



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 y Ponente

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunido en Zamora el día 18 de noviembre de 2009, ha examinado el *anteproyecto de Ley de Derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública*, 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 9 de octubre de 2009 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente relativo al anteproyecto de Ley de derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite en esa misma fecha, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 1.084/2009, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia a los Consejeros Sr. Amilivia González y Sr. Nalda García.

Primero.- El anteproyecto.

El anteproyecto de Ley de derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública consta de una exposición de motivos, sesenta y cuatro artículos distribuidos en



tres títulos, cinco disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

En concreto el anteproyecto de Ley se estructura del siguiente modo:

Exposición de motivos.

Título Preliminar: Disposiciones generales (artículos 1 a 8).

Título I. Derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y garantías para su efectividad (artículos 9 a 33).

Capítulo I. Derecho de acceso a la Administración (artículos 9 a 11).

Capítulo II. Derecho a la información (artículos 12 a 14).

Capítulo III. Derechos procedimentales (artículos 15 a 19).

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).

Capítulo VIII. Derecho de petición (artículos 29 a 31).

Capítulo IX. El Procurador del Común (artículos 32 y 33).

Título II. Gestión pública y medidas de modernización y mejora de la Administración de la Comunidad de Castilla y León (artículos 34 a 54).

Capítulo I. Disposiciones generales (artículos 34 a 36).

Capítulo II. Racionalización administrativa (artículos 37 a 41).



Capítulo III. Administración electrónica (artículos 42 a 54).

Título III. Evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León (artículos 55 a 64).

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).

Asimismo consta de cinco disposiciones adicionales (la primera de ellas relativa a la efectividad de los derechos sociales; la segunda al ámbito tributario; la tercera tiene por objeto a las empresas y fundaciones públicas; la cuarta se refiere a los premios a la calidad y modernización de la Administración y la quinta a la información anual al Procurador del Común en relación a los sistemas de evaluación de las políticas públicas y de la calidad de sus servicios) una disposición derogatoria y dos finales -la primera de ellas faculta a la Junta de Castilla y León para que apruebe las disposiciones reglamentarias que sean necesarias para el desarrollo y ejecución de la norma, y la segunda dispone la entrada en vigor de la norma al mes de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León.

Segundo.- El expediente remitido.

En el expediente que acompaña al anteproyecto de ley figura, además de un índice de los documentos que lo conforman, los siguientes:

1.- Texto del anteproyecto de ley de derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública.

2.- Memoria justificativa de fecha 11 de junio de 2009, comprensiva de los siguientes apartados: necesidad y oportunidad, contexto y marco normativo, justificación del título preliminar, justificación del título I, justificación del título II, justificación del título III y estudio económico. No se incluye la tabla de vigencias ni de disposiciones afectadas requeridas por el



artículo 75.3 a) de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Consta asimismo la práctica del trámite de audiencia, entre otros, a:

a) Universidades de Burgos, León, Salamanca y Valladolid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Universidad Pontificia de Salamanca, IE Universidad, Universidad Católica de Ávila, Universidad Europea Miguel de Cervantes.

b) Sindicatos UGT, CCOO, CSI-CSIF, USO, FSIE CyL, CGT, CESM, SATSE, USCAL, SAE, STEs, ANPE.

c) Confederación de Organizaciones Empresariales de Castilla y León (CECALE), Cámara de Contratistas de Castilla y León, CONFAE, FAE, FELE, CPOE, CONFAES, FES, FOES, CVE, CEOE-CEPYME Zamora, PECALE y CONFERCO.

d) Consejo de Colegios Profesionales de Abogados de Castilla y León, de Procuradores, Farmacéuticos, etc.

e) Cámaras Agrarias, Consejo Regional de Cámaras Oficiales de Comercio e Industria, y Cámaras Oficiales de Comercio.

f) Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales, Consejo Comarcal del Bierzo y Federación Regional de Municipios y Provincias.

Consta también la apertura de un período de información pública, instrumentado a través de la publicación del correspondiente anuncio en el BOCYL, nº 55, de 23 de marzo de 2009.

3. Informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos, emitido con fecha 4 de septiembre de 2009, junto con el borrador del anteproyecto de ley sometido a consulta.

4. Borrador del anteproyecto de ley, tras la emisión del informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos.



5. Informe de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Comunitarios, de 23 de septiembre de 2009, en el que se expone que "Según la Memoria remitida por la Secretaría General de la Consejería de Administración Autonómica, la aprobación de la Ley no representa un coste económico añadido a los Presupuestos Generales de la Comunidad, puesto que las medidas planteadas en el texto normativo están incluidas en el Plan Estratégico de Modernización de la Administración de Castilla y León 2008-2011, aprobado por Acuerdo 32/2008, de 17 de abril, y en el Plan de Implantación de la Administración electrónica de Castilla y León 2009-2011, aprobado por Acuerdo 29/2009, de 12 de marzo".

6. Informe del Consejo Económico y Social, de fecha 8 de octubre de 2009.

7.- Participación de las restantes Consejerías, y el conocimiento previo de la Comisión Delegada para Asuntos Económicos.

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

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

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

El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.c) de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo al Pleno emitir el dictamen según lo establecido en el artículo 19.2.

2ª.- Contenido del expediente.

El artículo 51.1 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre, 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 documentos.

Para el supuesto de los anteproyectos de ley, ha de considerarse documentación necesaria la exigida por el artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. Conforme a dicho precepto, el anteproyecto, cuya elaboración se iniciará en la Consejería competente por razón de la materia, deberá ir acompañado de una memoria en la que se incluirán:

- a) Un estudio del marco normativo en el que pretende incorporarse, con expresión de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias.
- b) Los informes y estudios sobre su necesidad y oportunidad.
- c) Un estudio económico con referencia al coste a que dará lugar, en su caso, así como a su financiación.
- d) La expresión de haber dado el trámite de audiencia, cuando fuere preciso, y efectuado las consultas preceptivas.

La ley citada exige, además, que el anteproyecto se envíe a las restantes Consejerías para su estudio, se informe por los servicios jurídicos de la Comunidad y se someta, con carácter previo a su aprobación por la Junta de Castilla y León, al examen de los órganos consultivos cuya consulta sea preceptiva.

Respecto a la participación de las Consejerías en el procedimiento de preparación de la norma, este Consejo Consultivo considera sorprendente que alguna de ellas, si se tiene en cuenta además el grado de afectación de competencias del anteproyecto sometido a consulta, no hayan realizado un análisis de fondo sobre el citado anteproyecto, y hayan renunciado de este modo a cooperar de forma efectiva y real en su elaboración.

Sin perjuicio de la consideración anteriormente efectuada, en el presente caso, del estudio de la documentación enviada cabe concluir que el



procedimiento ha sido tramitado correctamente por la Consejería proponente y se adecua a lo previsto en la normativa de aplicación ya descrita, salvo en lo referente a la tabla de vigencias y disposiciones afectadas.

3ª.- Carácter y ámbito del dictamen.

En el caso de anteproyectos de ley, el dictamen ha de ceñirse, fundamentalmente, a examinar su adecuación a la Constitución, al Estatuto de Autonomía de Castilla y León y a la legislación básica estatal y, asimismo, su conformidad con el resto de los ordenamientos jurídicos estatal y autonómico en los que el texto sometido a consulta pueda eventualmente insertarse.

Es preciso señalar, con carácter previo al examen en detalle del anteproyecto, la dificultad que entraña interpretar el sentido y alcance del texto sometido a consulta. Para ello debe tenerse en cuenta la propia naturaleza del Estatuto de Autonomía y, fundamentalmente, la posición jurídica en materia de derechos de los ciudadanos de Castilla y León respecto al resto de ciudadanos del Estado.

Así, teniendo en cuenta el desarrollo que del artículo 12 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León pretende el texto sometido a consulta, cabe indicar que sí es posible, desde un punto de vista jurídico y constitucional, incluir una carta de derechos en los Estatutos de Autonomía, aunque el correspondiente desarrollo legislativo que haga efectiva la declaración prevista en la citada norma esté sujeta a fuertes restricciones: la limitación, que de facto, supone el respeto a la reserva de ley orgánica en lo que se refiere al desarrollo directo de los derechos fundamentales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 81 de la Constitución Española (CE) y la relativa a la sujeción a las condiciones básicas que el Estado haya establecido para garantizar a todos los españoles la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, en virtud de lo proclamado en el artículo 149.1.1ª CE, así como, fundamentalmente, la debida observancia de lo dispuesto en el artículo 139.1 CE, que dispone que "Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado".

Cabe también indicar, como ya se expuso en el Dictamen 713/2006, de 14 de septiembre, sobre la reforma de la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Castilla y León, que "la reserva de ley



orgánica sólo se predica de los derechos proclamados en la sección 1ª del capítulo segundo del título I de la Constitución, y comprende, según la jurisprudencia constitucional, aquellas regulaciones que entrañen un desarrollo directo de un derecho fundamental o bien aquellas que sin desarrollar ese derecho de manera sistemática, inciden sobre aspectos consustanciales del mismo (Sentencia del Tribunal Constitucional 101/1991, de 13 de mayo). Por lo tanto, queda automáticamente excluida la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas, ya que la ley orgánica ha de aprobarse siempre por el Parlamento estatal.

»Al respecto el Tribunal Constitucional ha señalado que esta reserva de ley orgánica cumple una doble función. Por un lado, asegurar que los derechos que la Constitución atribuye a los ciudadanos no se vean afectados por ninguna injerencia estatal no autorizada por sus representantes, y por otra configurarse como el único modo efectivo de garantizar las exigencias de seguridad jurídica en el ámbito de los derechos fundamentales y libertades públicas.

»Asimismo, el Tribunal Constitucional viene afirmando desde su Sentencia 5/1981, de 13 de febrero, que la reserva constitucional de ley orgánica no conlleva título competencial a favor del Estado, ya que las normas constitucionales de reserva a determinadas fuentes no son normas atributivas de competencias. Por otra parte sólo requiere ley orgánica la regulación que desarrolle un derecho o libertad en elementos que sean esenciales para su ejercicio, ya sea en una regulación directa y global o en una parcial y sectorial, pero igualmente relativa a aspectos esenciales (SSTC 6/1982, de 22 de febrero, y 67/1985, de 24 de mayo). De forma que lo constitucionalmente reservado a la ley orgánica es la "regulación de determinados aspectos esenciales para la definición del derecho, la previsión de su ámbito y la fijación de sus límites en relación con otras libertades constitucionalmente protegidas". (Sentencias del Tribunal Constitucional 132/1989, de 18 de julio, y 101/1991, de 13 de mayo).

»(...).

»Por lo que se refiere a la reserva de ley ordinaria del artículo 53.1 CE, comprende los derechos y libertades reconocidos por el capítulo segundo y se refiere a la regulación de su ejercicio. Esta reserva comprende así una amplia gama de posibles contenidos normativos, que iría desde la



regulación de los mencionados elementos no esenciales de los derechos de la sección 1ª, hasta disposiciones que tan sólo tangencialmente afecten al derecho de que se trate, pasando por el eventual desarrollo de los derechos fundamentales proclamados fuera de la mencionada sección 1ª. Esta reserva de ley puede ser satisfecha por la ley autonómica, siempre que el correspondiente legislador ostente competencia sobre la materia primeramente objeto de regulación y que se cumplan los límites del mencionado artículo 53.1 CE (STC 37/1981, de 16 de noviembre).

»Ahora bien, incluso en aquellos ámbitos excluidos de la reserva de ley orgánica, la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas en materia de derechos fundamentales queda siempre limitada por la facultad estatal de dictar 'las condiciones básicas'.

»El ya mencionado artículo 149.1.1ª CE configura como competencia del Estado 'la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales'. Para el Tribunal Constitucional es significativo que el constituyente quisiera introducir mediante esta cláusula del artículo 149.1.1ª la garantía de los derechos fundamentales en el pórtico del reparto competencial y, a este fin, que apoderase al Estado para asegurar su respeto en todo el territorio nacional mediante el establecimiento de aquellas 'condiciones básicas' que hagan posible que el disfrute de tales derechos sea igual para todos los españoles imponiendo así un límite a las potestades de las Comunidades Autónomas en aquellas materias donde éstas ostenten título competencial (STC 290/2000, de 30 de noviembre)".

El Tribunal Constitucional ha puntualizado que la citada cláusula de igualdad, como límite al ejercicio de las competencias autonómicas, en modo alguno significa identidad necesaria de derechos y deberes en todo el territorio nacional. Así, en la Sentencia 37/1981, mantiene: "El primero de tales principios es el de igualdad en derechos y obligaciones de todos los españoles. Es obvio, sin embargo, que tal principio no puede ser entendido en modo alguno como una rigurosa y monolítica uniformidad del ordenamiento de la que resulte que, en igualdad de circunstancias, en cualquier parte del territorio nacional, se tienen los mismos derechos y obligaciones. Esto nunca ha sido así entre nosotros en el ámbito del Derecho privado y, con la reserva ya antes señalada respecto de la igualdad en las condiciones básicas de ejercicio de los derechos y



libertades, no es ahora resueltamente así en ningún ámbito, puesto que la potestad legislativa de que las Comunidades Autónomas gozan potencialmente da a nuestro ordenamiento una estructura compuesta, por obra de la cual puede ser distinta la posición jurídica de los ciudadanos en las distintas partes del territorio nacional”.

