuevos modelos de relación de la ciudadanía y empresas con las Administraciones y la reutilización eficiente de la información que coadyuven a la transformación digital, garantizando la seguridad jurídica para todos los intervinientes, para hacer efectiva una Administración totalmente electrónica e interconectada, incrementar la transparencia de la actuación administrativa y la participación de las personas en la Administración Electrónica y garantizar servicios digitales fácilmente utilizables”.

Esta regulación tiene un contenido más amplio que el proyecto objeto de consulta. Dispone que las Administraciones Públicas contarán con un Punto de Acceso General electrónico (PAGe), esto es, una sede electrónica a través de la cual se podrá acceder a las sedes electrónicas y asociadas de otra Administración Pública, lo que allanará el acceso a los servicios, trámites e información de los órganos, organismos públicos y entidades vinculados o dependientes (Título I. “Portales de Internet, Punto de Acceso General electrónico y sedes electrónicas”, artículos 5 a 12).

El artículo 4 “Canales de asistencia para el acceso a los servicios electrónicos” del Reglamento establece que “Las Administraciones Públicas prestarán la asistencia necesaria para facilitar el acceso de las personas interesadas a los servicios electrónicos proporcionados en su ámbito competencial a través de alguno o algunos de los siguientes canales:

- a) Presencial, a través de las oficinas de asistencia que se determinen.
- b) Portales de internet y sedes electrónicas.
- c) Redes sociales.
- d) Telefónico.
- e) Correo electrónico.



f) Cualquier otro canal que pueda establecerse de acuerdo con lo previsto en el artículo 12 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre”.

En el presente caso, el proyecto objeto de consulta se ocupa únicamente del desarrollo de la letra a) del artículo 4 –esto es, presencial-, aunque el precepto indica que “prestarán la asistencia necesaria” para el acceso a los servicios electrónicos también por otras vías.

Lo que afecta plenamente al presente proyecto normativo es el principio de personalización y proactividad, “entendido como la capacidad de las Administraciones Públicas para que, partiendo del conocimiento adquirido del usuario final del servicio, proporcione servicios precumplimentados y se anticipe a las posibles necesidades de los mismos” (artículo 2.f) del Reglamento).

Por otro lado, el artículo 32 del Reglamento regula ampliamente la acreditación electrónica de la representación de las personas interesadas, en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 39/2015, 1 de octubre, sobre la acreditación electrónica de la representación. Esta puede acreditarse mediante cualquier medio válido en Derecho que deje constancia fidedigna de su existencia, enunciando a estos efectos el artículo 32.3 del Reglamento, sin carácter limitativo, los siguientes:

- a) Apoderamiento apud acta efectuado por comparecencia personal en las oficinas de asistencia en materia de registros o mediante comparecencia electrónica en la correspondiente sede electrónica o sede electrónica asociada.
- b) Acreditación de su inscripción en el registro electrónico de apoderamientos de la Administración Pública competente o en sus registros particulares de apoderamientos.
- c) Un certificado electrónico cualificado de representante.
- d) Documento público cuya matriz conste en un archivo notarial o de una inscripción practicada en un registro mercantil.



Para el supuesto de actuaciones en nombre de persona jurídica, no previsto en el proyecto, el referido Reglamento precisa que la representación podrá acreditarse, además, mediante certificado electrónico cualificado de representante, abarcando dicho poder cualquier actuación ante cualquier Administración Pública.

De acuerdo con el artículo 7 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, las administraciones del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales dispondrán de un registro electrónico general de apoderamientos, en el que deberán inscribirse, al menos, los de carácter general otorgados apud acta, presencial o electrónicamente, por quien ostente la condición de interesado en un procedimiento administrativo a favor de representante, para actuar en su nombre ante las Administraciones Públicas.

En el presente proyecto no se crea al registro general de apoderamientos, únicamente se regulan los otorgados apud acta, de manera presencial en la oficina de asistencia que los inscribirá en aquel, ni siquiera los realizados apud acta electrónicamente, por lo que el régimen de los apoderamientos no será completo.

B) Por otro lado, las referencias a personas efectuadas en esta ley utilizando el género masculino, tanto singular como plural, deben entenderse hechas sin distinción alguna tanto a hombres como a mujeres, con la idea de que la norma sea inteligible por sus destinatarios. Por ello, la referencia a "ciudadanas" debería eliminarse (artículo 4 y 11) salvo que su inclusión fuera por alguna especificidad o singularidad, lo que no parece producirse en la presente norma (en el caso del artículo 4 los beneficios del funcionamiento homogéneo de las oficinas son los mismos, y en el artículo 11 la identificación por hombres y mujeres de las oficinas también es igual).

