

IP 12/09

**Informe Previo sobre el Anteproyecto de Ley  
de Derechos de los Ciudadanos con la Administración  
de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública**

Fecha de aprobación:  
*Pleno 8 de octubre de 2009*



## **Informe Previo sobre el Anteproyecto de Ley de los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública**

Con fecha de 10 de septiembre de 2009, tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Castilla y León solicitud de Informe Previo sobre el Anteproyecto de Ley arriba reseñado.

A la solicitud realizada por la Consejería de Administración Autonómica de la Junta de Castilla y León se acompaña el Anteproyecto de Ley sobre el que se solicita Informe, así como toda la documentación que han servido para su realización, una vez subsanada la falta de alguna documentación esencial en la primera remisión del expediente (6 de agosto de 2009).

No alegándose por la Consejería solicitante razón de urgencia, procede la tramitación por la vía ordinaria prevista en el artículo 35 del Decreto 21/1992, de 16 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del CES.

La elaboración del Informe Previo se encomendó a la Comisión de Economía, que lo analizó en su sesión del día 21 de septiembre de 2009, siendo posteriormente remitido a la Comisión Permanente que después de su deliberación en la reunión de 1 de octubre de 2009 acordó elevarlo al Pleno del CES, que aprobó el Informe en su reunión del día 8 de octubre de 2009.



## **I. Antecedentes**

### **a) De la Unión Europea:**

- Directiva 2003/98/CE, de 17 de noviembre de 2003, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la reutilización de la información del sector público.

- Código Europeo de Buena Conducta Administrativa del Defensor del Pueblo Europeo de 2005, que tiene por objeto concretar en la práctica del derecho a una buena administración, ya consagrado en la antigua Carta de los derechos fundamentales de la UE de 7 de diciembre de 2000.

- Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los Servicios en el Mercado Interior.

- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2007/C 303/01), de 12 de diciembre de 2007, particularmente artículo 41 sobre derecho a una buena Administración, sustituirá a la Carta de derechos fundamentales de 7 de diciembre 2000 a partir del día de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

- Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Acciones por vía rápida para reducir las cargas administrativas en la Unión Europea 2008 [Documento COM (2008) 141 final], entre otros documentos relativos a simplificación documental y procedimental en la UE.

### **b) Nacionales:**

.- Constitución española de 27 de diciembre de 1978, particularmente los artículos 9, 14, 103, 105, 106, entre otros, que constituyen el marco fundamental en el que se han de desenvolver las relaciones entre ciudadanos y Administración; artículo 29 sobre el derecho de petición y artículo 149.1.18º que establece la competencia exclusiva del Estado, entre otras materias en la de bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, en la de procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas y en la de sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas.



.- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (modificada por la Ley 4/1999, de 13 enero), especialmente, Título IV, Capítulo I (artículos 35 a 46), sobre *Normas Generales de la Actividad de las Administraciones Públicas* y artículos 145 y 146 sobre *Responsabilidad de las Autoridades y Personal al servicio de las Administraciones Públicas*.

.- Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial.

.- Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del derecho de petición

.- Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de Firma electrónica.

.- 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.

.- Real Decreto 1418/2006, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los servicios.

.- Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.

.- Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, de transposición al Ordenamiento Jurídico español de la Directiva 2003/98/CE.

.- Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de Medidas de impulso de la Sociedad de la Información.

.- Acuerdo del Consejo de Ministros de 20 de junio de 2008, para el desarrollo del Plan de Reducción de Cargas Administrativas y la Mejora de la Regulación.

### **c) De Castilla y León:**

.- Estatuto de Autonomía de Castilla y León aprobado por Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y



León, particularmente artículos 11 sobre *derechos de participación de los ciudadanos de Castilla y León en los asuntos públicos* (más concretamente apartado 6º sobre *derecho de petición*), 12 sobre el *derecho a una buena administración*, 16 que recoge como uno de los principios Rectores de las políticas Públicas “*La prestación de unos servicios públicos de calidad*” y 32 sobre *Administración Autonómica*.

.- Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León (modificada por Ley 11/2001, de 22 de noviembre)

.- Ley 3/2001, de 3 de julio, de del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, particularmente los *principios de funcionamiento de la Administración de la Comunidad de Castilla y León* recogidos en el artículo 31.2 y 31.4.

.- 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 (modificado por Decreto 79/2005, de 27 de octubre).

.- Ley 14/2001, de 28 de diciembre, de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas, particularmente el Anexo sobre “*Procedimientos en que el silencio tiene efectos desestimatorios*”.

.- 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.

.- Orden de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial/ 1452/2004, de 3 de septiembre, por la que se regula el Libro de Sugerencias y quejas de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

.- Decreto 40/2005, de 19 de mayo, por el que se regula la utilización de técnicas de administración electrónica por la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

.- Acuerdo 32/2008, de 17 de abril, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueba el Plan Estratégico de Modernización de la Administración de Castilla y León 2008-2011.



.- Convenio de colaboración entre el Ministerio de Administraciones Públicas y la Comunidad de Castilla y León, de 7 de noviembre de 2008, para la prestación mutua de Servicios de Administración Electrónica.

.- Acuerdo 29/2009, de 12 de marzo, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueba el Plan de Implantación de la Administración Electrónica de Castilla y León.

.- Decreto 23/2009, de 26 de marzo, de medidas relativas a la simplificación documental en los procedimientos administrativos.