Se admite, por tanto, la posibilidad de desigualdades, pero siempre y cuando tengan una justificación suficiente. De este modo, la propia sentencia añade: “Es cierto que esta diversidad se da dentro de la unidad y que, por consiguiente, la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas no puede regular las condiciones básicas de ejercicio de los derechos o posiciones jurídicas fundamentales que quedan reservadas a la legislación del Estado (artículos 53 y 149.1.1ª de la Constitución), cuyas normas además son las únicas aplicables en las materias sobre las que las Comunidades Autónomas carecen de competencia legislativa, prevalecen en caso de conflicto, y tiene valor supletorio (149.3)”.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 37/2002 añade lo siguiente: “Por otro lado, el principio de igualdad no puede interpretarse de una manera uniformizadora que cercene las competencias de las Comunidades Autónomas, de manera que, en el caso que ocupa al Tribunal y que se refiere al ámbito disciplinario y afecta sólo a los sometidos a una especial sujeción, para éste ha de admitirse que aquéllas puedan establecer con fundamento razonable tipos que difieran de los regulados en las normas básicas, siempre que no las contradigan”.

Por otro lado y teniendo en cuenta la legislación básica estatal sobre la materia, según la doctrina del Tribunal Constitucional lo que ha de considerarse como bases o legislación básica es el común denominador normativo necesario para asegurar la unidad fundamental prevista por las normas del bloque de la constitucionalidad que establecen la distribución de competencias (Sentencia del Tribunal Constitucional 48/1988, fundamento 3). Esto es, un marco normativo unitario, de aplicación a todo el territorio nacional (Sentencia del Tribunal Constitucional 147/1991), dirigido a asegurar los intereses generales y dotado de estabilidad -ya que con las bases se atiende a aspectos más estructurales que coyunturales (Sentencia del Tribunal Constitucional 1/1982, fundamento 1)-, a partir del cual pueda cada Comunidad, en defensa de su propio interés, introducir las peculiaridades que estime convenientes dentro del



marco competencial que en la materia correspondiente le asigne su Estatuto (Sentencia del Tribunal Constitucional 49/1988; 197/1996, fundamento 5.a).

Conviene por último señalar que nuestro Tribunal Constitucional señala en la Sentencia 247/2007 lo siguiente:

»a) En cuanto a los derechos constitucionales propiamente dichos, esto es, aquéllos que la Constitución recoge en su Título I, Capítulo II, que por tal razón pueden calificarse de derechos fundamentales, es claro que aquélla establece un principio de igualdad sustancial que no puede confundirse con un principio de uniformidad.

»(...) constituye doctrina tradicional y reiterada de este Tribunal, que (...) «en cuanto elemento fundamental de un ordenamiento objetivo, los derechos fundamentales dan sus contenidos básicos a dicho ordenamiento, en nuestro caso al del Estado social y democrático de Derecho, y atañen al conjunto estatal. En esta función, los derechos fundamentales no están afectados por la estructura federal, regional o autonómica del Estado. Puede decirse que los derechos fundamentales, por cuanto fundan un status jurídico-constitucional unitario para todos los españoles y son decisivos en igual medida para la configuración del orden democrático en el Estado central y en las Comunidades Autónomas, son elemento unificador, tanto más cuanto el cometido de asegurar esta unificación, según el art. 155 de la Constitución, compete al Estado. Los derechos fundamentales son así un patrimonio común de los ciudadanos individual y colectivamente, constitutivos del ordenamiento jurídico cuya vigencia a todos atañe por igual. Establecen por así decirlo una vinculación directa entre los individuos y el Estado y actúan como fundamento de la unidad política sin mediación alguna» (STC 25/1981, FJ 5).

»(...) «El principio constitucional de igualdad no impone que todas las Comunidades Autónomas ostenten las mismas competencias, ni, menos aún, que tengan que ejercerlas de una manera o con un contenido y unos resultados idénticos o semejantes. La autonomía significa precisamente la capacidad de cada nacionalidad o región para decidir cuándo y cómo ejercer sus propias competencias, en el marco de la Constitución y del Estatuto. Y si, como es lógico, de dicho ejercicio derivan desigualdades en la posición jurídica de los ciudadanos residentes en cada una de las distintas Comunidades Autónomas, no por ello resultan necesariamente infringidos los arts. 1, 9.2, 14,



139.1 y 149.1.1.^a de la Constitución, ya que éstos preceptos no exigen un tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos en todo tipo de materias y en todo el territorio del Estado, lo que sería frontalmente incompatible con la autonomía, sino, a lo sumo, y por lo que al ejercicio de los derechos y al cumplimiento de los deberes constitucionales se refiere, una igualdad de las posiciones jurídicas fundamentales» (STC 37/1987, FJ 10).

»b) Debemos también hacer una referencia general a los principios rectores de la política social y económica establecidos en el Capítulo III del Título I de la propia Constitución.

»(...) Por lo tanto, desde la perspectiva que atendemos ahora, basta decir que estos principios rectores contenidos en la Constitución se proyectan también con el alcance señalado sobre las competencias normativas de las Comunidades Autónomas porque van dirigidos, como se acaba de decir, a todos los poderes públicos sin excepción con el alcance y eficacia que les otorga el art. 53.3 CE.

»(...).

»(...) las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas pueden ejercer sus competencias normativas en los ámbitos materiales previstos en cada Estatuto de Autonomía, lo que les habilita, sin duda, en ejercicio del principio de autonomía (art. 2 CE), para establecer sus propias políticas u objetivos a través de los regímenes jurídicos que consideren más adecuados en cada caso. Este dato, que hace posible la diferenciación entre los regímenes jurídicos que en sus áreas de competencia pueden establecer las distintas Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, conlleva la diferenciación entre las posiciones jurídicas de los ciudadanos de cada una de ellas.

»Sin embargo, la posible diferenciación jurídica entre los ciudadanos de las distintas Comunidades Autónomas, consecuencia de lo expuesto, no es absoluta, sino que, por el contrario, está sometida a los límites que la Constitución recoge”.

La citada Sentencia, en relación con la posibilidad de acoger enunciados o formulaciones en forma de derechos por parte de los Estatutos de Autonomía,



indica que "(...) el amplio margen de configuración constitucionalmente previsto de que gozan los Estatutos de Autonomía se caracteriza por dos notas. La primera, que la Constitución posibilita que los Estatutos realicen el indicado papel de configuración con diverso grado de concreción. Y la segunda, que de la regulación que realicen los Estatutos de Autonomía pueden desprenderse, de modo inmediato, verdaderos derechos públicos subjetivos, según ha confirmado la jurisprudencia constitucional incluso para supuestos en que la previsión estatutaria incide en los derechos fundamentales en sentido estricto (es el caso del art. 23.2 CE). Así lo hemos declarado, entre otras, en las SSTC 36/1981, de 12 de noviembre (...) (reconocimiento de los derechos de inviolabilidad e inmunidad de los parlamentarios autonómicos), (...) (en relación con la cooficialidad lingüística), 4/1992, de 13 de enero (...) (designación de Senadores por las Comunidades Autónomas) y 225/1998, de 25 de noviembre (...) (en relación con el sistema de representación proporcional de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas)".

También indica que "(...) nada impide que el Estatuto de Autonomía, en cuanto norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, al atribuir las competencias que han de ejercer los poderes públicos autonómicos, les impongan, de modo directo, criterios o directrices para su ejercicio o que lo hagan, de modo indirecto, mediante la formalización de enunciados o declaraciones de derechos a favor de los particulares. Se trata, en ambos casos, de mandatos al legislador y restantes poderes públicos autonómicos, imponiéndoles prescripciones que son vinculantes para los mismos con independencia de la veste de que se revistan.

»En todo caso, lo relevante es que dichos mandatos deberán estar conectados con una materia atribuida como competencia por el Estatuto y que, aunque vinculen efectivamente a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma, necesitarán para adquirir plena eficacia del ejercicio por el legislador autonómico de la competencia normativa que le es propia, de manera que el principio o derecho enunciado carecerá de justiciabilidad directa hasta que se concrete, efectivamente, su régimen jurídico, pues sólo entonces se configurarán los consiguientes derechos subjetivos de los ciudadanos, al integrarse por dicho legislador las prescripciones constitucionales que han de ser necesariamente salvaguardadas (arts. 81.1 y 149.1 CE).



»Por tanto, en el ámbito de lo dispuesto por el art. 147.2 d) CE, los Estatutos de Autonomía no pueden establecer por sí mismos derechos subjetivos en sentido estricto, sino directrices, objetivos o mandatos a los poderes públicos autonómicos. Por ello, cualquiera que sea la literalidad con la que se expresen en los Estatutos, tales prescripciones estatutarias han de entenderse, en puridad, como mandatos a los poderes públicos autonómicos, que, aunque les vinculen, sólo pueden tener la eficacia antes señalada. Lo dicho ha de entenderse sin perjuicio, claro está, de que tales prescripciones estatutarias, como todas las otras contenidas en los Estatutos, habrán de ser tomadas en consideración por este Tribunal Constitucional cuando controle la adecuación de las normas autonómicas al correspondiente Estatuto.

»De este modo, las referidas prescripciones de los Estatutos tampoco quebrantan el art. 139.1 CE, pues aparte de ser manifestación del ejercicio por el legislador estatutario de un cometido que la Constitución le atribuye, dan lugar a que, en su desarrollo, las Asambleas de las Comunidades Autónomas puedan en ejercicio de su autonomía política establecer derechos, con sometimiento a los límites constitucionales expuestos, salvaguardando, de un lado, el sustrato de igualdad general en todo el territorio nacional de los derechos regulados en la Constitución y, de otro, las competencias que la misma atribuye al Estado.

»En conclusión, los Estatutos de Autonomía, que en el ámbito institucional del contenido estatutario pueden establecer derechos subjetivos por sí mismos, en el ámbito de atribución competencial requieren de la colaboración del legislador autonómico, de tal manera que las prescripciones estatutarias relativas a este último ámbito, cualquiera que sea el modo literal en que se enuncien, han de entenderse, según antes se acaba de decir, como mandatos, orientaciones u objetivos, dirigidos a los poderes públicos autonómicos para el ejercicio de competencias que el Estatuto atribuya”.

Pues bien, debe ser en ejercicio de las competencias propias de autogobierno y de las competencias de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica estatal, como ha de entenderse que se ha elaborado por parte de la Comunidad de Castilla y León el anteproyecto objeto del presente dictamen.



4ª.- Observaciones al texto del anteproyecto.

Consideraciones generales.

Un primer acercamiento al texto del anteproyecto revela, por un lado, la gran dificultad que entraña la materia que pretende regular, como ya se ha puesto de manifiesto anteriormente respecto del desarrollo de lo establecido en el artículo 12 del Estatuto de Autonomía, y por otro lado, la amplitud de la regulación que se pretende, sobre la que inciden de forma sustancial tanto la regulación estatal, en gran medida normativa básica, como la profusa regulación autonómica, como se reseñará posteriormente, respecto de la materia regulada en los títulos II y III del texto analizado. También esta complejidad se ve acrecentada por el desconocimiento del texto definitivo de los proyectos normativos de carácter estatal, pendientes de aprobación, como el Anteproyecto de Ley de transposición de la directiva europea sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

Tal y como ya expresara la doctrina italiana, "(...) los inconvenientes de la inflación legislativa no son menores que los debidos a la inflación monetaria: son como todos saben los inconvenientes de la desvalorización. (...) El ordenamiento jurídico, cuyo mayor mérito debiera ser la simplicidad, ha venido a ser por desgracia un complicadísimo laberinto en el cual, a menudo, ni aquellos que debieran ser los guías, consiguen orientarse".

Al respecto cabe indicar que todos los ordenamientos jurídicos de los modernos estados sociales y democráticos de derecho constituyen un intrincado sistema de preceptos de toda orden, cuyo conocimiento y manejo se hace materialmente imposible. En este sentido, la doctrina española indica que el principio formulado en el artículo 6.1 del Código Civil que dispone que "La ignorancia de las leyes no excusa de su cumplimiento" -precepto que constituye la plasmación del tradicional principio *ignorantia iuris non excusat* y que hunde su significado en la necesidad de la aplicabilidad del derecho- se nos presenta en la actualidad como un sarcasmo, pues no hay persona alguna, incluyendo a los juristas más cualificados, que pueda pretender hoy conocer una minúscula fracción apenas de esa manera inundatoria e incesante de normas entre cuyas complejas mallas se debe vivir.



Sería una buena noticia, como indican acertadamente varios autores en relación con la proliferación normativa, que la ambición que está presente en el texto tuviera su plasmación en una efectiva y real aplicación y evitar, así, que resultara ser una “Ley manifiesto”, o una “Ley propósito”.

Resulta conveniente hacer mención de las recomendaciones que nuestro insigne D. Miguel de Cervantes Saavedra hace escribir a D. Quijote en su carta a Sancho (Don Quijote de La Mancha, Segunda parte, capítulo LI), que resultan de una modernidad envidiable: “No hagas muchas pragmáticas; y si las hicieras, procura que sean buenas, y, sobre todo, que se guarden y cumplan (...)”.

Es encomiable, sin embargo, la elaborada y extensa Memoria, así como que en el proceso de elaboración de la norma se haya efectuado un trámite de audiencia en el que se han tenido en cuenta los pareceres de un amplio espectro de sectores autonómicos implicados. En este sentido, el Dictamen del Consejo de Estado 1.165/1995, de 28 de septiembre, indicaba al respecto que “las audiencias, consultas previas, etc. de organismos y entidades permiten obtener una más completa visión del sector social que se pretende regular, detectando mejor los plurales intereses en presencia desde las diversas perspectivas concurrentes”.

