CONSEJO CONSULTIVO
DE CASTILLA Y LEÓN

Sr. Amilivia González, Presidente y Ponente

Sr. Estella Hoyos, Consejero
Sr. Fernández Costales, Consejero
Sr. Pérez Solano, Consejero
Sr. Madrid López, Consejero
Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Segovia el día 27 de noviembre de 2008, ha examinado el *proyecto de decreto por el que se regula la organización y funcionamiento de la Inspección General de Servicios 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

I
ANTECEDENTES DE HECHO

El día 23 de octubre de 2008, tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo al proyecto de decreto por el que se regula la organización y funcionamiento de la Inspección General de Servicios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite, con fecha 28 de octubre de 2008, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 969/2008, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Decreto 102/2003, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Amilivia González.

Primero.- El proyecto.

El proyecto de decreto sometido a consulta consta de un preámbulo, veinticinco artículos agrupados en tres títulos, dos disposiciones adicionales, dos disposiciones derogatorias y dos disposiciones finales.

El proyecto viene a desarrollar la disposición adicional decimocuarta de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León, que configura a la Inspección General de Servicios como órgano especializado de inspección sobre todos los servicios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, Entes y Organismos de ella dependientes, destacando su función de velar por el estricto cumplimiento de la normativa vigente sobre todos los aspectos de la Función Pública y previendo el desarrollo reglamentario de su organización y funcionamiento.

La Inspección General de Servicios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León fue creada por la ya derogada Ley 7/1985, de 26 de diciembre, de Ordenación de la Función Pública de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, desarrollada en este ámbito por el Decreto 97/1986, de 17 de julio, posteriormente modificado por el Decreto 178/1990, de 20 de septiembre. Ambos Decretos son derogados por el proyecto de decreto objeto del presente dictamen.

La principal novedad del proyecto consiste en la implicación de la Inspección General de Servicios en los procesos de evaluación y mejora de la calidad de los servicios públicos, en consonancia con el proceso de modernización en el que se encuentra inmersa la Administración Pública.

De este modo, mediante la ampliación de la funcionalidad de la Inspección General de Servicios, ésta, además de ejercer funciones de control interno, pasará a implicarse en los procesos de evaluación y mejora de los servicios públicos que se prestan a los ciudadanos y de aplicación efectiva de los principios de eficacia y eficiencia, a través de la utilización de técnicas de gestión de calidad total.

El título I contiene una serie de disposiciones generales y consta de tres artículos, dedicados a regular el objeto de la norma (artículo 1), el ámbito de actuación de la Inspección General de Servicios (artículo 2) y sus competencias (artículo 3).

El título II, relativo a las “Actuaciones” se compone de tres capítulos. El primero de ellos se refiere a los tipos de actuaciones mediante las cuales se desarrollarán las competencias de la Inspección General de Servicios (artículo

4), dedicando una parte de su articulado a las auditorías (artículos 5 a 8) y otra a las inspecciones (artículo 9). El segundo capítulo comprende las "Formas de actuación", conteniendo una serie de preceptos dedicados a las actas (artículo 11), a los informes (artículo 12) y a las comunicaciones a otros órganos (artículo 13). El tercer capítulo recoge los principios de actuación de la Inspección General de Servicios, previendo la obligación de confidencialidad y el deber de abstención (artículos 14 y 15), la autonomía (artículo 16), la relación con las inspecciones sectoriales (artículo 17) y la memoria anual de actividades artículo 18).

El título III se dedica a regular la organización y el funcionamiento de la Inspección General de Servicios, determinando su composición (artículo 19), el ejercicio de la función inspectora (artículo 20), las funciones del Inspector General de Servicios (artículo 21), de los inspectores y subinspectores (artículo 22), previendo la adscripción de inspectores a las diferentes Consejerías y Organismos Autónomos, su carácter de agentes de la autoridad en el ejercicio de sus funciones (artículo 24) y su régimen de incompatibilidades (artículo 25).

Las disposiciones adicionales se refieren a la adaptación del funcionamiento de las inspecciones al Decreto de referencia, y al carnet identificativo que deberán portar los Inspectores y Subinspectores de Servicios en el ejercicio de su función.

Las disposiciones derogatorias del proyecto determinan el fin de la vigencia del Decreto 97/1986, de 17 de julio y del Decreto 178/1990, de 20 de septiembre, así como de toda la normativa anterior sobre la materia en lo que se oponga a la nueva regulación.

En las disposiciones finales se prevé la autorización necesaria para el desarrollo del decreto y su entrada en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León.

Segundo.- El expediente remitido.

El expediente que acompaña al proyecto de decreto contiene, además de un índice, los siguientes documentos:

- Borrador del proyecto de decreto remitido a las Consejerías.

- Oficio de remisión del borrador a todas las Consejerías.