.- Orden de la Consejería de Administración Autonómica 941/2009, de 2 de mayo, por la que se desarrolla el Decreto 23/2009, de 26 de marzo, de medidas relativas a la simplificación documental en los procedimientos administrativos.

.- Orden de la Consejería de Administración Autonómica 942/2009, de 2 de mayo, sobre normalización de formularios asociados a procedimientos administrativos.

#### **d) De otras Comunidades Autónomas:**

.- Existen numerosa normativa de otras Comunidades Autónomas relativa a materias reguladas en el Anteproyectos que se informa; en cuanto a Antecedentes de Ley cabe citar la *Ley 4/2006, de 30 de junio, de transparencia y de buenas prácticas en la Administración pública gallega* y la *Ley Foral 21/2005, de 29 de diciembre, de evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios públicos*.

#### **e) Otros:**

.- Informe Previo 8/2008 del CES de Castilla y León sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas Financieras y de Creación de la Empresa Pública Castilla y León Sociedad Patrimonial y del Ente Público Instituto de Seguridad y salud Laboral de Castilla y León.

.- Informe Previo 2/2009 del CES de Castilla y León sobre el Proyecto de Decreto de medidas relativas a la Simplificación Documental de los Procedimientos Administrativos.



.- Discurso pronunciado por el Defensor del Pueblo Europeo, Jacob Söderman en el año 2001 sobre el *Derecho Fundamental a la Buena Administración*.

.- Proyecto de Ley sobre el libre acceso a las actividades de Servicios y su ejercicio (Proyecto de “Ley Paraguas” de trasposición al Ordenamiento Jurídico español de la Directiva de Servicios). Dicho Proyecto se encuentra en el momento actual en tramitación en la Comisión de Economía y Hacienda del Congreso de los Diputados, y habrá de entrar en vigor como Ley como máximo el 28 de diciembre de 2009.

.- Proyecto de Ley de modificación de diversas Leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de Servicios y su ejercicio (Proyecto de “Ley Omnibus”) .Dicho Proyecto se encuentra en el momento actual en tramitación en la Comisión de Economía y Hacienda del Congreso de los Diputados, y habrá de entrar en vigor como Ley como máximo el 28 de diciembre de 2009.

#### **f) Trámite de Audiencia del Anteproyecto que se informa:**

.- El Anteproyecto que se informa ha sido objeto de una amplia difusión y publicidad, puesto que además del Anuncio preceptivo en el Boletín Oficial de Castilla y León de sometimiento al trámite de información pública para que cualquier persona pudiera formular alegaciones, el texto del Anteproyecto fue previamente remitido a un gran número de entidades e instituciones con la finalidad de que fueran realizadas sugerencias.

## **II. Observaciones Generales**

**Primera.-** El Anteproyecto de Ley presentado a Informe presenta una gran complejidad, puesto que supone el desarrollo legal del *derecho a una buena Administración* reconocido en el *artículo 12* de nuestro Estatuto de Autonomía.



Teniendo en cuenta la amplitud de este derecho y su conexión con todas las múltiples manifestaciones de la actividad administrativa, para el desarrollo del mismo se regulan en el ámbito autonómico, y dentro de las competencias de nuestra Comunidad, previsiones del procedimiento administrativo común recogidas en la *Ley 30/1992* (básicamente los artículos 35 a 46 referentes a Normas Generales de la Actividad de las Administraciones Públicas y los artículos 145 y 146 sobre Responsabilidad de las Autoridades y Personal al servicio de las Administraciones Públicas) y aspectos de la *Ley 11/2007 de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos* (que contiene numerosos aspectos que constituyen legislación básica) y de la *Ley 37/2007 sobre reutilización de la información del sector público* (básica en todos sus artículos).

**Segunda.-** Asimismo, y como consecuencia de la exigencia de desarrollar adecuadamente el citado derecho a una buena Administración, se profundiza más aún en las exigencias de una Administración ágil, moderna y eficiente; plasmando en el rango legal previsiones recogidas en el *Plan Estratégico de Modernización de la Administración de Castilla y León 2008-2011*, en el *Plan de Implantación de la Administración Electrónica en Castilla y León 2009-2011* y ampliándose aspectos del *Decreto 23/2009 de medidas de simplificación documental*.

**Tercera.-** Regula además aspectos que responden a la necesaria trasposición de la *Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior* como son, especialmente, la regulación del *Sistema de Ventanilla única* (artículo 11 del Anteproyecto) y de la *Resolución expresa en los procedimientos administrativos iniciados a solicitud de los ciudadanos* (artículo 18 del Anteproyecto).

**Cuarta.-** Por todo lo expuesto, la norma que se informa pretende constituirse en el marco general de toda la actividad administrativa de la Comunidad junto a la *Ley 3/2001, de 3 de julio, de Gobierno y Administración de Castilla y León*.



**Quinta.-** En cuanto a la estructura del Anteproyecto presentado a Informe, consta de 64 artículos desarrollados a lo largo de tres Títulos, además de cinco Disposiciones Adicionales, una Disposición Derogatoria y dos Disposiciones Finales, todo ello precedido de una amplia Exposición de Motivos.

**Sexta.-** Por lo que se refiere al contenido del Anteproyecto, tras la preceptiva *Exposición de Motivos*, existe un *Título Preliminar* que lleva por rúbrica “*Disposiciones generales*” (*artículos 1 a 8*) en el que se hace referencia al Objeto, Finalidad, Ámbito de aplicación (refiriéndose tanto a la Administración como al ciudadano) y Principios de actuación y rectores de la Administración autonómica, entre otros aspectos.