En este sentido cabe indicar que “(...) ha de llamarse la atención sobre la trascendencia e importancia que tiene la aprobación de una norma, de modo que ha de incidirse en la necesidad de que se observen con rigor las pautas legales de procedimiento, aun a riesgo de que se dilate en el tiempo su tramitación, puesto que el procedimiento de elaboración de las normas no es sólo un requisito de carácter formal, sino que, como ha venido destacando el Consejo de Estado, `constituye una garantía para el acierto y oportunidad de la disposición de que se trate´ (Memoria elevada por el Consejo de Estado al Gobierno en el año 1999 y numerosos dictámenes, entre los que cabe citar el Dictamen 1165/1995, de 28 de septiembre)”. Por lo que, valorando positivamente el largo trámite previo seguido hasta la formulación del presente anteproyecto de Ley, debe, no obstante, ponerse reparo a la aceleración a que se vio sometido en las últimas etapas de su tramitación, que puede haber obligado a una reducción en la intensidad de la reflexión de los órganos informantes sobre los aspectos que en él mismo se contemplan.



También lo extenso y variado de la materia objeto de regulación, sin perjuicio de poner de manifiesto que no se regulan todos los aspectos previstos en el artículo 12 del Estatuto de Autonomía, hace necesario reflexionar sobre la conveniencia de la segregación del anteproyecto remitido en función de los dos órdenes claramente diferentes de las materias que se pretenden regular.

Así, en la primera parte del texto, relativa a la relación de los ciudadanos con la Administración, tiene más por objeto la ética del comportamiento de ésta, mientras que la regulación correspondiente a la gestión pública pretende la consecución de un buen rendimiento, de calidad, en la prestación de servicios por parte de la Administración.

Mientras el Derecho se preocupa preferentemente de la lucha por la "equidad" y la "ética" de comportamientos, la gestión pública se relaciona con asegurar la "calidad", la consecución de "resultados", y un buen "rendimiento".

No cabe duda que la Administración está cambiando de acuerdo a la realidad social de un Estado moderno y complejo y demanda una estructura y funcionamiento más eficiente. Para la doctrina española, el Derecho administrativo correspondiente al Estado moderno todavía está pendiente de ser elaborado. En este sentido, si se tiene en cuenta además la aparición de una organización instrumental alejada de los parámetros tradicionales del derecho administrativo, aumenta la dificultad de la materia.

Por tanto, respecto de la disgregación normativa, se hace necesario destacar una expresiva frase recogida por el Alto Órgano Consultivo estatal en su Memoria de 1999: "Un sitio para cada norma y cada norma en su sitio", en el sentido de que no se considera una solución correcta ni adecuada la de incluir en una misma *sedes materiae* cuestiones diferentes y diversas. Además, existen cuestiones reguladas en el texto que, en puridad, deberían integrar el contenido propio de una norma de rango reglamentario, circunstancia ésta que ya ha sido objeto de consideración en la aprobación de la abundante normativa reglamentaria referente a los títulos II y III, como se expondrá en su momento.

Por último, este Consejo Consultivo, máxime tras el esfuerzo que se observa en la elaboración de la norma y la finalidad que se pretende, debe manifestar que en todos los aspectos que son objeto de atención en el presente Dictamen se ha procedido con gran consideración, cautela y la observancia del



criterio expresado por el Consejo de Estado en su Memoria de 1997: "(...) no cuestiona el poder de decisión, ni sustituye al Gobierno. Al contrario, le ilumina para hacerlo más eficaz aconsejando sólo sin obstaculizar en ningún caso el derecho y la responsabilidad del Gobierno de impulsar una determinada orientación política".

Sobre la reproducción de las normas básicas:

El presente anteproyecto de ley reproduce en algunos preceptos la normativa estatal básica. Tal y como manifiesta el Tribunal Constitucional en numerosas sentencias, esta reproducción es válida si con ello no se modifica la legislación básica del Estado, puesto que la Comunidad Autónoma carece de competencias para ello. Por otra parte, la Comunidad Autónoma no puede reproducir aquellas normas que regulan materias sobre las que tiene competencia exclusiva el Estado, como son las relativas a la expropiación forzosa, la legislación civil y procesal, pues en caso contrario incurriría en inconstitucionalidad.

En relación con la reproducción autonómica de las normas estatales, cuando sobre la materia regulada ostentan competencias el Estado y las Comunidades Autónomas, es preciso tener en cuenta que la normativa autonómica estaría condicionada al cambio o variación que sufre la norma estatal; por lo tanto, al variar el contenido de esta normativa, también tendría que variar en los mismos términos el de la normativa autonómica, so perjuicio de posible inconstitucionalidad.

El Tribunal Constitucional no ha dejado de advertir sobre los riesgos de estas prácticas legislativas potencialmente inconstitucionales por inadecuadas al sistema de fuentes configurado en la Constitución. Así lo hizo respecto de la reproducción por ley de preceptos constitucionales (Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, fundamento jurídico 23); en otros casos en los que leyes autonómicas reproducían normas incluidas en la legislación básica del Estado (Sentencias del Tribunal Constitucional 40/1981 y 26/1982, entre otras muchas); o, incluso, cuando por ley ordinaria se reiteraban preceptos contenidos en una ley orgánica. Prácticas todas ellas que pueden mover a la confusión normativa y conducir a la inconstitucionalidad derivada de la norma, como ocurre en aquellos supuestos en los que el precepto reproducido pierde



su vigencia o es modificado, manteniéndose vigente, sin embargo, el que lo reproducía.

Más recientemente, en Sentencias de 25 de marzo y 16 de diciembre de 2004 y de 21 de diciembre de 2005, entre otras, el Tribunal Constitucional precisa que “esta proscripción de la reiteración o reproducción de normas (...) por el legislador autonómico (*leges repetitae*) no debemos extenderla a aquellos supuestos en que la reiteración simplemente consiste en incorporar a la normativa autonómica, ejercida ésta en su ámbito competencial, determinados preceptos del ordenamiento procesal general con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo aprobado por el Parlamento autonómico”.

Siguiendo esta doctrina del Tribunal Constitucional, este Consejo Consultivo ha expuesto, en numerosas ocasiones, que en aquellos casos en que pueda entenderse imprescindible la reproducción de textos legales, se ha de garantizar el pleno respeto y fidelidad a la norma básica, sin amparar en ningún caso que la reproducción de la legislación básica pueda llegar a suponer la modificación o alteración de esta última.

Exposición de Motivos.

Debe considerarse favorablemente la inclusión de un índice antes de la parte expositiva, de acuerdo con lo dispuesto en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las directrices de técnica normativa: “En las disposiciones de gran complejidad y amplitud, es conveniente insertar un índice, siempre antes de la parte expositiva”.

Con carácter general, tal y como expresa el mencionado Acuerdo, la parte expositiva de la disposición cumple la función de describir su contenido, indicar su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se promulga. Si es preciso, resumirá sucintamente dicho contenido, a fin de lograr una mejor comprensión del texto del articulado. Se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas.

La exposición de motivos parte de lo indicado en el artículo 12 del Estatuto de Autonomía, que reconoce el Derecho a una buena Administración, para lo que dispone que la ley garantizará los derechos de los ciudadanos con



la Administración. Se asume así el compromiso de dictar una norma con rango de ley sobre derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración Autonómica, la responsabilidad administrativa y el derecho de petición, a fin de procurar la mejora y modernización de la Administración.

En el supuesto de la norma proyectada, sin embargo, se observa que no se recogen las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se promulga. Tampoco se hace alusión a toda la legislación básica del Estado que evidentemente existe sobre la materia, como lo es, entre otras, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que en su artículo 35 enumera los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas y tiene carácter básico. En este punto debe tenerse presente que, conforme dispone el artículo 149.1.18ª de la Constitución, el Estado tiene competencia exclusiva sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de los funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas. Asimismo, no sólo se recogen derechos que tienen cabida dentro del artículo 35 citado, sino también otros que tienen enclave, fundamentalmente en el capítulo I del Título IV de la citada ley, artículos 35 y siguientes, y la Responsabilidad de las Autoridades y Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, artículos 146 y 147.

En igual sentido, no se hace referencia alguna a la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, que transpone al ordenamiento interno la Directiva 2003/98 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de noviembre, ni a la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, que regula el derecho de petición, disposiciones que han de tenerse en consideración en la regulación que se pretende, como se tendrá ocasión de poner de manifiesto.

Por otro lado, también debería hacerse mención a la normativa autonómica sobre la materia, como la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y



de la Administración, que puede afectar notablemente a las previsiones de este anteproyecto.

Título Preliminar. Disposiciones generales.

Con carácter general debería cuidarse la calidad técnica y lingüística y revisarse la redacción del articulado del presente título, de manera que se eviten expresiones redundantes, indeterminadas o vacías de contenido jurídico.

Artículo 3. *Ámbito de aplicación.*

Respecto al ámbito de aplicación del anteproyecto, el artículo se despliega en dos apartados. El primero determina qué se entiende por Administración de la Comunidad de Castilla y León:

“A sus efectos, se entiende por Administración de la Comunidad de Castilla y León:

»La Administración General de la Comunidad.

»Los organismos autónomos y los entes públicos de derecho privado integrantes de la Administración Institucional de la Comunidad, estos últimos en cuanto ejerzan potestades públicas”.

También se contiene una precisión respecto de las empresas y fundaciones públicas en la disposición adicional tercera.

En relación con esta definición, conviene observar que el concepto de Administración Pública es complejo, máxime en la actualidad, cuando las fronteras entre lo público y privado son cada vez más difusas. Por ello habría que determinar un ámbito preciso que se correlacione con el que se establece en otras normas.

El artículo 2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, señala qué se entiende a los efectos de esta Ley por Administraciones Públicas:

a) La Administración General del Estado.



b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.

c) Las Entidades que integran la Administración Local.

Las Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas tendrán asimismo la consideración de Administración Pública. Estas Entidades sujetarán su actividad a la presente Ley cuando ejerzan potestades administrativas, sometiéndose en el resto de su actividad a lo que dispongan sus normas de creación.

La cuestión de lo que deba entenderse por Administración Pública ha dado lugar en la dogmática administrativa a muchas y dispares respuestas. Y resulta palmario que en el presente caso no tiene una significación unívoca, de general aplicación a todo el texto.

Así, por ejemplo, la regulación material contenida en el artículo 21 del presente anteproyecto se verá afectada por el artículo 2 de la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, que tiene carácter básico y que determina el ámbito subjetivo de aplicación, al señalar que:

“Se entiende por Administraciones y organismos del sector público a efectos de esta ley:

»a) La Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las Entidades que integran la Administración local.

»b) Las Entidades gestoras y los servicios comunes de la Seguridad Social.

»c) Los Organismos autónomos, las Agencias estatales y cualesquiera entidades de derecho público que, con independencia funcional o con una especial autonomía reconocida por la ley, tengan atribuidas funciones de regulación o control de carácter externo sobre un determinado sector o actividad.



»d) Las entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones públicas:

»1º Que hayan sido creadas para satisfacer específicamente necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil.

»2º Que se trate de entidades cuya actividad esté mayoritariamente financiada por las Administraciones públicas u otras entidades de derecho público, o bien, cuya gestión se halle sometida a un control por parte de estas últimas, o cuyos órganos de administración, de dirección o de vigilancia estén compuestos por miembros de los que más de la mitad sean nombrados por las Administraciones públicas y otras entidades de derecho público.

»e) Los Consorcios dotados de personalidad jurídica propia a los que se refieren el artículo 6, apartado 5, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y la legislación de régimen local.

»f) Las fundaciones del sector público previstas en la legislación en materia de fundaciones.

»g) Las asociaciones constituidas por las Administraciones, organismos y entidades mencionados en las letras anteriores”.

Es decir, lo que se entiende por Administración, respecto a los ámbitos subjetivos de aplicación, en la Ley 37/2007, es diferente del que se establece en el apartado 1 de este artículo del anteproyecto, que tiene un carácter más restrictivo.

El apartado 2 de este artículo 3 señala qué se entiende por ciudadano a los efectos de la ley: “las personas naturales, personas jurídicas y entidades sin personalidad, que se relacionen o sean susceptibles de relacionarse con la Administración de la Comunidad de Castilla y León”.



El concepto de ciudadano no tiene un sentido unívoco en derecho constitucional y administrativo.

Esta distinción se pone de manifiesto, entre otras, en la Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de marzo de 2006, según la cual “la interpretación del término ciudadano en la Ley 30/1992 como sujeto de derechos de carácter adjetivo en el seno de los procedimientos administrativos no excluye necesariamente a las propias administraciones públicas cuando la lógica así lo imponga y se dé la analogía a la que antes nos referíamos. El artículo 35 de aquella, bajo la rúbrica de ‘derechos de los ciudadanos’ recoge, por ejemplo, el derecho de éstos a ‘formular alegaciones y a aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, que deberán ser tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la propuesta de resolución’: no sería razonable interpretar dicha norma en el sentido de que no asiste ese mismo derecho a un Municipio o a una Mancomunidad de Municipios que intervengan en un determinado procedimiento por ellos suscitado ante otra Administración (...)”.

La exposición de motivos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, indica que uno de sus objetivos ha sido el de conseguir una “trascendente formulación de los derechos de los ciudadanos en los procedimientos administrativos, además de los que les reconocen la Constitución y las Leyes”, y utiliza el concepto de ciudadano, para designar a todo aquél que se relaciona con la Administración.