Se considera recomendable la utilización de criterios homogéneos en materia de lenguaje inclusivo en todas las normas que se proyectan. Este Consejo Consultivo viene prestando especial atención a las técnicas normativas más apropiadas en la designación del género en las normas, cuestión a la que ha dedicado un capítulo específico en la Memoria de 2020.



En particular, en lo relativo al impacto de género, hay que precisar que este proyecto normativo no es 'pertinente al género', puesto que no se afecta directa ni indirectamente al mismo, ni influye en el acceso o control de los recursos o servicios que se regulan, ni incide en la modificación del rol de género ni de los estereotipos de género.

6ª.- Observaciones en cuanto al fondo.

De carácter previo. Técnica normativa.

a) Como señalan las memorias de este Consejo Consultivo de los años 2004 y 2005, ha de insistirse en la conveniencia de reducir en lo posible las remisiones a otros preceptos (de la misma o de distinta disposición) y que tales remisiones, cuando sean necesarias, no se realicen puramente a un número determinado de un artículo o apartado, sino que incluyan una mención conceptual que facilite la comprensión global del precepto.

En este sentido, en varios dictámenes (por todos, los dictámenes 625/2004, de 8 de octubre, 551/2004, de 23 de septiembre, 467/2005, de 30 de junio, 204/2006, de 23 de marzo, 314/2008, de 31 de julio, 1.455/2009, de 28 de enero de 2010, 1.093/2010, de 14 de octubre, 671/2011, de 30 de junio) se ha señalado que las remisiones normativas, tanto internas como externas a la norma, si se utilizan con prudencia pueden facilitar el más exacto entendimiento de los preceptos. Pero traspasado un determinado umbral, no fácil de fijar en abstracto, la profusión de remisiones puede dificultar y hasta impedir una normal intelección de la ley. De ahí que el Consejo de Estado venga recomendando la reducción de las remisiones hasta lo estrictamente indispensable, prefiriéndose que no se hagan puramente a un número determinado de un artículo, sino que venga este acompañado de una mención conceptual que facilite la comprensión.

b) Por otra parte, se advierte que hay artículos de una gran extensión (a título de ejemplo, los artículos 6, 12, 18, 19, 20, 22, 24 y 25). De conformidad con las directrices sobre técnica normativa, aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (apartado 1 f). "30.Extensión"), "Los artículos no deben ser excesivamente largos. Cada artículo debe recoger un precepto, mandato, instrucción o regla, o varios de ellos, siempre que respondan a una



misma unidad temática. No es conveniente que los artículos tengan más de cuatro apartados.

Y ello porque, como se indica, “El exceso de subdivisiones dificulta la comprensión del artículo, por lo que resulta más adecuado transformarlas en nuevos artículos”.

Artículo 2.- Ámbito de aplicación.

El precepto establece a quién va dirigida la nueva norma, señalando la letra a) unos entes públicos determinados y la letra b) a “La ciudadanía, entendiéndolo por tal personas físicas, personas jurídicas y entidades sin personalidad jurídica que se relacionen con el sector público autonómico, con los límites establecidos en el Capítulo II del Título I de este decreto”.

El capítulo II del título I regula las funciones de las oficinas de asistencia en materia de registros, y en él no se desprende con claridad cuál son los límites que se quieren establecer para la ciudadanía. Tal vez se refiere a las limitaciones para las personas que tienen obligación de comunicarse electrónicamente con la Administración.

Por ello, se recomienda precisar la redacción de la letra b) de este precepto con el fin de evitar tener que hacer una interpretación sistemática del texto para conocer las limitaciones.

Por otro lado, debe reforzarse la idea de accesoriadad o complementariedad respecto de otros posibles órganos encargados de estas tareas. Al margen de la previsión del artículo 9, la asistencia al ciudadano en general, y singularmente respecto a la información administrativa, no es exclusiva de las oficinas ya que se aplica a todos los órganos y unidades administrativas, cada uno en su respectivo ámbito de actuación o gestión.

Artículo 3.- Principios.

Entre los principios que deben inspirar la asistencia personal a la ciudadanía, figura el de asertividad. El diccionario de la Real Academia Española



define la asertividad como una "calidad de asertivo", y asertivo, como "afirmativo" o "que defiende su opinión de manera firme".