**Séptima.-** El *Título I* sobre “*Derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y garantías para su efectividad*” se divide en los siguientes Capítulos:

- *Capítulo I “Derecho de acceso a la Administración” (artículos 9 a 11)* en el que se recoge, entre otras cuestiones, el Sistema de ventanilla única.
- *Capítulo II “Derecho a la información” (artículos 12 a 14)* donde se regulan, entre otros aspectos, el Sistema de Información al Ciudadano y los Catálogos de Servicios.
- *Capítulo III “Derechos procedimentales” (artículos 15 a 19)* que regula el derecho a la proactividad de la Administración y contiene una regulación sobre Resolución expresa, así como otras materias.
- *Capítulo IV “Derecho de acceso a documentos administrativos y reutilización de la información” (artículos 20 y 21).*
- *Capítulo V “Derecho a formular quejas” (artículos 22 y 23).*
- *Capítulo VI “Derecho a exigir responsabilidades” (artículos 24 a 26).*
- *Capítulo VII “Derechos de participación” (artículos 27 y 28),* que recoge el de Consulta y participación y el de formular sugerencias.



- *Capítulo VIII “Derecho de petición” (artículos 29 a 31).*
- *Capítulo IX “El Procurador del Común” (artículos 32 y 33); la regulación del Anteproyecto tiene lugar sin perjuicio de lo previsto en su normativa reguladora.*

**Octava.-** El *Título II* lleva por rúbrica *“Gestión pública y medidas de modernización y mejora de la Administración de la Comunidad de Castilla y León”*, con los siguientes Capítulos:

- *Capítulo I “Disposiciones generales” (artículos 34 a 36).*
- *Capítulo II “Racionalización administrativa” (artículos 37 a 41), con medidas, entre otras, de análisis y racionalización de estructuras orgánicas, eliminación y reducción de cargas administrativas y simplificación.*
- *Capítulo III “Administración electrónica” (artículos 42 a 54), con medidas como el derecho de acceso electrónico a la administración de la Comunidad Autónoma, sede electrónica o utilización de medios electrónicos por órganos colegiados de la Administración de la Comunidad.*

**Novena.-** El *Título III* que lleva por rúbrica *“Evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León”*, se divide en los siguientes Capítulos:

- *Capítulo I “Disposiciones Generales” (artículos 55 a 57).*
- *Capítulo II “Evaluación de políticas públicas” (artículos 58 a 61).*
- *Capítulo III “Evaluación de la calidad de los servicios” (artículos 62 a 64).*



**Décima.-** Por lo que se refiere a la parte final del Anteproyecto contiene los siguientes aspectos:

- *Disposición adicional primera*, sobre garantía de los derechos sociales del artículo 13 del Estatuto de Autonomía conforme a lo previsto en su regulación específica.
- *Disposición adicional segunda*, sobre el régimen jurídico de las relaciones de los ciudadanos con la Administración de la Comunidad en el ámbito tributario.
- *Disposición adicional tercera*, que contiene un régimen de aplicación de la norma a Empresas y fundaciones Públicas.
- *Disposición adicional cuarta* sobre Premios a la Calidad y Modernización de la Administración.
- *Disposición adicional quinta* sobre información por la Administración autonómica al Procurador del Común con carácter anual sobre los sistemas de evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios.
- *Disposición derogatoria*, *Disposición final primera* sobre habilitación reglamentaria y *Disposición final segunda* sobre entrada en vigor.

### III. Observaciones Particulares

**Primera.-** En relación al *ámbito de aplicación* del Anteproyecto, el **artículo 3** hace referencia tanto a la Administración como al ciudadano.

En relación a la Administración, el Anteproyecto se aplica a la “*Administración de la Comunidad de Castilla y León*”, en la que están comprendidas, según el **apartado 1 del artículo 3**, la Administración General de la Comunidad, así como los Organismos Autónomos y Entes Públicos de Derecho privado integrantes de la



Administración Institucional de la Comunidad, estos últimos en cuanto ejerzan potestades públicas; la misma mención a *Administración de la Comunidad* aparece a lo largo del articulado de la norma.

Además, la *Disposición adicional tercera* del Anteproyecto contiene un régimen de aplicación propio para *Empresas y fundaciones públicas*.

Sin embargo, en relación a determinadas materias y a lo largo del articulado del Anteproyecto (*artículo 5 sobre Principios de Actuación*, artículo 6 sobre Administración autonómica y sostenibilidad, artículo 7 sobre Orientación Social de la Administración, artículo 8 sobre Administración autonómica y desarrollo económico, artículo 24 sobre Prevención de riesgos, etcétera), la mención utilizada es “Administración autonómica”, por lo que el CES considera conveniente la aclaración de este aspecto para evitar problemas de aplicación, en la medida en que el concepto de “Administración autonómica” pudiera no ser interpretado como equivalente al de “Administración de la Comunidad”.

**Segunda.-** Siguiendo con el ámbito de aplicación del Anteproyecto el Consejo valora favorablemente el concepto de *ciudadanos* que a los efectos de la Ley se establece en el **artículo 3.2**, puesto que además de a las *personas naturales* y a las *personas jurídicas* se menciona a las “*entidades sin personalidad*”.