Así también, en cuanto a la mayor parte de las materias que se regulan en el texto sometido a consulta, resulta más acertado utilizar el término ciudadano, en vez de administrado, (puesto que éste lleva implícita una connotación de pasividad y sujeción especial o jerarquizada respecto de la Administración), dada la heterogeneidad de las materias que pretende regular el presente anteproyecto. Sin embargo, la definición de lo que se entiende por tal presenta problemas en determinadas materias como en la relativa al derecho de petición.

En definitiva, y respecto a los dos apartados del artículo 3 del presente texto sometido a dictamen, esta inclusión de definiciones (que tienen una manifiesta justificación en aquellas materias administrativas sectoriales que incorporan conceptos técnicos cuyo alcance se hace preciso determinar),



supone, sin embargo, en el presente supuesto, dada la amplitud de materias objeto de regulación, que nos encontremos con serios problemas de aplicación, tanto respecto de la noción de Administración de la Comunidad, como del término ciudadano a los efectos de esta Ley.

Por todo ello, este Consejo Consultivo entiende que debería analizarse en profundidad el presente artículo, teniendo en cuenta las dificultades que se observan respecto a los ámbitos de aplicación en relación con su debida conexión con las previsiones del artículo 21, referido a la utilización de la información, y lo que se establece en el capítulo VIII sobre la regulación del derecho de petición.

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

La recomendación anterior adquiere mayor significado cuando se observa la falta de sugerencias por parte de algunas Consejerías o de sus organismos dependientes, que podría ser indicación de que no se han sentido concernidas o de que no perciben claramente que les sean de aplicación a su gestión las disposiciones de este anteproyecto.

Artículo 8. *Administración autonómica y desarrollo económico.*

El apartado 2 del citado artículo establece que “La actuación administrativa se orientará en el sentido de favorecer la actividad empresarial mediante la reducción de trámites y la eliminación de intervenciones innecesarias”. Resulta conveniente una mejora de la redacción del artículo, en la que se disponga, para mayor concreción, que “La actuación administrativa procurará facilitar la actividad empresarial mediante la reducción de trámites y la eliminación de intervenciones innecesarias”.

Artículo 12. *Derecho a recibir información de la Administración.*

No es recomendable la introducción de calificaciones como la de “suficiente” referido a la información, puesto que puede ser origen de interpretaciones diferentes a juicio de quien la facilite o quien la reciba, y



además, la normativa básica a que se refiere el encabezamiento del artículo podría entenderse modificada en este punto.

Artículo 15. *Derecho a la proactividad de la Administración.*

Del contenido del citado precepto parece inferirse que se trata de anticiparse a las necesidades del ciudadano en beneficio de sus derechos e intereses legítimos; sin embargo, la redacción puede ser causa de confusión en cuanto a qué procedimientos sean objeto de iniciación y si ello se realiza al margen o no de la norma que los regule.

A mayor abundamiento, tal y como expresa el Dictamen del Consejo de Estado núm. 6270/1997, de 23 de diciembre “El Consejo de Estado debe velar por la pureza de la terminología jurídica -que no es lo mismo que la pureza del lenguaje- porque, según el artículo 3 del Código Civil, las normas se interpretarán en primer lugar, según el sentido propio de las palabras, lo que exige un gran rigor en el empleo de los vocablos. Pero ese rigor no debe llevarse al extremo de rechazar cualquier expresión o significado que no figure en el Diccionario, porque los significados cambian con el tiempo, y los operadores del Derecho deben utilizarlos y entenderlos de acuerdo con la realidad del tiempo en que deben aplicarse (art. 3.1 del Código Civil)”.

No obstante, se recomienda la utilización de un término más adecuado, y una redacción más clara y suficientemente expresiva del precepto, habida cuenta de que se pretende instaurar un derecho a una *acción previsor*a por parte de la Administración.

Artículo 18. *Resolución expresa.*

El apartado 3 señala que en los términos establecidos en la legislación estatal sobre procedimiento administrativo común, el silencio administrativo positivo será la regla general. A tal efecto añade que las leyes de la Comunidad que establezcan efectos desestimatorios del silencio administrativo contendrán una justificación explícita “de las razones imperiosas de interés general” que fundamenten el sentido negativo del silencio.



Sin embargo, en el precepto no se establece una regla distinta de la ya recogida en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, salvo la relativa a la justificación expresa de las razones imperiosas de interés general.

En este sentido, el Consejo de Estado, en el Dictamen de 21 de mayo de 2009, sobre el Anteproyecto 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 señala que "En su apartado uno, el artículo 2 del anteproyecto lleva a cabo la modificación del artículo 43 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en el que se regula el silencio administrativo en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado. Aun cuando se modifican la redacción y sistemática de todo el precepto, la única novedad sustancial que se introduce es la contenida en el primer párrafo del apartado 1, relativa a la necesidad de que el silencio negativo, contemplado como excepción a la regla general del silencio positivo, se encuentre establecido en una norma con rango de Ley por razones justificadas de interés general o una norma de Derecho Comunitario Europeo".

»Por consiguiente, se reitera una regla que ya se encontraba recogida en esta ley, cual es la relativa a la posibilidad que los interesados tienen de entender estimadas sus solicitudes en los casos en que la Administración no dicte resolución expresa en plazo, salvo que una norma con rango de ley o de Derecho comunitario europeo prevean lo contrario. Únicamente se añade ahora el requisito de que, en el primer caso, concurren razones justificadas de interés general.

»Pues bien, son varias las consideraciones que cabe hacer a este respecto. La primera de ellas es que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ya establecía la regla del silencio positivo con carácter general y sin perjuicio de la admisión de determinadas excepciones, por lo que su modificación en este sentido no resulta imprescindible. Refuerza esta conclusión el hecho de que ni la Directiva de Servicios (artículo 13.4) ni el proyecto de Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (artículo 6) exigen tal modificación, pues lo que realmente imponen es la generalización de la regla del silencio positivo en los procedimientos que regulen el acceso a tales actividades y su ejercicio, pero no al resto de los procedimientos



administrativos. En efecto, el artículo 6 del referido proyecto dispone lo siguiente:

» Procedimientos de autorización.

» Los procedimientos y trámites para la obtención de las autorizaciones a que se refiere esta ley deberán tener carácter reglado, ser claros e inequívocos, objetivos e imparciales, transparentes, proporcionados al objetivo de interés general y darse a conocer con antelación. En todo caso, deberán respetar las disposiciones recogidas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como garantizar la aplicación general del silencio administrativo positivo y que los supuestos de silencio administrativo negativo constituyan excepciones previstas en una norma con rango de Ley justificadas por razones imperiosas de interés general.

» Así pues, lo que el precepto exige es que sean las normas reguladoras de los procedimientos aplicables a las solicitudes de autorizaciones necesarias para iniciar una actividad de prestación de servicios incluidos en su ámbito de aplicación las que garanticen la aplicación del silencio positivo, sin perjuicio de que se admitan ciertas excepciones. Pero ello no obliga a modificar la Ley 30/1992, cuyo ámbito de aplicación, por lo demás, es mucho más amplio que el de la Directiva y la Ley de transposición, habida cuenta de que se aplica, directa o supletoriamente, a todos los procedimientos administrativos y, por tanto, no sólo a los que recaen dentro del ámbito del artículo 6 del proyecto (así, procedimientos de responsabilidad patrimonial, disciplinarios, sancionadores, de revisión de oficio o incluso, según la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo -STS de 13 de marzo de 2008-, a los procedimientos de contratación administrativa, entre otros). Por consiguiente, con independencia de que se modifique o no la regla recogida en la ley que regula el procedimiento administrativo común, resulta necesario, a fin de dar cumplimiento al mandato recogido en el artículo citado, detectar las normas sectoriales que regulan los procedimientos a los que se refiere dicho precepto y modificarlas, al objeto de recoger en ellas la regla del silencio positivo o, en caso de que concurren razones imperiosas de interés general (definidas en el artículo 3.11 del proyecto de Ley de transposición horizontal), la regla del silencio negativo”.



»Es encomiable la utilización, en el anteproyecto objeto de consulta, de la expresión `razones imperiosas de interés general´, puesto que con ella se parte de conceptos, que aun jurídicamente indeterminados, son los utilizados por la normativa europea. Resulta también correcta la necesidad de justificación en estas razones, respecto de la normativa que se separe del sentido del silencio. El citado Dictamen, pone de manifiesto la adecuada utilización del precitado término, a diferencia del anteproyecto estatal que habla de `razones justificadas de interés general, cuando afirma que “Respecto a la utilización del término razones justificadas de interés general, y precisamente en relación con este último extremo, ha de advertirse que, al modificar el artículo 43 de la Ley 30/1992, el anteproyecto emplea la expresión ‘razones justificadas de interés general’, en lugar de ‘razones imperiosas de interés general’ que es la que, en caso de mantenerse esta modificación, debería recogerse, pues es la acuñada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y la que se recoge en la Directiva de Servicios y en la futura Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. En definitiva, aun cuando no es preciso modificar esta ley para cumplir con lo dispuesto en la Directiva, si finalmente se lleva a cabo la modificación proyectada, sería preferible que se respetase la expresión empleada en dicha Directiva y en la Ley de transposición, a fin de garantizar la necesaria homogeneidad que el tratamiento de esta materia requiere y evitar confusiones innecesarias”.

También precisa el Consejo de Estado en su Dictamen que “En otro orden de ideas, pero en íntima conexión con lo anterior, es preciso señalar que la aplicación generalizada de la regla del silencio positivo a que obligan la Directiva de Servicios y el proyecto de Ley mencionado en los sectores afectados puede verse frustrada como consecuencia de lo previsto en la disposición transitoria segunda del anteproyecto consultado, a cuyo tenor:

»A los efectos previstos en el primer párrafo del artículo 43.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de acuerdo con la redacción dada por la presente ley, se entenderá que concurren causas justificativas de interés general en aquellos procedimientos que, habiendo sido regulados con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley por normas con rango de ley o de Derecho comunitario europeo, prevean efectos



desestimatorios a la falta de notificación de la resolución expresa del procedimiento en el plazo previsto'.

»En la tramitación del expediente se ha justificado esta disposición alegando que la regla en ella establecida proporciona mayor seguridad jurídica a los procedimientos iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley proyectada. Y, en efecto, es lógico que se prevea que a aquellos procedimientos que estén pendientes de resolución a la entrada en vigor de esta ley y para los que una norma con rango legal prevea la aplicación del silencio negativo, se les siga aplicando tal regla. E incluso se podría ir más allá y establecer la vigencia de todas las normas con rango legal que regulan esta materia y que prevean el silencio negativo en tanto no sean adaptadas a la norma comunitaria y las leyes de transposición (lo cual debe suceder antes de que expire el plazo de transposición). Sin embargo, no es eso lo que se deduce del tenor literal de esta disposición. Antes bien, de la lectura de este precepto parece desprenderse que la finalidad de esta disposición es que, no obstante la obligación derivada de la Directiva de Servicios de generalizar el silencio positivo en los procedimientos de otorgamiento de autorizaciones necesarias para acceder a una actividad de servicios y ejercerla, pueda mantenerse la regla del silencio negativo, allí donde esté prevista por una norma de rango legal, por considerar que en tales casos concurren 'causas justificativas de interés general' -debería decir, según ha quedado expuesto, 'razones imperiosas de interés general'-. De ser éste el sentido de la disposición, se produciría un ajuste en bloque a la nueva regulación de todas las normas con rango de ley que actualmente prevén el silencio negativo. Y ello a pesar de que, según ha quedado expuesto, la Directiva y el proyecto de Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio exigen realizar una evaluación de la normativa por estas normas afectada y proceder, en caso de que sea necesario, a su adecuación a ellas o a su derogación. Desde esta perspectiva, debe destacarse que la disposición analizada no recoge realmente una regla de derecho transitorio, dirigida a facilitar el tránsito al régimen jurídico previsto por la nueva regulación, sino una regla que permite considerar ajustadas a las exigencias de la nueva regulación las normas legales vigentes, sin que ello implique necesariamente que hayan sido objeto del mencionado proceso de evaluación, que obliga a verificar y justificar que en las normas sectoriales aplicables concurre una razón imperiosa de interés general. Y ciertamente, es preciso que dicha concurrencia quede debidamente acreditada y concretada en las normas legales que contemplen el silencio negativo. Prueba



de ello es que el propio anteproyecto, al modificar en su artículo 8 los artículos 30.7 y 31.5 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, indica expresamente que “el silencio administrativo en el procedimiento de autorización tendrá carácter negativo, con el objeto de garantizar una adecuada protección de los trabajadores”.

»En definitiva, debe revisarse la redacción de esta disposición transitoria segunda, a fin de dejar claro que lo que en ella se establece es la salvaguarda de la aplicación de la regla del silencio negativo, allí donde esté prevista por una norma con rango de ley, a los procedimientos afectados por la Directiva de Servicios y sus normas de transposición que estén pendientes de resolución a la entrada en vigor de la Ley proyectada. O, si se quiere, podría incluso mantenerse la vigencia de las normas que regulan esta cuestión hasta que sean adaptadas a la nueva regulación. Y ello sin perjuicio de la procedencia de revisar cuidadosamente la normativa sectorial aplicable a la prestación de servicios incluidos en el ámbito de aplicación de tales normas, a fin de incluir en ellas la regla del silencio positivo o, si procede, la del silencio negativo, siempre que en este último caso concurren razones imperiosas de interés general, que deberán concretarse en la propia norma -y no en la memoria justificativa, como se ha mantenido a lo largo de la tramitación del expediente-. Con todo, si finalmente se opta por mantener la regla recogida en esta disposición transitoria segunda, su contenido debería incluirse en una disposición adicional, en la que tendría un mejor encaje”.