Se trataría de una habilidad de expresar nuestros deseos y pretensiones de una manera franca, directa y adecuada, para conseguir decir lo que queremos sin molestar a los demás. Por ello, parecería más un principio aplicable a los usuarios, dado que el responsable del servicio no expresa deseos ni pretensiones. Sin embargo, parece que lo que se quiere indicar es únicamente que la comunicación debe buscar la claridad y franqueza, cuando estos principios ya se encontrarían expresados en la lista del artículo 3 ("claridad y proximidad", "efectivo", "adaptada a las circunstancias", "colaboración y cooperación", ...).

Título I.- Oficinas de asistencia en materia de registros de la administración de la comunidad de Castilla y León.

Capítulo I.- Organización y funcionamiento.

Artículo 5.- Oficinas de asistencia en materia de registros de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

El apartado 1 señala que "Son oficinas de asistencia en materia de registros de la Administración de la Comunidad de Castilla y León:

- a) Las oficinas generales de asistencia en materia de registros.
- b) Las oficinas departamentales de asistencia en materia de registros.
- c) Los puntos de asistencia en materia de registros.
- d) Otras unidades y órganos que prestan asimismo servicios de asistencia en materia de registros".

El precepto no contiene una definición de las oficinas de asistencia en materia de registros, como se realiza por ejemplo en el artículo 18, sino que hace una mera relación de ellas o enumeración de sus clases. Sin embargo, sin haberse definido, el apartado 3 se adentra en su naturaleza.



Así el referido apartado 3 indica que “Las oficinas de asistencia en materia de registros tienen naturaleza de órgano administrativo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, y en el artículo 44.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, bajo la dependencia jerárquica del correspondiente órgano administrativo superior”, y, por ello, considera necesario remitir en el apartado 4 al régimen general de modificación o supresión de estas, cuando la única especialidad del órgano es que se requerirá informe previo de la consejería competente en materia de asistencia a la ciudadanía.

Por otro lado, la relación no debería reproducir tantas veces la frase “en materia de registros”, cuando el título del precepto de manera específica y la norma de manera general ya concreta el ámbito.

Capítulo II.- Funciones.

Artículo 12.- Funciones de las oficinas de asistencia en materia de registros de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

El apartado 1 establece una relación de funciones de las oficinas de asistencia en materia de registros, de conformidad con lo previsto en la legislación básica.

Entre ellas, la letra c) refiere la “Expedición de copias electrónicas auténticas de documentos públicos administrativos o privados presentados a registro, en soporte papel u otro soporte no electrónico susceptible de digitalización, a efectos de su incorporación al correspondiente expediente administrativo electrónico, y devolución de los originales a la persona interesada”; la letra f), la “Remisión inmediata de los documentos registrados a los órganos, centros o unidades destinatarios, por medios electrónicos, (...)”; y la n) “Cualquier otra que se les atribuya legal o reglamentariamente”.

Debe tenerse presente que el artículo 20 del proyecto (“Digitalización y emisión de copia electrónica auténtica de la documentación presentada a



registro”) establece que las oficinas están obligadas a expedir copias electrónicas auténticas de “cualquier documento en papel, público o privado, que las personas interesadas presenten a registro, con objeto de incorporarlo a un expediente administrativo electrónico, con la misma validez y eficacia que los documentos originales, quedando garantizada la identidad del órgano que ha realizado la copia y su contenido”.

De conformidad con lo previsto en los artículos 16 y 27 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, los documentos presentados a registro de manera presencial para su incorporación a un expediente administrativo electrónico deberán digitalizarse en las oficinas de asistencia en materia de registros, devolviéndose los originales a la persona interesada, sin perjuicio de aquellos supuestos en que la norma determine la custodia por la Administración de los documentos presentados o resulte obligatoria la presentación de objetos o de documentos en un soporte específico no susceptibles de digitalización.

En este mismo sentido, el artículo 39.5 del Reglamento establece que “Los documentos presentados en las oficinas de asistencia en materia de registro serán devueltos a las personas interesadas inmediatamente tras su digitalización o, en caso contrario, se les aplicará lo previsto en el artículo 53 de este Reglamento” (precepto relativo al tiempo de conservación y destrucción de documentos).

Por todo ello, al tenor de los referidos preceptos, debe añadirse entre las funciones de las oficinas la obligación de realizar digitalización de las solicitudes, escritos y comunicaciones en papel que se presenten o sean recibidos en la oficina y se dirijan a cualquier órgano, organismo público o entidad de derecho público de cualquier Administración Pública, así como su anotación en el Registro Electrónico General o Registro electrónico de cada organismo o entidad según corresponda, para su devolución posterior al interesado.

Sección 2ª.- Registro Administrativo

Artículo 18.- Sistema de Registro Único de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Prevé el precepto que las interconexiones con registros de otras



Administraciones Públicas se realizarán a través del Sistema de Interconexión de Registros (SIR), de acuerdo con lo previsto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad y en las correspondientes normas técnicas.