Se otorga, por tanto un concepto de ciudadano más extensivo que el que tradicionalmente se viene estableciendo (sin perjuicio de que ya se contuviera el mismo concepto en la *Ley 11/2007 de Acceso electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos*, aunque los supuestos que esta Ley regula son de menor amplitud que los que contiene el Anteproyecto informado ) lo que redundará, a juicio del CES, en una mayor seguridad jurídica y reconocimiento de derechos a todos aquellos que de una manera u otra se relacionen con la Administración, sin que considere el Consejo que tal concepto pueda contradecir normativa estatal, con la excepción contenida en la *Observación Particular Decimonovena*.



**Tercera.-** El CES valora favorablemente los *Principios de actuación de la administración autonómica* recogidos en el **artículo 5** del Anteproyecto, en la medida en que todos ellos responden a una concepción de la Administración más ágil y eficiente y como instrumento al servicio del ciudadano, y en consonancia con el *derecho a una buena administración* y a los *Principios rectores de las políticas públicas* (artículos 12 y 16 de nuestro *Estatuto de Autonomía*)

En relación al *Principio de comprensión de la letra f)*, el Anteproyecto se refiere al uso en los medios públicos de información de los servicios de un “*lenguaje accesible*”, lo que según el parecer de esta Institución significa lenguaje claro y comprensible para cualquier ciudadano.

No obstante, este Consejo propone incluir como una nueva letra dentro del *artículo 5* un *Principio de accesibilidad* referido a la adopción de las medidas necesarias para asegurar una relación adecuada entre la Administración y cualquier persona natural con algún tipo de discapacidad. En este sentido, el *artículo 9.3 del Anteproyecto* se refiere a la *eliminación de barreras físicas o arquitectónicas para acceder a cualquier edificio de la Administración autonómica*, lo que es valorado favorablemente por el Consejo.

**Cuarta.-** Siguiendo con los *principios de actuación del artículo 5*, sin dejar de compartir su contenido, sería recomendable, según el parecer del CES, la reformulación del “*Principio de anticipación o proactividad*” contenido en la **letra i)**, puesto que en la gestión y prestación de servicios públicos pueden existir campos de actuación relacionados con dicha prestación y gestión (por ejemplo, el procedimiento sancionador) en los que no resulta posible “*anticiparse a los problemas y demandas de los ciudadanos*”.

Dicha reformulación debería ir en el sentido de lo establecido en el punto 2 del artículo 15, precisando que el citado principio será aplicable “*cuando la naturaleza de los procedimientos lo permita*”.



**Quinta.-** Por último, este Consejo propone incluir como una **nueva letra** dentro del ya citado **artículo 5** otro principio de actuación de la administración autonómica con la siguiente redacción: *“Principio de solidaridad y equidad. La Administración de la Comunidad, en la elaboración y gestión de las políticas públicas, orientará sus actuaciones desde una perspectiva de solidaridad, y promoverá la igualdad de oportunidades de los ciudadanos y la justa redistribución de la riqueza”.*

**Sexta.-** El CES propone modificar el **artículo 7** del Anteproyecto sobre *Orientación social de la Administración* en su apartado 2 con la siguiente redacción: *“Se fomentará en particular la inversión socialmente responsable, **la creación de empleo estable y de calidad** y la transparencia de las actividades en este ámbito”.*

**Séptima.-** Esta Institución realiza una estimación positiva del *Sistema de Ventanilla Única* del **artículo 11** del Anteproyecto, siendo este Sistema una petición que el Consejo ha venido reiterando desde hace tiempo, sobre todo en relación al inicio de actividades empresariales.

En la actualidad, el *Sistema de Ventanilla Única* responde a la necesidad de trasponer las previsiones recogidas en la *Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior* (la denominada “*Directiva Bolkenstein*”).

Aun entendiendo el CES que las previsiones recogidas en este Anteproyecto deberán conectarse con las relativas a las Ventanilla Única contenidas en la futura Ley sobre el Libre Acceso a las Actividades de Servicios y su ejercicio, de trasposición al Ordenamiento Jurídico español de la Directiva Bolkenstein (*artículo 18 del Proyecto de Ley estatal*), el Consejo considera que debería recogerse en el Anteproyecto una regulación más amplia de este Sistema (siempre atendiendo al contenido del citado Proyecto estatal que tras su aprobación como Ley tendrá carácter básico).



**Octava.-** El CES valora favorablemente los **artículos 13** sobre *Sistema de Información al Ciudadano* y **14** sobre *Catálogo de Servicios*, puesto que suponen, según el parecer el Consejo, un importante avance en el acercamiento de la Administración al ciudadano con el objeto de que este puede ver satisfechas sus pretensiones de forma más eficiente.

No obstante, del texto del Anteproyecto parece deducirse que la eficacia de la norma en ambos supuestos queda condicionada a un posterior desarrollo reglamentario aun cuando dicho desarrollo no se prevea expresamente.

**Novena.-** Por otra parte, el CES considera conveniente que se aclare si el *Sistema de Información al Ciudadano* del **citado artículo 13**, que se corresponde con todos los servicios que presta la Administración de la Comunidad de Castilla y León, impide o no Sistemas de Información propios de cada uno de los Organismos autónomos y entes públicos de Derecho privado integrantes de la Administración Institucional.

**Décima.-** Además, esta Institución quiere hacer constar que, al menos en base a una interpretación literal del Anteproyecto, parece derivarse una similitud entre el contenido del *Catálogo de Servicios* del **citado artículo 14** y el de las *Cartas de Servicios* del *artículo 64*, por lo que considera conveniente una aclaración o mejor regulación en los citados artículos.