Haciendo suyas las observaciones comentadas del Consejo de Estado, esta Consejo Consultivo recomienda que se establezca en una disposición adicional la salvaguarda en la aplicación de la regla del silencio negativo, donde ya esté prevista por una norma con rango de ley, a los procedimientos afectados por este anteproyecto o, en una disposición transitoria, aquellos que estén pendientes de resolución a su entrada en vigor.

Artículo 19. *Notificación.*

El contenido del apartado 1 del artículo 19, parece vacío de contenido puesto que el artículo 42 de la ley 30/1992, de 26 de noviembre, dispone que “La Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación (...)”. Y respecto del plazo máximo en que debe dictarse la resolución señala que “El



plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento. Este plazo no podrá exceder de seis meses salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en la normativa comunitaria europea”, y en defecto de previsión al efecto, determina que “Cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, éste será de tres meses (...)”.

El apartado 2 del citado precepto dispone que “Los ciudadanos podrán conocer los motivos concretos del eventual retraso en la notificación de una resolución expresa”. El citado precepto entronca con el derecho reconocido en el artículo 35 a) de la ley 30/1992, de 26 de noviembre, que dispone que los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas, tienen los siguientes derechos a) A conocer en cualquier momento el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, y obtener copia de los documentos contenidos en ellos”.

Parece pretenderse, por tanto, con la inclusión del apartado 2, el otorgar al administrado, además de lo regulado en la Ley 30/1992, un conocimiento concreto de las razones para el retraso de la Administración, lo que sin duda puede tener máxima importancia y así deberá valorarse a la hora de exigir responsabilidad administrativa por demora; todo ello entendido sin perjuicio de la dificultad que conlleva en la práctica.

Artículo 21. *Reutilización de la información.*

Respecto al contenido de este precepto es preciso tener en cuenta la legislación básica estatal sobre la materia, contenida en la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, que transpone al ordenamiento interno la Directiva 2003/98 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de noviembre.

La citada Directiva indica que su finalidad no es obligar a autorizar la reutilización de documentos, que se basa en los actuales regímenes de acceso de los Estados miembros (que no modifica), todo ello sin perjuicio de ser un derecho que reconocen los artículos 41 y 42 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.



No obstante, la Directiva establece que los organismos del sector público deben promover y alentar la reutilización de documentos, incluidos los textos oficiales legislativos y administrativos; prevé así el fomento del acceso a la información mediante creación de índices accesibles en línea.

Las diferentes Administraciones y organismos del sector público recogen, producen, reproducen y difunden documentos para llevar a cabo la misión de servicio público que tienen encomendada. Como expresa la Directiva 2003/98/CE, la utilización de dichos documentos por otros motivos, ya sea con fines comerciales o no comerciales, constituye una reutilización.

El contenido del artículo 21, que se refiere a la reutilización de la información por los ciudadanos, viene a recoger lo ya señalado en el artículo 3 de la legislación estatal, que dispone respecto del ámbito objetivo de aplicación, que " Se entiende por reutilización el uso de documentos que obran en poder de las Administraciones y organismos del sector público, por personas físicas o jurídicas, con fines comerciales o no comerciales, siempre que dicho uso no constituya una actividad administrativa pública". Este Consejo Consultivo considera que no es apropiado lo escueto de esta regulación, que no prevé expreso desarrollo reglamentario, ni siquiera la existencia de contraprestación económica, ni hace mención alguna a las condiciones de su ejercicio, resultando además restrictivo en relación con la denominación del capítulo y el ámbito subjetivo de aplicación previsto en el artículo 2 de la Ley 37/2007, de 16 de noviembre.

Esta observación deberá considerarse en relación con la realizada al artículo 3.

Capítulo VI. Derecho a exigir responsabilidades.

Artículo 24. *Prevención de riesgos.*

El citado precepto dispone que:

"1. La Administración Autonómica llevará a cabo una prevención de las situaciones de riesgo para los ciudadanos que puedan producirse como consecuencia de la gestión administrativa, especialmente en aquellos sectores en los que el riesgo pueda ser mayor.



»2.- La prevención de riesgos en dicho sentido se hará efectiva mediante una adecuada estructura organizativa de la Administración, una mayor especialización del empleo público y una puesta al día de sus medios materiales”.

Es preciso poner de manifiesto que tal y como se indica en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las directrices de técnica normativa, la división en capítulos no es obligada y debe hacerse solo por razones sistemáticas y no a causa de la extensión del proyecto de disposición. No obstante es preciso reseñar que los capítulos deben tener un contenido materialmente homogéneo. Carece de sentido la inclusión del citado precepto en el capítulo VI, relativo al derecho a exigir responsabilidades, puesto que a pesar de la vaguedad de su contenido, no contiene previsión alguna en relación a la posible responsabilidad en la que en su caso pudiera incurrir la Administración. El encuadre en el presente capítulo podría dar lugar a entender que se está previendo como una actuación de obligado cumplimiento, que conllevaría la responsabilidad, cuando sin embargo de su contenido no procede extraer tal conclusión.

Debe pues ordenarse este artículo fuera del capítulo VI, a menos que lo que se pretenda con él sea que, en su defecto, pueda derivarse responsabilidad de la Administración.

Artículo 26. *Exigencia de responsabilidad a autoridades y empleados públicos.*

El artículo 145.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, dispone que “La Administración correspondiente, cuando hubiere indemnizado a los lesionados, exigirá de oficio de sus autoridades y demás personal a su servicio la responsabilidad en que hubieran incurrido por dolo, o culpa o negligencia graves, previa instrucción del procedimiento que reglamentariamente se establezca”.

Lo esencial de la modificación efectuada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, fue configurar la acción de regreso como algo obligatorio, y no potestativo, conforme disponía la anterior regulación en la que se establecía que se “podrá exigir”. Sin embargo, ésta no ha sido una práctica generalizada. Además, el párrafo segundo, dispone que “Para la exigencia de dicha



responsabilidad se ponderarán, entre otros, los siguientes criterios: el resultado dañoso producido, la existencia o no de intencionalidad, la responsabilidad profesional del personal al servicio de las Administraciones públicas y su relación con la producción del resultado dañoso". Por lo tanto, dicha obligatoriedad, aparece, de suyo, muy matizada, máxime si se tiene en cuenta la invocación genérica al servicio.

No parece por tanto conveniente el contenido del apartado 2 del artículo 26, puesto que el término utilizado en la legislación básica estatal es "exigirá de oficio". No es necesario, por tanto, que el ciudadano indemnizado solicite que se exija la responsabilidad en que las autoridades y demás personal al servicio de la Administración hubieren incurrido por dolo, o culpa o negligencia grave, puesto que tal y como se indica en el artículo 145.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, dicha acción de regreso es obligatoria, sin perjuicio de la matización efectuada en el párrafo segundo, apreciación ésta que debe ser realizada por la Administración.

En este sentido, la Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 8ª, de 25 de marzo de 2003 señala que "la acción de los particulares para obtener la reparación por los daños y perjuicios ocasionados por las autoridades y personal al servicio de la Administración, como es el caso, se dirigirá directamente frente a ésta, y se sustanciará y resolverá con arreglo a las normas de los artículos 139 y siguientes de la LRJyPAC, sin perjuicio de que la Administración pueda resarcirse del daño que ocasione a su hacienda el desembolso en que la responsabilidad patrimonial se cuantifique ejercitando acción de repetición frente a tales autoridades y demás personal a su servicio en los términos del apartado segundo del repetido artículo 145, que en el precepto se configura no ya como una facultad de la Administración que ésta sea libre de ejercitar o no, a su conveniencia, sino como un deber que, en su definitiva configuración y alcance, ha de tener presente los elementos circunstanciales y factores que, '*numerus apertus*', relaciona el apartado tercero, a los que cabe considerar como conceptos jurídicos cuya determinación final es susceptible de control jurisdiccional".

Esta observación concreta al apartado 2 del artículo 26 tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León".



Capítulo VIII.

En la regulación que se pretende en este capítulo (arts. 29 a 31) habrá que tener en cuenta que es un derecho constitucional establecido en el artículo 29 de la Norma Fundamental. En él se establece que “Todos los españoles tendrán el derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley”. Por otra parte, ha de considerarse que este derecho ha sido objeto de regulación por la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, y de la jurisprudencia constitucional.

Respecto a la definición del derecho de petición, la Sentencia del Tribunal Constitucional 242/93 de 14 de julio señala que:

“La petición en que consiste el derecho en cuestión tiene un mucho de instrumento para la participación ciudadana, aun cuando lo sea por vía de sugerencia, y algo del ejercicio de la libertad de expresión como posibilidad de opinar. Concepto residual, pero no residuo histórico, cumple una función reconocida constitucionalmente, para individualizar la cual quizá sea más expresiva una delimitación negativa. En tal aspecto excluye cualquier pretensión con fundamento en la alegación de un derecho subjetivo o un interés legítimo especialmente protegido, incluso mediante la acción popular en el proceso penal o la acción pública en el contencioso-contable o en el ámbito del urbanismo. La petición en el sentido estricto que aquí interesa no es una reclamación en la vía administrativa, ni una demanda o un recurso en la judicial, como tampoco una denuncia, en la acepción de la palabra ofrecida por la LEcrim o las reguladoras de la potestad sancionadora de la Administración en sus diversos sectores. La petición, en suma, vista ahora desde su anverso, puede incorporar una sugerencia o una información, una iniciativa, expresando súplicas o quejas, pero en cualquier caso ha de referirse a decisiones discrecionales o graciabiles, sirviendo a veces para poner en marcha ciertas actuaciones institucionales como la del Defensor del Pueblo o el recurso de inconstitucionalidad de las Leyes, sin cauce propio jurisdiccional o administrativo, por no incorporar una exigencia vinculante para el destinatario (...).”

Asimismo indica que “Conviene anticipar, al respecto, que el contenido de este derecho como tal es mínimo y se agota en la mera posibilidad de ejercitarlo, formulando la solicitud sin que de ello pueda derivarse perjuicio



alguno al interesado, garantía o cautela que está en el origen histórico de este derecho y ha llegado a nuestros días. Ahora bien, hoy el contenido comprende algo más, aún cuando no mucho más, e incluye la exigencia de que el escrito al cual se incorpore la petición sea admitido, le dé el curso debido o se reexpida al órgano competente si no lo fuera el receptor y se tome en consideración. Desde la perspectiva del destinatario, se configuran dos obligaciones, una al principio, exteriorizar el hecho de la recepción, y otra, al final, comunicar al interesado la resolución que se adopte (...), sin que ello `incluya el derecho a obtener respuesta favorable a lo solicitado”.

Cabe señalar, como reflejo directo del derecho de petición en el ámbito de la Administración Local, que el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales prevé en su artículo 231 que:

“1. Las solicitudes que dirijan los vecinos a cualquier órgano del Ayuntamiento o en petición de aclaraciones o actuaciones municipales, se cursarán necesariamente por escrito, y serán contestadas en los términos previstos en la legislación sobre procedimiento administrativo.

»2. En el caso de que la solicitud haga referencia a cuestiones de la competencia de otras Administraciones o atribuidas a órgano distinto, el destinatario de las mismas la dirigirá a quien corresponda, dando cuenta de este extremo al peticionario.

»3. Cuando la solicitud formule una propuesta de actuación municipal, su destinatario informará al solicitante del trámite que se le haya de dar. Si la propuesta llega a tratarse en algún órgano colegiado municipal, quien actúe de Secretario del mismo remitirá en el plazo máximo de quince días al proponente copia de la parte correspondiente del acta de la sesión. Asimismo el Presidente del órgano colegiado podrá requerir la presencia del autor de la propuesta en la sesión que corresponda, a los efectos de explicarla y defenderla por sí mismo”.

Sí bien éste derecho lo ostentan únicamente los vecinos, supone una atribución encomiable de un grado de participación efectiva en la toma de decisiones de los órganos colegiados de ámbito local.



Por otra parte, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, de 12 de diciembre de 2007, recoge en su artículo 44, un concepto más restrictivo, al indicar que "Todo ciudadano de la Unión y toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene el derecho de petición ante el Parlamento Europeo".

El Derecho de petición previsto en el artículo 29 de nuestra Carta Magna aparece regulado en la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre. Precisa la disposición final única que "El Gobierno y las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, dictarán las disposiciones de desarrollo y aplicación de la presente Ley Orgánica que resulten necesarias".

El artículo 1 de la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, determina quiénes son los titulares del derecho y dispone que "Toda persona natural o jurídica, prescindiendo de su nacionalidad, puede ejercer el derecho de petición, individual o colectivamente, en los términos y con los efectos establecidos por la presente Ley y sin que de su ejercicio pueda derivarse perjuicio alguno para el peticionario".

Respecto de los destinatarios de la petición, la exposición de motivos de la citada Ley Orgánica indica que "pueden ser cualesquiera poderes públicos o autoridades, incluyendo los diferentes poderes y órganos constitucionales, así como todas las Administraciones públicas existentes". Su artículo 2 dispone que "El derecho de petición podrá ejercerse ante cualquier institución pública, administración, o autoridad, así como ante los órganos de dirección y administración de los organismos y entidades vinculados o dependientes de las Administraciones públicas, respecto de las materias de su competencia, cualquiera que sea el ámbito territorial o funcional de ésta". Ámbito éste más amplio que el que se establece en el artículo 3 como espacio de aplicación de la ley.

Es preciso que se considere la modificación del presente capítulo, en orden a la utilización de la expresión "persona natural o jurídica", y no "ciudadano", en los términos previstos en el presente anteproyecto. Sin perjuicio de que las personas físicas integrantes de entidades sin personalidad jurídica puedan ejercer tal derecho de forma colectiva, pero no como tales entidades.