El párrafo 1 del artículo 39.4, "Presentación y tratamiento de documentos en registro", del Reglamento (de carácter básico) prevé que "Cuando el tamaño de los documentos registrados exceda la capacidad que se determine para el Sistema de Interconexión de Registros (SIR), su remisión a la Administración y órgano al que van dirigidos podrá sustituirse por la puesta a disposición de los documentos, previamente depositados en un repositorio de intercambio de ficheros".

El artículo 14 señala que "La consejería competente en materia de asistencia a la ciudadanía desarrollará los protocolos y procedimientos internos que establezcan los criterios y formas de trabajo homogéneos ante la posible indisponibilidad técnica no planificada de los sistemas, plataformas y aplicaciones que dan soporte a los servicios regulados en este decreto, que imposibiliten su funcionamiento ordinario con carácter puntual, con la finalidad de proporcionar alternativas de solución que permitan concluir la asistencia con la debida satisfacción ciudadana".

En ámbito de la Administración General del Estado se prevé la creación de un "repositorio de intercambio de ficheros será de titularidad pública", añadiendo que "tanto los documentos depositados como los datos que estos contengan no podrán ser utilizados para fines distintos a los previstos en la normativa que regule el procedimiento para el que han sido objeto de registro".

Este Consejo Consultivo considera que ante tal contingencia debería realizarse una previsión similar.

Artículo 20.- Digitalización y emisión de copia electrónica auténtica de la documentación presentada a registro.

El apartado 2 señala que, de conformidad con la legislación básica, los documentos presentados a registro de manera presencial para su incorporación a un expediente administrativo electrónico deberán digitalizarse en las oficinas de



asistencia en materia de registros, devolviéndose los originales a la persona interesada, sin perjuicio de aquellos supuestos en que la norma determine la custodia por la Administración de los documentos presentados o resulte obligatoria la presentación de objetos o de documentos en un soporte específico no susceptibles de digitalización.

El Reglamento establece en su artículo 39.5 que “Los documentos presentados en las oficinas de asistencia en materia de registro serán devueltos a las personas interesadas inmediatamente tras su digitalización o, en caso contrario, se les aplicará lo previsto en el artículo 53 de este Reglamento”.

El referido artículo 53 (los apartados 1 al 4 son básicos) se refiere al tiempo máximo de conservación y destrucción de documentos. Por su parte el apartado 5, aplicable únicamente para el ámbito estatal, indica que se estará a lo preceptuado en su normativa de conservación del patrimonio documental con valor histórico, el control de la eliminación de otros documentos de la Administración General del Estado y sus organismos públicos y entidades de derecho público y la conservación de documentos administrativos en soporte distinto al original.

Estas circunstancias o peculiaridades no están previstas en el proyecto, por lo que debería realizarse una previsión similar.

Sección 3ª.- Apoderamientos apud acta

En las directrices sobre técnica normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, concretamente en la regla IV, relativa a los criterios lingüísticos generales, se advierte de la necesidad de la utilización de un lenguaje claro y preciso, pero accesible, en la medida en que “El destinatario de las normas jurídicas es el ciudadano. Por ello deben redactarse en un nivel de lengua culto, pero accesible para el ciudadano medio, de manera clara, precisa y sencilla”.

El lenguaje jurídico plantea en ocasiones un uso desconsiderado de la lengua española, que dificulta su comprensión y lo aparta de su entendimiento por parte de los ciudadanos, en ocasiones como en la presente, empleando latinismos específicos de su ámbito de conocimiento.



En el presente caso, este Consejo Consultivo considera que la norma no debería emplear este latinismo crudo (no adaptado) como título de una sección, cuando la norma va dirigida a los ciudadanos no a los juristas, aunque eventualmente, como por otro lado hacen otras normas, pueda utilizarse en el texto una vez que se dé conocimiento de su significado.

En este sentido, los artículos 21 y 22 del proyecto se refieren a los apoderamientos apud acta efectuados en comparecencia personal.

Por otro lado, se advierte que la norma omite cualquier regulación de los apoderamientos apud acta realizados mediante comparecencia electrónica (artículo 32.3 a) del Reglamento), tal vez porque se considera que deberían realizarse ante la sede electrónica y/o inscribirse directamente en el futuro registro general de apoderamientos.

Sin embargo, regulándose únicamente los apoderamientos mediante comparecencia presencial, el apartado 1 del artículo 21, de forma confusa señala: "En concreto, las oficinas de asistencia autonómicas efectuarán la inscripción de los apoderamientos apud acta de carácter general para todas las administraciones públicas y para todos sus trámites y actuaciones, así como los otorgados para todos o alguno de los procedimientos, trámites y actuaciones de competencia de la Administración de la Comunidad de Castilla y León".