**Undécima.-** En relación al **artículo 16** sobre Derecho a un *tratamiento imparcial y objetivo*, el Consejo propone modificarlo con la siguiente redacción “... de acuerdo con el correspondiente procedimiento administrativo y en un **plazo razonable**”, en la medida en que nuestro Estatuto de Autonomía hace mención a un plazo razonable de resolución de los asuntos dentro de este mismo derecho a un tratamiento imparcial y objetivo en su artículo 12 b).



**Duodécima.-** Esta Institución valora favorablemente el **artículo 17.1** del Anteproyecto sobre *presentación de documentos* puesto que supone ampliar la denominada “*Interoperabilidad*” (la no exigencia de documentos y datos a un interesado cuando ya obren en poder de la administración y puedan ser recabados por medios electrónicos) tal y como aparecía formulada en el *Decreto 23/2009 de medidas relativas a simplificación documental en los procedimientos administrativos*.

En el citado Decreto, la *interoperabilidad* en nuestro ámbito autonómico no operaba totalmente (excepción hecha de lo que especifican los artículos 6 a 12 del Decreto) puesto que la no exigencia de certificaciones e informes acreditativos del cumplimiento de determinados requisitos tenía lugar sólo en el caso de que hubieran sido emitidas por la misma Consejería, Organismo autónomo o Ente público de Derecho privado que lo solicitara (*artículo 13 del citado Decreto*), solicitando el CES en la *Recomendación Decimotercera* de su *Informe Previo 2/09* que la interoperabilidad en el ámbito autonómico operara en toda su extensión.

Parece evidente a juicio del Consejo que tal previsión recogida en el Decreto ha quedado superada con la redacción del *artículo 17.1* del Anteproyecto, que hace referencia a la no aportación de documentos “...*que ya se encuentren en poder de cualquier órgano de la Administración autonómica...*”, lo cuál, por otra parte, está en consonancia con la necesaria trasposición de la *Directiva de Servicios* en nuestra Comunidad y por lo demandado por esta Institución en su citado Informe Previo.

**Decimotercera.-** El **artículo 17.2** hace referencia a un “*sistema de registro único de la Administración autonómica*”.

Según el parecer del CES, sólo con el adecuado desarrollo de este sistema se harán plenamente efectivas las previsiones de no aportación de documentación contenidas en el *artículo 17.1*, por lo que cabe solicitar de la Administración de la Comunidad la rápida y efectiva adopción de las medidas necesarias para el establecimiento de este sistema de registro único.



**Decimocuarta.-** El artículo 18 del Anteproyecto sobre “*Resolución expresa*” contiene una nueva regulación del silencio administrativo en los procedimientos administrativos iniciados a solicitud de los ciudadanos en nuestra Comunidad, de acuerdo a los criterios que actualmente contienen el *Proyecto de Ley sobre el libre Acceso a las Actividades de Servicios y su ejercicio* (particularmente sus artículos 3.11 y 6) y el *Proyecto de Ley de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el Libre acceso a las Actividades de Servicios y su ejercicio* (particularmente la modificación que este Proyecto prevé sobre el artículo 43 de la Ley 30/1992).

Esta nueva regulación es valorada favorablemente por el Consejo en la medida en que parece estar en consonancia con los Proyectos de Ley estatales citados (incluidas las *razones imperiosas de interés general que fundamenten el sentido negativo del silencio del artículo 18.3 del Anteproyecto que se informa*), que en los aspectos regulados en el citado artículo 18 tendrán el carácter de legislación básica.

No obstante, a juicio del CES, resulta evidente que en la futura tramitación como Ley del Anteproyecto que se informa deberá tenerse en cuenta cualquier posible cambio que en estos aspectos contengan los Proyectos estatales citados al tiempo de ser publicados como leyes, para evitar discordancias entre nuestra normativa y las futuras leyes estatales básicas. Todo ello, sin perjuicio de lo que se señala acerca de la reproducción de preceptos estatales de carácter básico en la *Recomendación séptima* de este mismo Informe.

**Decimoquinta.-** Siguiendo con lo expresado en la Observación anterior, particularmente el Consejo valora favorablemente que el Anteproyecto recoja la obligatoriedad de que las leyes de la Comunidad que establezcan efectos desestimatorios del silencio administrativo contengan una **justificación explícita** de las razones imperiosas de interés general que fundamenten el sentido negativo del silencio (**18.3**), en la medida en que en los Proyectos de Ley estatales se hace referencia a una justificación pero de una manera menos terminante y no se recoge que la misma deba ser *explícita*.