También es necesario destacar, de acuerdo con lo ya indicado respecto a los destinatarios de la petición conforme a lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, lo señalado en la disposiciones adicionales primera y segunda de la citada Ley Orgánica.

Esta observación deberá ponerse en relación con la realizada al artículo 3.

Artículo 30. *Contenido de las peticiones.*

El apartado 3 del artículo 30, dispone que “También podrá instarse la adopción, en equidad, de decisiones graciables que no resulten contrarias al ordenamiento jurídico o al derecho de tercero y resulten más adecuadas que la estricta aplicación del derecho positivo a las necesidades de una persona”.

Debe señalarse al respecto que el objeto del derecho de petición tiene carácter residual, por ser una forma de relación entre los ciudadanos y los poderes públicos que les asiste cuando no disponen de tutela judicial efectiva. Esto es, en la petición no existen derechos ni intereses legítimos protegidos, sino que se apela a la discrecionalidad absoluta -entendida como libertad plena de decisión- o al ámbito de lo graciable para obtener algo a lo que no se tiene derecho, conforme al derecho positivo vigente.

El párrafo segundo del artículo 3 de la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, dispone que “No son objeto de este derecho aquellas solicitudes, quejas o sugerencias para cuya satisfacción el ordenamiento jurídico establezca un procedimiento específico distinto al regulado en la presente Ley”.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, de 10 de diciembre de 2008 señala que “Considera esta Sala, al igual que lo ha entendido en su precedente Sentencia de fecha 20 de marzo de 2007 (recurso 141/2004), que estamos ante el ejercicio por el demandante del derecho de petición, contemplado en el artículo 29.1 de la Constitución y regulado por la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, porque, como esta Sala declaró en sus Sentencias de fechas 15 de junio de 2004 (recurso de casación 1182/99) y 23 de junio de 2005 (recurso de casación 5271/2001), las peticiones a que se refiere el artículo 29 de la Constitución son peticiones graciables y no fundadas en un derecho subjetivo o en una norma previa habilitante”.



Ahondando en la cuestión, la Sentencia del Tribunal Constitucional 242/1993, de 14 de julio, señala que “en tal aspecto excluye cualquier pretensión con fundamento en la alegación de un derecho subjetivo o un interés legítimo especialmente protegido”.

Por todo ello, y teniendo en cuenta además, la aplicación de la equidad prevista en el artículo 3.2 del Código Civil, el principio de seguridad jurídica y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, que proclama el artículo 9.3 CE, no es posible un contenido como el que se establece en el artículo 30.3 del anteproyecto.

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

Artículo 31. *Peticiones colectivas*

El contenido de este precepto es más restrictivo y, por tanto, menos garantista que lo establecido en la Ley Orgánica, al indicar que ante peticiones colectivas el órgano competente para resolver podrá convocar a los firmantes o parte de los mismos a una comparecencia personal, previa a la decisión que se adopte sobre la petición, pero eso sí, y sin que la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre lo señale, cuando sean de “especial trascendencia para el interés público”.

Esta observación concreta, en cuanto se entienda limitativa del trámite de comparecencia, tiene carácter sustantivo y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León”.

Capítulo IX. El Procurador del Común.

En relación con lo regulado en este capítulo, este Consejo Consultivo ha de reiterar su posición, manifestada en su Dictamen 133/2008, de 27 de marzo y recogida también en la Memoria del Consejo de 2008, respecto a las modificaciones en las leyes reguladoras de los Órganos Estatutarios, como es el Procurador del Común; no parece adecuado que normas que han merecido un



especial acuerdo político en el trámite de aprobación por las Cortes de Castilla y León, puedan ser modificadas por leyes ordinarias que no requieren el mismo grado de consenso. Esta observación, sin ser obstativa, sí quiere llamar la atención y recomendar que se use la máxima prudencia a fin de preservar la posición institucional de este Órgano Estatutario, promoviendo una ley específica para estas modificaciones.

TÍTULO II

Gestión pública y medidas de modernización y mejora de la Administración de la Comunidad de Castilla

Debe añadirse al título el nombre correcto de la Comunidad, "Castilla y León".

Capítulo I.- Disposiciones generales.

Este Consejo Consultivo considera oportuno recordar que la actuación de la Administración se someterá además de a los principios recogidos en los preceptos que componen el presente título, a lo señalado en el ordenamiento jurídico.

La razón de la inclusión de esta sugerencia tiene como fin evitar posibles interpretaciones literales de los preceptos del presente anteproyecto, con el incremento del ya de por sí creciente número de reclamaciones que en diversos ámbitos de la actividad administrativa este Consejo ha tenido ocasión de detectar. Desde esta óptica quizás un ejemplo pueda resultar revelador del fin de la sugerencia que se formula.

Varios de los principios y pautas de actuación y planificación de la actividad administrativa descansan en el grado de "satisfacción del cliente" (artículo 34), o, más claramente en el título siguiente, uno de los indicadores utilizados para la evaluación de las políticas y de los servicios públicos es el grado de "lo que esperan los ciudadanos" (artículo 56) o sus "expectativas" (artículo 62), lo que desde luego son parámetros que este Consejo puede considerar acertados, pero no lo es menos que dichos principios o indicadores podrían ser el fundamento en que se apoyen gran parte de las reclamaciones



que un ciudadano descontento podría llegar a formular, si no tiene en cuenta que los citados parámetros sólo pueden ser entendidos dentro del contexto general y omnicompreensivo de toda la actividad administrativa que es el sometimiento a la ley y al Derecho.

Así, en el ámbito de la responsabilidad patrimonial de la Administración Sanitaria, un paciente descontento porque el resultado de una intervención a la que se sometió no resultó ser el esperado podría considerarse legitimado para interponer una queja o reclamación sólo con la lectura de los preceptos indicados. Sin embargo, si dentro del capítulo reservado a disposiciones generales en cada uno de los títulos que componen la ley se contiene una mención al sometimiento en todo caso a la ley y al derecho, se obtendría una visión de conjunto de que a pesar de los principios expuestos en la presente norma no deben perderse de vista los principios que, incluso a nivel constitucional, presiden el actuar administrativo. Dicha reserva legal sí se recoge en cambio en el título III, relativo a la evaluación y calidad de las políticas y servicios de la Comunidad en el artículo 56.2.

Aunque podrá argumentarse que precisamente por estar recogido en sede constitucional y estatutaria dicha remisión podría considerarse superflua y que un desarrollo de esta idea haría a las normas interminables, este Consejo se limita a formular la presente sugerencia, aun consciente de los mencionados argumentos, por considerar que una reserva como la que se comenta en poco aumentaría el texto de la norma proyectada y sí permitiría, en cambio, dar respuesta a esa eventual queja o reclamación del particular con la remisión a una sola norma.

Aplicado lo anteriormente expuesto al ejemplo utilizado, la respuesta administrativa a la reclamación del paciente pasaría por mencionar el artículo de la presente ley que contenga la cláusula de sometimiento al derecho de la Administración, para posteriormente argumentar que conforme a la *lex artis* no todo resultado no deseado por el administrado es causa suficiente para estimar una reclamación.

Artículo 34.- *La gestión pública de la Administración autonómica.*



El precepto que se comenta se remite, en cuanto a los principios por los que debe regirse la gestión pública de la Administración, a los recogidos en el título preliminar de la Ley.

Tal y como se ha advertido durante el trámite de información pública, no se define qué es la 'gestión basada en procesos', y sólo se recogen una serie de criterios ordenadores, por lo que sería conveniente incluir una definición que explique en qué consiste ésta.

La redacción del apartado 2 del artículo que se comenta obedece más a una declaración de principios o intenciones más propia de la empresa privada que a los principios a que debe responder una Administración Pública. En concreto, la letra b) establece como criterio a que debe responder la gestión pública a la "satisfacción del cliente".

Este Consejo considera que el término 'cliente' no es acertado. Como se indicó anteriormente, éste parece más apropiado para las relaciones privadas, (empresa-cliente), que para el ámbito público. Ni la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ni la autonómica reguladora de la función pública de Castilla y León, Ley 7/2005, de 24 de mayo, recogen el citado término para referirse a los destinatarios de los servicios públicos, antes al contrario, se utilizan expresiones como administrado, ciudadano, interesado..., pero no una expresión netamente definidora de las relaciones que se dan en el ámbito de empresa privada.

Si bien el establecimiento de una serie de cartas de derechos o principios inspiradores que deben regir la actuación de las diferentes administraciones están basados en no pocas ocasiones en los códigos de conducta del sector privado no puede desconocerse que la relación del empleado público (sea éste funcionario, laboral, interino, o de cualquier otro orden), y el destinatario del desempeño del cometido de aquél, es cualitativamente diferente al del empresario-cliente. Así, obsérvese que en muchas ocasiones el ciudadano no podrá escoger la entidad que le va a proveer de los bienes o servicios que demanda ante la Administración, (piénsese por ejemplo en el derecho a un adecuado mantenimiento del sistema de carreteras, la solicitud de una subvención, o, en el ámbito local, el servicio de recogida de basuras de un Ayuntamiento), ya que el servicio está sustraído a la libre elección del ciudadano, pues estas actividades se llevarán a cabo bien directamente por la Administración competente en la materia, bien por la entidad que ésta haya



seleccionado, de lo que se deduce que el ciudadano no puede escoger al 'prestador del servicio'. Lo mismo cabría decir en el campo de los servicios sociales, asistenciales o de salud que son de obligada y adecuada prestación por las Administraciones Públicas responsables.

Por otro lado, la relación del empresario con su cliente termina, normalmente, con la contraprestación, mediante pago, del bien o servicio contratado. Por el contrario, la relación del ciudadano con la Administración se mantiene a lo largo de su vida, además de poder considerar a aquél como "copropietario de la administración". No puede por tanto compartirse la justificación que del término se da en la Memoria sobre la base de que "la prestación de un servicio se ve como una oportunidad abierta para que la Administración inicie una relación duradera con el ciudadano que permita el intercambio de puntos de vista o de expectativas mutuas", pues como ya se indicó, el ciudadano se relaciona con la Administración a lo largo de su existencia. En definitiva los fines que distinguen a la empresa privada, lucrativos, y a la Administración Pública, (servicio/fin público, interés general), podrían ser otro de los argumentos para considerar lo inapropiado que resulta utilizar el término cliente para referirse a los destinatarios de la actividad administrativa.

Por todo lo expuesto, y dado que los artículos del título preliminar establecen en cuanto a la finalidad y ámbito de aplicación de la norma que ésta va dirigida a los "ciudadanos", este Consejo Consultivo propone que se sustituya el término "cliente" por el de "ciudadano".

Esta observación también ha sido formulada por el Consejo Económico y Social, sin que haya tenido favorable acogida sobre la base de que la "gestión de procesos" constituye un sistema de gestión de calidad en organizaciones, y uno de los principios en los que se basa es la satisfacción del cliente, que no necesariamente tienen que serlo los ciudadanos destinatarios de los servicios públicos, sino que, en el caso de los procesos internos, en la Administración pueden ser "clientes" los empleados públicos, los órganos, unidades o centros administrativos.

Este criterio no puede compartirse, pues en el caso de que se trate de los empleados públicos, más que de clientes podría hablarse de empleados, personal al servicio de la administración, recursos humanos, incluso del



anglicismo 'staff',.... Es más, la propia letra d) del artículo que se comenta ya fija como otro de los criterios la "satisfacción del personal", por lo que las letras b) y d) del mismo artículo no pueden referirse a la misma realidad.

Así, es preciso advertir con carácter general para todo el anteproyecto que sería aconsejable que, con carácter previo a la conversión en proyecto de ley de la norma presentada, se realizase una minuciosa corrección de términos lingüísticos que si bien pueden tener significados apropiados en los campos de la sociología, de las ciencias políticas, de las relaciones mercantiles o empresariales, o en el de la transmisión de información, no pueden considerarse adecuados para formar parte de un texto jurídico que debe ofrecer la mayor seguridad en cuanto a los derechos y deberes que son objeto de protección y amparo, de ahí que deba evitarse, en la medida de lo posible, la inclusión de conceptos indeterminados que admitan interpretaciones distintas e, incluso, contradictorias.

A mayor abundamiento cabe señalar que la gestión por procesos es la piedra angular tanto de las normas ISO 9000 del año 2000 como del Modelo EFQM de Excelencia, elaborado para asistir a organizaciones de todo tipo y tamaño en la implementación y la operación de sistemas de gestión de la calidad eficaces. Pues bien, la ISO 9000:2000, sobre "Sistemas de gestión de la calidad -Conceptos y vocabulario", define al cliente en su punto 3.3.5 como "organización o persona que recibe un producto. Ejemplo Consumidor, usuario final, minorista, beneficiario y comprador. Nota El cliente puede ser interno o externo a la organización" y el punto 3.3.7 de la misma define como parte interesada a la "persona o grupo que tenga un interés en el desempeño o éxito de una organización. Ejemplo Clientes, propietarios, personal de una organización, proveedores socios o la sociedad. Nota Un grupo puede ser una organización, parte de ella, o más de una organización".

Por todo ello este Consejo Consultivo debe insistir en que el término "cliente" no es acertado en una norma como la que se dictamina y debe ser sustituido por otro más adecuado a los objetivos que debe satisfacer la Administración Pública.