- Observaciones formuladas por las Consejerías de la Presidencia, Interior y Justicia, Economía y Empleo, Agricultura y Ganadería, Fomento, Medio Ambiente, Sanidad, Familia e Igualdad de Oportunidades, Cultura y Turismo y por la Gerencia de Servicios Sociales.

- Memoria del proyecto.

- Informe favorable de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios.

- Informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Administración Autonómica.

- Proyecto sometido al dictamen del Consejo Consultivo.

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

II
CONSIDERACIONES JURÍDICAS

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

El artículo 33 del Estatuto de Autonomía consigna el Consejo Consultivo de Castilla y León como el superior órgano consultivo de la Junta y de la Administración de la Comunidad, encomendando al legislador autonómico la regulación de su composición y competencias.

La Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo, en su artículo 4.1.d) califica como preceptiva la consulta para el supuesto de proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones.

En el presente caso corresponde a la Sección Primera la competencia para emitir el dictamen, según lo establecido en el punto 4º, regla A), apartado a), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

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

El artículo 51.1 del Decreto 102/2003, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, dispone que las solicitudes de dictamen deberán 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 los documentos.

Por su parte, el artículo 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León establece que "Los proyectos de disposiciones administrativas de carácter general que deban ser sometidos a la Junta de Castilla y León, contendrán la documentación y seguirán la tramitación establecida en el artículo anterior".

Tal documentación viene constituida por una memoria en la que se incluirá un estudio del marco normativo en el que pretende incorporarse, con expresión de las disposiciones afectadas y tabla de vigencias, los informes y estudios sobre su necesidad y oportunidad, un estudio económico con referencia al coste a que dará lugar, en su caso, así como a su financiación y la expresión de haberse dado el trámite de audiencia cuando fuere preciso y efectuado las consultas preceptivas.

En el expediente remitido consta efectivamente una memoria cuyo contenido se ajusta a lo dispuesto en la Ley 3/2001, de 3 de julio, un informe justificativo de la necesidad y oportunidad de la norma y un estudio económico en el que se hace constar que la tramitación del expediente no supone incremento de gasto para la Administración. Además, se contienen las contestaciones evacuadas por diferentes Consejerías y organismos en respuesta a las consultas realizadas, junto con un informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Administración Autonómica.

Por todo ello puede afirmarse que el proyecto cumple las exigencias sustanciales de elaboración de las disposiciones de carácter general.

3ª.- Competencia y rango de la norma.

El artículo 70 del Estatuto de Autonomía determina en su apartado primero las materias en las que la Comunidad de Castilla y León tiene competencia exclusiva, entre las que se encuentra la de "estructura y organización de la Administración de la Comunidad". El apartado segundo establece que en el ejercicio de estas competencias corresponde a la Comunidad "las potestades legislativa y reglamentaria".

De acuerdo con el apartado segundo del artículo 2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, corresponde a la Junta de Castilla y León el ejercicio de la potestad reglamentaria, que de acuerdo con su artículo 70, adoptarán la forma de decreto las disposiciones de carácter general de la Junta de Castilla y León.

El proyecto de decreto examinado se dicta, por tanto, en ejercicio de las competencias de la Comunidad y de la potestad reglamentaria que corresponde a la Junta de Castilla y León siendo el rango de la norma el adecuado.

4ª.- Observaciones en cuanto al fondo.

Los reglamentos ejecutivos, como es el caso del proyecto sometido a dictamen, se definen jurisprudencialmente (Sentencias del Tribunal Supremo de 24 de julio de 2003 y de 27 de mayo de 2002, entre otras) como aquéllos que "de forma total o parcial completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan una o varias Leyes (...) dando cabida a los Reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material", siendo por lo tanto preceptivo el dictamen sobre el mismo, diferenciándose así de los que no requieren dicho dictamen, que son los reglamentos independientes o de carácter organizativo (la citada Sentencia de 27 de mayo de 2002 dice que "son aquellos de organización interna mediante los cuales una Administración organiza libremente sus órganos y servicios"), regulando materias no comprendidas en el ámbito de las reserva de Ley.

En este sentido, la norma objeto de desarrollo es la disposición adicional decimocuarta de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León, que configura a la Inspección General de Servicios como órgano especializado de inspección sobre todos los servicios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, Entes y Organismos de ella dependientes, destacando su función de velar por el estricto cumplimiento de la normativa vigente sobre todos los aspectos de la Función Pública y previendo el desarrollo reglamentario de su organización y funcionamiento.

De este modo, el Consejo Consultivo, en cumplimiento de su función, pasa a examinar el texto del proyecto remitido, analizando aquellas de sus disposiciones que han suscitado alguna observación, sugerencia o comentario:

Parte expositiva.

Al comienzo del preámbulo se hace referencia al régimen jurídico de la Inspección General de Servicios de la Comunidad de Castilla y León que ha resultado de aplicación, en lo que se refiere a norma con rango de ley, hasta la entrada en vigor de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León, y que resultará de aplicación, en lo que se refiere a disposiciones reglamentarias, hasta que se produzca la entrada en vigor del nuevo reglamento, recogido en la actualidad en el proyecto de decreto que se analiza.