En este sentido, y aun cuando esta regulación prevista en el Anteproyecto venga motivada por la trasposición de la Directiva de Servicios, considera el CES conveniente hacer constar que en la *Observación Particular Decimosexta* de su *Informe Previo 8/08 sobre el Anteproyecto de Ley de Medidas Financieras y de Creación de la Empresa Pública Castilla y León Sociedad Patrimonial y del Ente Público Instituto de Seguridad y salud Laboral de Castilla y León* se recogía: “... estima este Consejo que la mera inclusión en un listado de ciertos procedimientos, sin justificación expresa en la *Exposición de Motivos del Anteproyecto* (y únicamente con la inclusión en la *Memoria que acompaña al mismo*), no puede servir para excepcionar el principio general fijado en la *Ley 30/92*”

**Decimosexta.-** En relación al **artículo 25** del Anteproyecto que establece “*En los términos establecidos en la legislación básica estatal, los ciudadanos tienen derecho a exigir responsabilidades por los retrasos injustificados, incorrecciones o perjuicios sobre sus derechos y, a tal fin, tienen derecho a poder identificar a las autoridades y empleados públicos responsables de la tramitación de los procedimientos administrativos*”, el CES considera necesario que la Administración cuente con los medios suficientes y organización adecuada con el objeto de conseguir el mejor funcionamiento posible de los servicios públicos y de que los ciudadanos puedan hacer efectivas sus exigencias frente a la Administración en el caso de que sufran lesiones en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

**Decimoséptima.-** El **artículo 26.2** del Anteproyecto establece “*Los ciudadanos indemnizados como consecuencia de responsabilidad patrimonial de la Administración autonómica podrán solicitar que se exija a las autoridades o empleados públicos la responsabilidad en que hubieran incurrido por dolo, culpa o negligencia grave*”.

Si bien tal posibilidad de exigencia de responsabilidad a las autoridades o empleados públicos por los ciudadanos indemnizados no está expresamente prohibida, tampoco parece admisible con la redacción incluida en el Anteproyecto, según la interpretación de esta Institución, puesto que tanto la *Ley 30/1992 en su*



*artículo 145*, como el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial (Real Decreto 429/1993) en su artículo 19, se refieren a la exigencia de responsabilidad a las autoridades o empleados públicos **de oficio por la Administración**, teniendo en cuenta además que el Sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas es competencia exclusiva del Estado (*149.1.18º Constitución española*).

Entiende el CES que la Administración deberá actuar siempre de oficio en estos casos sin necesidad de solicitud alguna por los ciudadanos indemnizados. Por ello la redacción del texto propuesto debería modificarse en el sentido de que permitiera al ciudadano indemnizado, tener conocimiento expreso de las actuaciones realizadas a consecuencia del supuesto que dio lugar a la indemnización por responsabilidad patrimonial, en su caso.

**Decimoctava.-** El Anteproyecto que se informa también contiene una regulación del derecho de petición (**artículos 29, 30 y 31**). Si bien el artículo 11.6 de nuestro *Estatuto de Autonomía* dispone que “*Todas las personas tienen el derecho a dirigir peticiones a las Instituciones y a las Administraciones Públicas de la Comunidad, así como a los entes que dependan de las mismas, en relación con asuntos que sean de su competencia*”, y que la Disposición Final única de la *Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, Reguladora del Derecho de Petición* permite a las Comunidades Autónomas dictar disposiciones de desarrollo y aplicación de esta Ley Orgánica, el Anteproyecto en esta materia podría, en opinión del Consejo, no adaptarse a algunas de las prescripciones que al respecto contiene la citada norma estatal orgánica, tal y como se expone en la Observación Particular siguiente.

**Decimonovena.-** Siguiendo con lo expresado en la anterior Observación, en base a una mera interpretación literal, y sin que el CES deje de considerar adecuado que se produzca un desarrollo del derecho de petición en nuestra Comunidad Autónoma, esta Institución considera, sin embargo, que el **artículo 29.1 del Anteproyecto** al hacer referencia en cuanto a titulares del derecho de petición a *ciudadanos* (incluyendo también a entidades sin personalidad según el concepto del



artículo 3.2 del Anteproyecto) podría contradecir el *artículo 1 de la LO 1/2004* (que se refiere únicamente a *personas naturales o jurídicas*).

Por otra parte, el **artículo 31 del Anteproyecto** al referirse a la posibilidad de que el órgano competente pueda convocar a los firmantes de la petición o parte de los mismos a una comparecencia personal ante "*peticiones colectivas de especial trascendencia para el interés público*", parece más restrictivo, según la apreciación de esta Institución y en base a una interpretación literal, que el *artículo 11.1* de la citada Ley Orgánica, que se refiere a la posibilidad de convocatoria de los peticionarios (sin que se haga referencia a *parte de los mismos*) y no se hace mención a dicha *especial trascendencia* de las peticiones colectivas para que pueda tener lugar la convocatoria.

**Vigésima.-** En relación al *artículo 34* del Anteproyecto sobre "*La gestión pública de la Administración autonómica*", el CES no considera totalmente apropiado definir a los ciudadanos en esta Ley como clientes en sus relaciones con la Administración, por lo que propone modificar la **letra b) del artículo 34.2** sustituyendo "*Satisfacción del cliente*" por "*Satisfacción del ciudadano*".

También propone esta Institución incluir dentro del **34.2** como una **letra e)** otro nuevo criterio que debe guiar la gestión de la Administración, con la siguiente redacción: "*e) Solidaridad, universalización y equidad*".

**Vigésimoprimera.-** El Anteproyecto contiene en el *Capítulo II* de su Título II, una regulación sobre "*Racionalización administrativa*" (**artículos 37 a 40**) que el Consejo valora favorablemente en cuanto que medidas tales como la *racionalización de estructuras orgánicas, la eliminación y reducción de cargas administrativas y la simplificación de los procedimientos administrativos* aparecen como verdaderas exigencias, tanto porque en el Anteproyecto se configura a la Administración como "*proactiva*" como porque en virtud de estas medidas se conseguirá la efectiva puesta en marcha en nuestra Comunidad del contenido de la ya citada *Directiva Bolkenstein*.