Por último, se echa en falta alguna mención expresa a los grupos de mejora en sede de gestión pública, por ser una figura recogida tanto en el Plan Estratégico de Modernización de la Administración de Castilla y León, como por



la reciente aprobación del Decreto 77/2009, de 20 de octubre, por el que se regulan los grupos de mejora de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Artículo 35.- *Planificación de la actividad administrativa.*

El presente artículo, así como el anterior, presentan varias dudas interpretativas respecto del significado y alcance de los términos que se utilizan para definir la planificación de la actividad administrativa.

En consonancia con lo indicado en el artículo precedente y con el objeto de dar cumplimiento al principio de calidad y evaluación del impacto normativo consagrado en el artículo 41, debería asimismo extremarse el celo en la utilización de los diferentes términos y conceptos en esta ley y en aquellas otras disposiciones normativas sobre la misma materia, en el sentido de utilizar iguales términos para definir las mismas realidades y que todas ellas respondan a una planificación conjunta y armonizada.

En concreto y de acuerdo con lo expuesto, este Consejo considera impreciso o de dificultosa comprensión el significado e importancia que se quiere dar en el texto al concepto de 'procesos', pues si en el artículo 34 se establece como concepto fundamental en que se basa la gestión pública, su importancia disminuye y relativiza en el artículo 35, donde la relevancia de la actividad administrativa descansa en la figura de los planes y programas, y dentro de éstos, "se desplegarán en objetivos, procesos y actuaciones".

Por ello parece que, o bien se utiliza un mismo término para definir dos realidades distintas, o bien la importancia que el concepto representa en la gestión pública aparece diluido en la planificación.

Así, el artículo 34.2 declara que "la gestión basada en procesos será el modo natural de gestión y dirección de la Administración", por lo que parece deducirse que el citado concepto, aunque sin definir en la norma, se arbitra como eje central de la gestión. Pero en el artículo inmediato posterior se sujeta la actividad administrativa a planes y programas basados en las necesidades de los ciudadanos y en el interés público (artículo 35.1), planes y programas que a su vez habrán de estar coordinados y se ajustarán a las directrices y objetivos



generales que establezca la Junta de Castilla y León (artículo 35.2), que se desplegarán en objetivos, procesos y actuaciones.

El Acuerdo 32/2008, de 17 abril, sobre el plan estratégico de modernización de la Administración 2008-2011, señala que “El modelo de gestión tiene como núcleo central los programas de actuación, en los que se concreta cada Estrategia y su objetivo fundamental es establecer las directrices en aras de la plena efectividad y ejecución del Plan Estratégico de Modernización y lograr la satisfacción de los grupos de interés afectados”. De ello se deduce que el núcleo del modelo de gestión en este plan serían los programas de actuación y no los procesos, como proclama el artículo 34.2, discordancia que puede generar una clara contradicción entre esta norma y la práctica de la gestión administrativa.

Capítulo II.- Racionalización administrativa.

Gran parte de las materias reguladas en el presente capítulo ya han sido desarrolladas por normas de inferior rango normativo, por lo que la eficacia en el logro de los objetivos no va a descansar tanto en la entrada en vigor de la presente ley, (recuérdese que no se prevé ninguna garantía ni procedimiento para exigir su cumplimiento), sino en la verdadera voluntad de la Administración de lograr unos objetivos que desde hace años se recogen ya en otras normas autonómicas.

Así, desde el punto de vista de los órganos encargados de la racionalización administrativa, el Decreto 13/2009, de 5 de febrero, por el que se regula la organización y funcionamiento de la Inspección General de Servicios de la Administración de la Comunidad encomienda a la Inspección General de Servicios evaluar los programas, estructuras, procesos, procedimientos, actividades y recursos humanos y materiales, en orden a lograr una mayor calidad en los servicios públicos que se prestan así como una mayor eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos públicos. Corresponde igualmente a la Inspección vigilar y comprobar que las actuaciones del personal y la prestación de servicios públicos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León se adecuan a las leyes, reglamentos y demás disposiciones vigentes aplicables en cada caso, actuando en el ejercicio de sus funciones a través de Auditorías Inspecciones. (artículos 3 y 4 del Decreto).



Por otra parte, el Decreto 69/2007, de 12 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Administración Autonómica y la Orden ADM/2093/2007, de 27 de diciembre, por la que se desarrolla la estructura orgánica de sus servicios centrales regulan las competencias de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Calidad de los Servicios, de la que forman parte las siguientes unidades orgánicas: Servicio de Atención al Ciudadano, Servicio de Gestión de la Calidad, Servicio de Organización y Métodos y la Inspección General de Servicios. El capítulo IV de la Orden que se comenta está dedicado a la Dirección General de Innovación y Modernización Administrativa, estructurada en las siguientes unidades administrativas: Servicio de Red Corporativa, Servicio de Infraestructuras Informáticas y Servicios Corporativos, Servicio de Innovación y Proyectos Informáticos, Servicio del SIAU y la Web Corporativa.

La ordenación sobre estas materias se inició con el Acuerdo de 30 de octubre de 1997, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprobó el Plan de Atención al Ciudadano, y continuó con el Decreto 46/2000, de 9 de marzo, por el que aprobó el Plan Marco de Mejora y Calidad de los Servicios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, el Acuerdo de 4 de mayo de 2000, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprobó el Segundo Plan de Atención al Ciudadano, el Acuerdo 29/2004, de 19 de febrero, por el que se aprueba el Plan Estratégico de Modernización de los Servicios Públicos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León (Plan Avanza) y el Acuerdo 32/2008, de 17 abril, por el que se aprueba el Plan Estratégico de Modernización de la Administración de Castilla y León 2008-2011, desarrollado a su vez por la Orden ADM/965/2008, de 10 de junio, por la que se procede al desarrollo de la regulación y régimen jurídico de la Comisión de Coordinación del Plan Estratégico de Modernización de la Administración de Castilla y León 2008-2011.

Por consiguiente, y como más adelante se expondrá, el presente anteproyecto deberá incluir previsiones en orden a la vigencia o modificación, en su caso, de toda esta normativa para su acomodación a la regulación que se propone.

Artículo 40.- *Simplificación.*



El presente artículo prevé el compromiso de la Administración para establecer las medidas de simplificación de los procedimientos y encomienda a la Consejería competente en materia de la calidad de los servicios la determinación de los criterios de simplificación.

Éste es otro ámbito en el que la regulación reglamentaria es anterior a la ley. Así, el Decreto 23/2009, de 26 de marzo, de medidas relativas a la simplificación documental en los procedimientos administrativos, de conformidad con su artículo 1, tiene como objeto la adopción de medidas de simplificación documental en los procedimientos administrativos mediante la supresión de la obligación de aportar determinada documentación o mediante la sustitución de ésta, en su caso, por declaraciones responsables. Según el apartado 2 del citado artículo, su finalidad es la mejora de la calidad de los servicios prestados por la Administración de la Comunidad de Castilla y León y, en particular, contribuir a hacer efectivo el artículo 35. f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

La citada norma ha sido dictaminada por este Consejo Consultivo, (Dictamen 71/2009), por lo que las consideraciones que puedan realizarse sobre un posible nuevo desarrollo del precepto que se comenta, están recogidas en el referido Dictamen.

Sin perjuicio de considerar loable la finalidad pretendida, podría evaluarse la posibilidad de modificar la redacción de este precepto, pues si bien el citado Decreto contribuía a hacer efectivo el artículo 35. f) de la Ley 30/1992, la entrada en vigor de una norma de la Comunidad de Castilla y León con “la vocación integradora que la misma predica de sí misma respecto de la Administración de Castilla y León” parece que exigiría al menos una mención en su articulado.

Por otra parte, y con el fin de cumplir uno de los objetivos a que obedece la norma proyectada, tanto respecto del Decreto de simplificación como de aquellas otras normas aprobadas que suponen un desarrollo parcial previo de esta ley, debería valorarse la posibilidad de reducir la extensión –y el articulado- de estas disposiciones de desarrollo, en las que, por ejemplo, su ámbito de aplicación es similar al de la norma proyectada, con lo que se



conseguiría simplificar la prolija producción normativa sobre las materias objeto de estudio.

Capítulo III.- Administración electrónica.

En esta materia es preciso destacar la regulación ya existente: el 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; el Plan de implantación de la administración electrónica en Castilla y León 2009-2011, aprobado por Acuerdo 29/2009, de 12 de marzo (con antecedentes tales como la Estrategia Regional para la Sociedad de la Información de Castilla y León 2003-2006, el III Plan Director de infraestructuras y Servicios de Telecomunicación de Castilla y León 2004-2006 y el Plan Estratégico de Modernización de los Servicios Públicos de la Administración de Castilla y León 2004-2007, entre otros); la Orden PAT/136/2005, de 18 de enero, por la que se crea el Registro Telemático de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y se establecen criterios generales para la presentación telemática de escritos, solicitudes y comunicaciones de determinados procedimientos administrativos; la Orden PAT/1662/2005, de 21 de noviembre, por la que se crea y regula el Inventario Automatizado de Procedimientos Administrativos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León; y los diferentes convenios de colaboración celebrados con otras Administraciones Públicas.

Como ya se ha indicado, el presente anteproyecto también en este caso debería incluir previsiones en orden a la vigencia o modificación, en su caso, de toda esta normativa para su acomodación a la regulación que se propone.

Artículo 43.- Acceso electrónico a la Administración de la Comunidad Autónoma.

Debe mejorarse la redacción del apartado 1 del precepto en cuanto a que la cita del artículo 9.1 debe ir seguida de "de la presente ley", "de la presente norma" o similar.

El apartado 3 prevé que se podrá imponer a los ciudadanos, por causas objetivas justificadas, la obligación de utilizar sólo medios electrónicos para la comunicación con la Administración de la Comunidad. Este Consejo muestra su preocupación sobre el posible uso abusivo de esta vía, efectivamente prevista



en el artículo 27.6 de la Ley 11/2007, de carácter básico, de conformidad con su disposición final primera, por lo que considera que dicha forma de comunicación sólo deberá aplicarse en aquellos casos que no ofrezca duda alguna, ni requiera un esfuerzo indagador desmesurado, de que aquéllos a quienes se imponga esta obligación cumplen todos los requisitos establecidos en la ley. Ello por los posibles peligros de que se conculquen los principios de legalidad, igualdad y no discriminación reconocidos en las letras b) y d) de la citada ley.

Igualmente este Consejo Consultivo considera que, dada la redacción del artículo, los casos en que se opte por su aplicación han de ser supuestos suficientemente justificados en los que se cumplan todos y cada uno de los parámetros que se detallan en el precepto. De ahí que deba extremarse el celo en su cumplimiento, pues en el caso de la más mínima duda u oposición en al menos uno de los parámetros establecidos, debería optarse por permitir la libre elección de cualquier modo de comunicación con la Administración. En cualquier caso, deberá examinarse exhaustivamente cada supuesto concreto.

Por otra parte, se considera conveniente, en aras de la seguridad jurídica, que se incorpore al texto del artículo que la vía para hacer efectiva esta facultad sea la reglamentaria, mediante de decreto y no a través de otras normas de rango inferior.

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

Artículo 47.- *Registro electrónico.*

Señala el último apartado del precepto que se comenta que el registro electrónico se regirá, a efectos de cómputo de plazos, por la fecha y hora oficial de la sede electrónica oficial corporativa, que figurará visible y contará con las medidas de seguridad necesarias para asegurar su integridad.

En principio dicho precepto es conforme con el artículo 26.1, básico también, de la Ley 11/2007, según el cual “Los registros electrónicos se regirán a efectos de cómputo de los plazos imputables tanto a los interesados como a las Administraciones Públicas por la fecha y hora oficial de la sede electrónica



de acceso, que deberá contar con las medidas de seguridad necesarias para garantizar su integridad y figurar visible”.

Ahora bien, junto a ello, el artículo 149. 1.12ª CE consagra como competencia exclusiva del Estado la determinación de la hora oficial, por lo que se considera más acertado que a los efectos de cómputo de plazos se asuma el compromiso de que la hora oficial de la sede electrónica sea la de todo el Estado español, pues así se evitaría cualquier discrepancia, es decir, sería conveniente recoger que la hora oficial marcada por el Estado será la que figure en la sede electrónica corporativa. Como ejemplo, la Comunidad Foral de Navarra, en su Decreto Foral 70/2008, de 23 de junio, del Registro General Electrónico de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra dispone en su artículo 7 que “A estos efectos, el Registro General Electrónico se regirá por la fecha y hora oficial española correspondiente a la Península Ibérica”.

Artículo 49.- *Publicaciones oficiales y Administración electrónica.*

El 30 de septiembre de 2009 se publicó el Decreto 61/2009, de 24 de septiembre, por el que se regula el Boletín Oficial de Castilla y León, con fecha de entrada en vigor prevista, de conformidad con su disposición adicional segunda, el día 1 de enero de 2010. Dicha norma fue objeto del Dictamen de este Consejo 689/2009, de 30 de julio, donde ya se advirtió “que dada la trascendencia de la regulación del boletín electrónico, que puede ser considerado como una infraestructura informática sujeta a riesgos incontrolados, se plantean cuestiones tan relevantes que podrían aconsejar un mayor grado de estudio en relación con la disponibilidad, posibilidades reales de acceso, seguridad, control y mecanismos de garantías ante actuaciones, internas o externas, voluntarias o no, que pudieran falsear los contenidos de la edición electrónica del “BOCYL”. Por consiguiente y dada su complejidad, este Consejo Consultivo sugiere que se analice si no sería conveniente una introducción gradual y paulatina del sistema propuesto”.