Por todo ello, este Consejo Consultivo recomienda cambiar la rúbrica de la Sección de "apoderamientos apud acta" a "apoderamientos realizados mediante comparecencia personal", dado que facilitará la interpretación de un texto, que no regula los apoderamientos apud acta mediante comparecencia electrónica.

Artículo 22.- Proceso de inscripción de los apoderamientos apud acta efectuados en comparecencia presencial.

El apartado 1 señala que el "modelo de consentimiento" se encontrará disponible en la sede electrónica de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, sin perjuicio de lo cual podrá suministrarse a las personas interesadas en el momento de la comparecencia en la oficina de asistencia.



Este Consejo Consultivo considera que debería indicarse que el modelo de otorgamiento de poderes, o de "apoderamiento" si se quiere, se encontrará disponible (...). Piénsese que el modelo evidentemente contendrá la prestación fehaciente del consentimiento del poderdante, pero también deberán figurar otros muchos detalles (datos identificatorios del poderdante o poderdantes, en su caso mancomunado o solidario, y también del apoderado, plazo, tipo de apoderamiento y facultades de representación y sus límites).

Artículo 25.- Práctica de la notificación en soporte no electrónico.

Se establece que "Las oficinas de asistencia en materia de registros de la Administración de la Comunidad de Castilla y León podrán realizar una comunicación o notificación a solicitud de la persona interesada, o de su representante, siempre que no esté obligado a relacionarse electrónicamente con las administraciones públicas, en comparecencia espontánea en sus dependencias".

Para la práctica de esta se indica que será necesario, entre otros requisitos, que preste su "consentimiento" expreso para esta actuación, de lo que deberá quedar constancia para los casos de discrepancia o litigio, cuando debería decir que conste su "solicitud" expresamente en comparecencia personal. Esto es, la comunicación se realiza a solicitud del interesado, a demanda de este, no de oficio con consentimiento de este.

Por ello, lógicamente no se trata un modelo de consentimiento sino de solicitud, aunque en él se haga manifestación de voluntad.

Disposición transitoria.-Implantación progresiva de la inscripción de apoderamientos apud acta, de la asistencia a la ciudadanía en el uso de medios electrónicos y de la práctica de la notificación en medio no electrónico.

La disposición refiere que "Hasta la completa entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, la implantación en oficinas de asistencia autonómicas



de la inscripción de apoderamientos apud acta, de la asistencia la ciudadanía en el uso de medios electrónicos y de la práctica de la notificación en medio no electrónico, desarrollados en el presente decreto, estará condicionada a la efectiva disponibilidad de los sistemas, plataformas o aplicaciones que así lo permitan, así como a la existencia de sistemas equivalentes de otras administraciones públicas con los que se pueda interoperar.

»En todo caso, a partir de la completa entrada en vigor de dicha Ley, la implantación de estos servicios se planificará y se efectuará por la consejería competente en materia de asistencia a la ciudadanía de forma progresiva y permanentemente creciente en el tiempo en relación con las oficinas a involucrar y los procedimientos, trámites y actuaciones competencia de la Administración de la Comunidad de Castilla y León susceptibles técnica y funcionalmente de asistencia electrónica presencial, siempre en colaboración con las consejerías competentes por razón de la materia o procedimiento, previa formación competencial del personal involucrado y establecimiento de los canales de consulta que sean precisos para su correcto desenvolvimiento”.

Como se ha señalado durante la tramitación de este proyecto, en el ámbito estatal se ha publicado el Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos (su entrada en vigor se produjo el 2 de abril de 2021), de carácter básico en gran parte de sus preceptos. Entre otras materias, regula el derecho y obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas, los canales a través de los cuales se prestarán la asistencia necesaria para proveer el acceso de las personas interesadas a los servicios electrónicos y la inscripción de los apoderamientos.

Por ello, esta disposición ha quedado desfasada y debe suprimirse.

En este sentido, este Consejo Consultivo recomienda una revisión del proyecto a los efectos de constatar su plena adaptación a la normativa básica y la incorporación de las previsiones que resulten convenientes para su correcto entendimiento.



Además de ello, la eficacia de la entrada en vigor a los 20 días de la totalidad del proyecto de decreto de su publicación queda en entredicho al estar en vigor la referida norma básica desde el 2 de abril de 2021.

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 regulan las oficinas de asistencia en materia de registros de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

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

En Zamora,