**Vigesimosegunda.-** Sin embargo, y a diferencia de las restantes medidas del citado Capítulo II, el CES valora como demasiado genérica la regulación contenida sobre *Análisis y racionalización de estructuras orgánicas* (**artículo 38**).

Sería recomendable, por tanto, especificar algo más la metodología y fines del *análisis permanente de las estructuras orgánicas* (38.1) así como el concepto de *“auditorías organizativas”* (38.2).

**Vigesimotercera.-** El CES considera apropiada la regulación efectuada por el Anteproyecto de la *“Utilización de medios electrónicos por órganos colegiados de la Administración de la Comunidad”* (**artículo 52**) y de las *“Sesiones electrónicas”* (**artículo 53**) como medios e instrumentos que permitan una mayor agilidad y eficacia en la adopción de acuerdos y toma de decisiones de los órganos colegiados.

Sin embargo, este Consejo considera necesario (de forma análoga a como realiza la *Disposición adicional primera apartado primero de la Ley 11/2007 de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos*) que se haga constar en el propio artículo 52 que la utilización de estos medios electrónicos ha de hacerse con respeto a los trámites esenciales establecidos en la legislación básica estatal (*Ley 30/92, artículos 26 sobre convocatorias y sesiones y 27 sobre actas*), tal y como sí se hace constar en el artículo 53 sobre Sesiones Electrónicas.

**Vigesimocuarta.-** El Título III del Anteproyecto (**artículos 55 a 64**) es valorado favorablemente por esta Institución, en cuanto que apropiadamente distingue entre *“evaluación de políticas públicas”* y *“evaluación de la calidad de los servicios”* y en ambos supuestos se hace referencia tanto a la evaluación que puede realizar la propia Administración, como a la que puedan realizar entidades y organismos especializados independientes, teniendo en cuenta en todo caso, la opinión y percepción del ciudadano, destinatario último de toda la actividad de la Administración.

En este sentido, también aprecia positivamente el CES la previsión contenida en la *Disposición adicional quinta* relativa a la información que en los aspectos de estas evaluaciones con carácter anual debe otorgar la Administración autonómica al Procurador del Común.

**Vigesimoquinta.-** Sin embargo, mientras que en el caso de la evaluación de la calidad de los servicios públicos se hace referencia a un “*proceso sistemático y continuado*” (**artículo 62**), en la evaluación de las políticas públicas se señala que la misma “*podrá realizarse*” en la fase de planificación, en la de aplicación o con posterioridad a la ejecución de la política pública (**artículo 61**).

El Consejo estima que, sin perjuicio de una valoración individualizada en cada caso concreto, sería muy recomendable que por regla general, la evaluación de cada una de las políticas públicas tuviera lugar en todas y cada una las fases expuestas.

#### **IV. Conclusiones y Recomendaciones**

**Primera.-** El CES valora favorablemente la finalidad del Anteproyecto de Ley en cuanto que supone un paso más en la evolución de la concepción de la Administración como un instrumento dirigido a la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, en desarrollo del *Derecho a una buena administración* recogido en el *artículo 12 de nuestro Estatuto de Autonomía* y con arreglo a uno de los Principios Rectores de las políticas públicas consagrado en el *artículo 16.1* de la misma norma “*la prestación de unos servicios públicos de Calidad*”.

**Segunda.-** Las medidas que el anteproyecto incorpora –independientemente de que sean desarrollo de otras ya contenidas en la *Ley 30/1992*, en nuestro *Estatuto de Autonomía*, sean plasmación del *Plan Estratégico de Modernización de la Administración de Castilla y León 2008-2011* o respondan a la necesaria transposición de aspectos de la *Directiva de Servicios*- habrán de servir a juicio del Consejo, en la profundización en la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, en la necesaria



búsqueda de una Administración más cercana a las necesidades de los ciudadanos, sin que suponga merma en la seguridad jurídica en los procedimientos administrativos.

**Tercera.-** En cualquier caso, y tal y como ya expresó este Consejo en su *Informe Previo 2/09 sobre el proyecto de Decreto de Medidas relativas a Simplificación Documental en los Procedimientos Administrativos*, con ocasión de las medidas de simplificación administrativa que preveía el proyecto de Decreto objeto del Informe, el CES reitera la necesidad de que el personal al servicio de la Comunidad cuente con una adecuada formación específica en cada uno de los campos regulados por el Anteproyecto que se informa, puesto que son los empleados públicos quienes realizarán la tramitación de los procedimientos administrativos.

**Cuarta.-** A lo largo de toda la norma es frecuente la utilización de verbos en futuro (por ejemplo, el *artículo 14* sobre *Catálogos de servicios*, el *artículo 64* sobre *Cartas de Servicios*, el *artículo 37* sobre *Proceso de racionalización administrativa*, *artículo 38* sobre *Análisis y racionalización de estructuras orgánicas*, *artículo 42* sobre *Administración electrónica de Castilla y León*, entre muchos otros), con lo que resulta evidente que buena parte de la eficacia de la norma queda condicionada a la realización de actuaciones futuras por la Administración, pero sin poderse deducir en todos estos supuestos, de acuerdo al tenor literal de la norma, si el Anteproyecto se refiere a adecuadas dotaciones presupuestarias en cada uno de los campos regulados por la norma o al necesario desarrollo reglamentario, etcétera.