Ahora bien, por ser en el párrafo inicial de este preámbulo la primera vez que se mencionan los reglamentos reguladores de la Inspección General de Servicios, debiera recogerse su título de una manera completa, no siendo suficiente su número y fecha de aprobación.

Artículo 2.- ***Ámbito de actuación.***

Este precepto, delimitador del ámbito de la Administración en el que la Inspección General de Servicios ha de desarrollar todas sus funciones, contiene una novedad respecto de la regulación anterior, ya que en ésta, el citado ámbito comprendía “todos los servicios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, Entes y Organismos de ella dependientes”, mientras que en el proyecto de decreto que se examina, se limita a la

Administración General de la Comunidad, a sus Organismos Autónomos y a los Entes Públicos de Derecho privado "previa solicitud de los mismos".

Al respecto, este Consejo Consultivo considera que por razones de seguridad jurídica, debería establecerse en el proyecto de decreto una regulación, si quiera mínima, de la solicitud, previendo aspectos tales como el órgano competente para efectuarla, el momento oportuno, el cauce necesario y el órgano a quien debe dirigirse.

Artículo 3.- ***Competencias.***

Este artículo especifica cuáles son las competencias de la Inspección General de Servicios y contiene una enumeración de sus funciones.

En este orden de cosas, el Consejo Consultivo comparte la observación efectuada por la Asesoría Jurídica de la Consejería de Administración Autonómica en su informe de 7 de octubre de 2008, relativa a la inclusión, dentro de las funciones de la Inspección, de la custodia y gestión del Registro de Intereses de Altos Cargos, regulado en el Decreto 3/1991, de 17 de enero.

Así, el apartado I.a).3 del Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las directrices de técnica normativa, dispone que "En la medida de lo posible, en una misma disposición deberá regularse un único objeto, todo el contenido del objeto y, si procede, los aspectos que guarden directa relación con él (...)".

Por otro lado, debe incluirse el artículo "la" en el subapartado b) del apartado 1 del precepto, antes de la "prestación de servicios públicos".

Artículo 12.- ***Informes.***

Este precepto tiene por objeto la regulación de los informes, como instrumento en el que se plasman los resultados de los distintos tipos de actuación de la Inspección, es decir, auditorías ordinarias y extraordinarias, e inspecciones.

Así, se distinguen en aquél dos clases de informes: Informes de Auditoría de Gestión e Informes de Inspección.

Dado que el artículo se compone de siete apartados destinados a regular ambas categorías de informes, este Consejo Consultivo sugiere la posibilidad de que, con la finalidad de observar una mejor técnica normativa, se proceda a su desdoblamiento en dos artículos diferentes, cumpliendo de este modo el contenido del apartado I.f).30 de las citadas Directrices de técnica normativa, que señala que "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.

»El exceso de subdivisiones dificulta la comprensión del artículo, por lo que resulta más adecuado transformarlas en nuevos artículos".

Artículo 16.- ***Autonomía en su actuación.***

Ha de sustituirse la expresión "comprueba", por la de "compruebe", al final del precepto.

Artículo 24. ***Agentes de la Autoridad y Acreditación.***

El apartado 2 del precepto prevé que los Inspectores y Subinspectores de Servicios porten un carnet identificativo que acredite su "personalidad e identidad".

Ahora bien, dado que el término "personalidad" desde un punto de vista técnico jurídico posee un significado concreto, relacionado con la aptitud de la persona para ser titular de derechos y obligaciones, resultaría más adecuado indicar que el carnet lo que verdaderamente acredita es la identidad y pertenencia del Inspector a la Inspección General de Servicios de la Comunidad de Castilla y León, pero no su personalidad.

Disposiciones derogatorias y disposiciones finales.

De conformidad con del apartado I.g).38 de las reiteradas directrices de técnica normativa, debe procederse a la titulación de cada una de estas disposiciones.

Por último, cabe efectuar una observación, aplicable a todos los artículos del proyecto de decreto, que hace referencia a su titulación.

Así, según el apartado I.f).29 de las directrices de técnica normativa, la titulación de los artículos ha de ajustarse a la siguiente regla: “margen izquierdo de la línea superior del texto; en minúscula, salvo la primera letra; citando la palabra completa, no su abreviatura; en el mismo tipo de letra que el texto, preferiblemente «arial 12»; sin negrita ni subrayado ni cursiva; tras la palabra, el cardinal arábigo, seguido de un punto y un espacio; a continuación, en cursiva, el título del artículo en minúscula, salvo la primera letra, y un punto al final”.

III
CONCLUSIONES

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

Consideradas las observaciones formuladas, puede elevarse a la Junta de Castilla y León el proyecto de Decreto por el que se regula la organización y funcionamiento de la Inspección General de Servicios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

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