Según el parecer del Consejo y con objeto de una mayor concreción de los fines y objetivos de esta futura Ley, sería recomendable especificar las materias en las que está previsto un desarrollo reglamentario a lo largo del articulado de la norma.

**Quinta.-** Con carácter general, el CES considera conveniente que la Administración de la Comunidad siga avanzando en la adopción de acuerdos con la Administración estatal y con los Entes Locales, con el objeto de conseguir una mayor efectividad en todas las medidas de simplificación administrativa y de reducción de



trámites que el Anteproyecto prevé, y con el fin de que sigan disminuyendo los costes económicos y de tiempo para los particulares y empresas cuando se relacionen con la Administración, así como los costes ambientales para todo el conjunto de la sociedad.

**Sexta.-** En relación con lo expresado en las *Observaciones Particulares Decimocuarta y Decimoquinta del presente Informe*, esta Institución considera necesario que en el futuro se realice una interpretación y aplicación fuertemente restrictivas de las *razones imperiosas de interés general que puedan fundamentar el sentido desestimatorio del silencio en los procedimientos administrativos regulados en las leyes de la Comunidad (artículo 18.3 del Anteproyecto)*, para evitar que de otra manera pueda otorgarse carácter negativo al silencio administrativo en aquellos supuestos en los que no sea absolutamente imprescindible, lo que iría en perjuicio de los intereses y derechos de los ciudadanos.

**Séptima.-** A lo largo del Anteproyecto, se observan algunas reproducciones o reiteraciones de preceptos estatales de carácter básico. Aunque la jurisprudencia constitucional admite en determinados supuestos esta posibilidad (*Sentencia del Tribunal Constitucional 47/2004*), el CES considera más recomendable que en estos supuestos se produzcan remisiones a la normativa estatal para evitar la posibilidad de inadecuación de la normativa autonómica a la estatal en el caso de que en el futuro pudieran ser modificados o derogados preceptos estatales reproducidos, según criterio sostenido en reiterada jurisprudencia constitucional, que aparece condensada en la *Sentencia del Tribunal Constitucional 341/2005*.

**Octava.-** El Anteproyecto presentado a informe contiene una nueva concepción de la Administración como “*proactiva*”, capaz de anticiparse a las necesidades de los ciudadanos, facilitándoles el inicio de procedimientos que les supongan el reconocimiento de derechos y prestaciones.

En este sentido, el Consejo considera adecuado que el Anteproyecto contenga todo un Título dedicado a la *evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los*



*servicios*, puesto que de una constante y apropiada evaluación depende en buena medida que la Administración pueda alcanzar definitivamente el grado de *proactividad* en el diseño de las políticas y en la gestión y prestación de servicios públicos a los ciudadanos.

Por tanto, cabe solicitar de la Administración de nuestra Comunidad la adecuada realización de las evaluaciones que muestren el verdadero estado de su actividad con el fin de seguir mejorándola, en beneficio de los ciudadanos, por lo que el CES considera necesario que la Administración de nuestra Comunidad se plantee la conveniencia de crear un organismo autónomo para estos fines, tal como ocurre a nivel de la Administración Central con la *Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (Ley 28/2006 de 18 de julio y R.D. 1418/2006 de 1 de diciembre)*.

Dicho organismo, a juicio de este Consejo, podría responsabilizarse también de los análisis sobre la oportunidad de racionalización de estructuras orgánicas de la Administración de la Comunidad.

**Novena.-** Tal y como adecuadamente señala la Exposición de Motivos del Anteproyecto *“Conviene también tener muy presente la convicción de que la modernización de la administración y la simplificación de los procedimientos administrativos depende, en gran medida, de la progresiva implantación de la Administración electrónica”*.

Por ello, el CES considera necesario que por la Administración de la Comunidad se desarrollen las adecuadas medidas normativas dentro de los límites fijados por el Anteproyecto tras su aprobación como Ley, por los preceptos básicos de la *Ley 11/2007 de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos* y por el inminente *Reglamento de desarrollo de la citada Ley 11/2007* (dado el carácter básico que tendrán muchos preceptos de tal futuro Reglamento).



Igualmente, y con esta misma finalidad, es imprescindible, según el parecer del Consejo, contar con las dotaciones presupuestarias, medidas de publicidad y medios que sean apropiados para conseguir que ciudadanos y empresas puedan relacionarse eficazmente con la Administración por medios electrónicos.

**Décima.-** Uno de los más importantes fines del Anteproyecto, es implantar una gestión basada en procesos como el modo natural de dirección de la Administración, orientada principalmente hacia la satisfacción del *cliente* (del ciudadano) pero también hacia la satisfacción del personal de la Administración.

En este sentido, el CES vuelve a incidir en la necesidad ya expresada en la *Observación particular Vigésimosegunda*, de que se acometa un constante análisis de las estructuras orgánicas con el fin de racionalizarlas, puesto que se conseguirá así una mayor satisfacción del personal y consiguientemente, de los ciudadanos, como destinatarios finales y beneficiarios de toda la actividad de la Administración.

**Undécima.-** Debido a las múltiples materias reguladas por el Anteproyecto, el CES considera más apropiado, en aras de una mayor seguridad jurídica, que la Disposición derogatoria contenga la derogación expresa de normas que en su caso tenga lugar, junto a la derogación tácita que ya existe.

Valladolid, 8 de octubre de 2009

El Presidente

El Secretario General

Fdo.: José Luis Díez Hoces de la Guardia

Fdo.: José Carlos Rodríguez Fernández