El apartado 1 del artículo que se comenta establece que “Las disposiciones y resoluciones que, conforme a su normativa reguladora, deban publicarse lo harán por medios electrónicos”. Pues bien, en aras de guardar una cierta armonía con los Decretos 11/2004 y 61/2009, debería sustituirse la expresión “disposiciones y resoluciones” por la de “leyes, disposiciones y actos”.



Ésta es también la expresión utilizada, entre otros, en el Boletín Oficial del Estado en su norma reguladora (Real Decreto 181/2008, de 8 de febrero).

Esta observación excede de la mera corrección lingüística o gramatical para convertirse en observación jurídica pues el término “acto” es más comprensivo de todo aquello que debe ser objeto de publicación en el BOCYL, ya que en éste no sólo se publican resoluciones.

Por otra parte debería modificarse la redacción de dicho apartado, pues su lectura podría dar a entender que aquello que es objeto de publicación sólo lo será por medios electrónicos. Tal y como tuvo ocasión de exponer este Consejo en su Dictamen 61/2009, “el acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos se regula en una ley estatal que tiene el carácter de básica, Ley 11/2007 de 22 de julio. Tanto en ella como en el Decreto 181/2008 de 8 de febrero de ordenación del diario oficial “Boletín Oficial del Estado” se regula el acceso electrónico de los ciudadanos a la Administración y al Boletín Oficial del Estado pero se mantiene siempre la posibilidad de la presentación de documentos en soporte papel y la edición impresa del Boletín Oficial del Estado.

»Lo contrario supondría ir contra el principio de igualdad consagrado en el artículo 4 b) de la Ley 11/2007 de 22 de julio, de manera que ningún ciudadano pueda sentirse discriminado por el hecho de no disponer de los medios electrónicos necesarios. Por ello se debe mantener la posibilidad al alcance de todo ciudadano de obtener una copia impresa en papel de la edición electrónica del Boletín”.

Si bien la Ley 11/2007 de 22 de julio, que tiene el carácter de básica, establece la obligación para la Administración de dotarse de medios electrónicos para facilitar las relaciones con los ciudadanos, en ningún caso esto supone un deber para el ciudadano de relacionarse únicamente a través de medios electrónicos, sino una posibilidad, de modo que el resto de formas de relacionarse con la Administración deben ser mantenidas. En línea con lo indicado, la redacción del artículo no debería arrojar ninguna sombra de duda en cuanto a que las disposiciones o actos de la Administración puedan publicarse de otro modo diferente al electrónico.



Por otra parte debería especificarse a qué sede electrónica se refiere el apartado 4, pues genera confusión sobre si es la sede electrónica de la Administración Autonómica, la del BOCYL o la del contenido de éste.

Examinado el artículo desde otra óptica y habida cuenta del carácter globalizador en cuanto al reconocimiento de derechos de los ciudadanos de la presente norma, se sugiere la incorporación en esta sede del derecho a solicitar y recibir la ayuda necesaria, de forma gratuita, en la búsqueda de disposiciones, actos y anuncios, que debería prestarse en las sedes físicas de la Administración Autonómica y oficinas de atención al ciudadano. Una consideración del mismo tenor se formuló por este Órgano en su Dictamen 689/2009.

Por otra parte, sería aconsejable que las normas, incluso durante el periodo de *vacatio legis* estuviesen también disponibles para los ciudadanos por medios electrónicos, dejando claro el término en que entrarán en vigor, con lo que se da cumplimiento así a uno de los cometidos de la llamada "vacación de la ley", esto es, el general y público conocimiento de las normas por sus destinatarios. La presente observación se hace al hilo de comprobarse por este Consejo que la página web del BOCYL no contiene en lugar visible la publicación de la norma por la que pasará a regirse a partir del 1 de enero de 2010, con importantes novedades, tal y como se señala en el Decreto 61/2009.

Por lo expuesto, si el contenido del apartado 1 del artículo que se comenta está referido a las disposiciones y actos que han de ser objeto de publicación en el BOCYL, la observación tiene el carácter de obstativa y deberá ser atendida para que resulte procedente el empleo de la fórmula "de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León".

Artículo 51.- *Archivo electrónico.*

La entrada en vigor de este precepto implica que deberá determinarse de forma expresa qué sucede con los artículos 9 y 10 del 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, relativos al Depósito de Originales Electrónicos.



Artículo 52.- Utilización de medios electrónicos por órganos colegiados de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Este artículo establece que los órganos colegiados de la Administración utilizarán de forma preferente para su funcionamiento medios electrónicos e indica la forma en que se practicará la convocatoria de las sesiones, con inclusión del orden del día y de la documentación relativa a éste. El hecho de que se otorgue preferencia a estos medios con carácter de generalidad comprende un compromiso que en ocasiones podría chocar frontalmente con la eficacia del funcionamiento del órgano colegiado. La existencia de medios materiales adecuados, la preparación de los miembros que componen el órgano (todavía hoy no es infrecuente la existencia de personal no familiarizado con las nuevas tecnologías), o las particulares características o funciones del órgano podrían impedir o retrasar su funcionamiento.

Por lo expuesto este Consejo Consultivo considera que no debería incorporarse en la redacción del artículo una fórmula tan absoluta en cuanto a la preferencia de estos medios, sino que deberá acompañarse de una cláusula en que se determine que será necesaria la previa ponderación de que la utilización de estos medios tendrá efectos favorables para el funcionamiento del órgano.

Título III.- Evaluación de políticas públicas y de la calidad de los servicios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

La utilidad de la evaluación de las políticas y servicios públicos, fase última para valorar los resultados, aunque también puede ser un elemento previo y determinante para la implantación de una política o servicio concreto, supone la posibilidad de producir información de calidad para orientar nuevos procesos de decisión, y aprender así de los éxitos y los fracasos. Desde este punto de vista, la evaluación es un recurso fundamental para detectar problemas de eficacia, de eficiencia y de evaluación de la implantación de la política o del servicio de que se trate.

Pero una vez sentado lo anterior se observa de nuevo el hecho de que, al menos en el ámbito de los servicios públicos, la cuestión se halla ampliamente desarrollada.

En esta materia es preciso destacar el Decreto 46/2000, de 9 de marzo, por el que se aprueba el plan marco de mejora y calidad de los servicios de la



Administración, con la finalidad de mejora de la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos, la innovación tecnológica y la gestión eficaz y moderna de los recursos humanos, que preveía un plazo de vigencia de tres años, ampliado por el Decreto 133/2002 de 26 diciembre, hasta el 31 de diciembre de 2003, sin que conste la prórroga de su actual vigencia, o la Resolución de 30 de junio de 2009, de la Dirección General de Trabajo y Prevención de Riesgos Laborales por la que se dispone la inscripción en el Registro Central de Convenios Colectivos de Trabajo, el depósito y la publicación del Acuerdo Marco sobre los principios de las políticas de función pública para la profundización en la modernización y mejora de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. En este último se prevé expresamente que "Las medidas contenidas en este acuerdo que puedan ser decididas de forma definitiva por la Junta de Castilla y León, serán directamente aplicables al personal incluido en su ámbito de aplicación sin perjuicio de que a efectos formales se requiera la modificación o derogación, en su caso, de la normativa reglamentaria correspondiente. En su caso, aquellas medidas que traten sobre materias cuya regulación tenga reserva de ley carecerán de eficacia directa hasta la entrada en vigor de la disposición legislativa correspondiente".

El Decreto 232/2001, de 11 de octubre, por el que se regula el sistema de evaluación de la calidad de los servicios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, deberá entenderse derogado a la entrada en vigor de esta ley, pues existen notables contradicciones entre una y otra disposición. Sirva de ejemplo el ámbito de aplicación de la presente ley a toda la Administración de la Comunidad (art. 3) y de aquel decreto, que establece su carácter supletorio respecto de los ámbitos prestacionales de educación y sanidad (art. 2 y disposición adicional primera). Otro ejemplo sería la definición que de evaluación externa se formula en el artículo 63 del presente anteproyecto y en el artículo 4 de aquel decreto.

Todo ello debe hacer reflexionar al legislador sobre la conveniencia de poner orden en la pluralidad normativa de que se dispone sobre esta materia y se recomienda encarecidamente que, a través de una disposición derogatoria precisa y completa, se determinen exactamente aquellas normas que han de perder su vigencia indefectiblemente con la entrada en vigor de la nueva norma. El presente anteproyecto sería una ocasión propicia, sin necesidad de acudir a la reproducción mimética de normas de otras Comunidades Autónomas, como es la semejanza con la Ley Foral 21/2005, de 29 de diciembre, de evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios públicos.



Artículo 56.- *Evaluación, calidad y excelencia.*

Ha de valorarse muy positivamente el hecho de que los resultados de la evaluación, sus conclusiones y las áreas de mejora sean públicos, toda vez que constituyen un elemento de primer orden para el conocimiento exhaustivo del funcionamiento de la Administración y la participación democrática en su mejora. Así, permiten a la oposición –y al conjunto de la ciudadanía- conocer el resultado de la gestión llevada a cabo por el partido del gobierno, lo que en definitiva permite el control parlamentario del gobierno y ‘su’ administración; a los ciudadanos/administrados/usuarios les permite participar y conocer el resultado de los servicios y políticas que en principio van dirigidos a ellos; y, en definitiva, a las autoridades y empleados públicos conocer el éxito o el fracaso de las políticas por ellos diseñadas o ejecutadas, con la posibilidad de conocer el grado de acierto en su implementación, amén de otras consideraciones como posibles factores externos que les están afectando.

Capítulo II.- Evaluación de políticas públicas.

Artículo 59. *Modalidades*

Este artículo establece la posibilidad de que la evaluación de las políticas públicas se realice por la propia Administración, sea con medios propios o mediante contratos de servicios de terceros, o externamente por entidades y organismos especializados independientes.

Este Consejo considera demasiado amplia y ambigua la regulación propuesta, y ello porque una norma como la que se dictamina, con rango de ley, debe afrontar por sí misma el núcleo esencial de una materia, sin que quepan remisiones implícitas a normas reglamentarias sin pautas o criterios definidores o limitadores sobre los supuestos de hecho que se enuncian en el articulado de la ley. Se entiende pues, que al establecer la posibilidad de que la evaluación de las políticas públicas pueda realizarse por la propia Administración, por sí misma, por servicios contratados con terceros o por organismos independientes, con las diferentes consecuencias que en muy diversos aspectos puede tener una u otra vía. Piénsese en, quizás de los más relevantes, el económico o sobre la cadena de responsabilidad o dirección, el proyecto no puede efectuar una remisión en blanco y debería ofrecer criterios, parámetros, guías que permitan determinar



cuándo se puede acudir a uno u otro sistema y despejar así dudas sobre la 'buena administración', con lo que se favorecería la seguridad jurídica.

Tal y como se indicó más arriba, gran parte de los preceptos que componen este Título están inspirados en otras normas aprobadas en otras Comunidades Autónomas, en concreto en el asunto que se examina en la Ley Foral 21/2005, de 29 de diciembre. Si bien en el caso de la ley foral, su artículo 7 establece que "La evaluación de las políticas públicas podrá realizarse por la propia Administración, a través de sus propios medios o mediante contratación con terceros, o externamente por la Comisión Foral para la Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios Públicos, regulada en el Capítulo VI de esta Ley Foral". El artículo 16 añade que "La evaluación externa se llevará a cabo por la Comisión Foral para la Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios Públicos, pudiendo servirse de entidades u organismos independientes que éste autorice, dotados de autonomía y objetividad. 2. La evaluación consistirá en un examen sistemático basado en las autoevaluaciones realizadas por las distintas unidades u organismos". Un órgano similar se prevé, por ejemplo, en la Comunidad Autónoma de Cantabria en el Decreto 152/2005, de 9 de diciembre, por el que se aprueba la Carta de Derechos de la Ciudadanía y se crea El Observatorio de Calidad de los Servicios en la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

Es decir, la evaluación externa se realiza por un órgano específico, regulado en su composición y líneas esenciales por la misma Ley Foral, con lo que el grado de inseguridad jurídica más arriba referenciado disminuye sensiblemente, con respecto a la norma que se pretende aprobar.

El propio Decreto 232/2001 preveía igualmente en su artículo 4.b) que "Evaluación externa: Es la realizada por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, a través de la Dirección General de Calidad de los Servicios o entidad que ésta designe, con la finalidad de contrastar los resultados de las autoevaluaciones anteriormente realizadas", añadiendo en su artículo 6 que "Las evaluaciones externas se desarrollarán conforme a los instrumentos o herramientas de evaluación que para cada caso defina, en función del contenido del correspondiente servicio público, la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, a través de la Dirección General de Calidad de los Servicios", y su artículo 7.3 que "Las evaluaciones externas se realizarán a petición de la Secretaría General o Centro Directivo correspondiente".



Artículo 61.- *Momento de la evaluación.*

Se comparte el criterio del Consejo Económico y Social sobre la conveniencia de que la evaluación de las políticas públicas debe ser continua, al igual que ocurre con los servicios.

Artículo 64.- *Cartas de servicios.*

De nuevo se ve que tanto en el Decreto 46/2000, por el que aprueba el Plan Marco de Mejora de la Calidad de los Servicios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, como en el Acuerdo 32/2008, de 17 de abril, por el que se aprueba el plan estratégico de modernización de la Administración 2008-2011, se citan y definen las Cartas de Servicios, pero su regulación está contenida en el Decreto 230/2000, de 9 de noviembre.

No se considera adecuado que al establecerse en el texto del anteproyecto las líneas esenciales de en qué consisten dichas cartas de servicios, se opte por un criterio negativo para su determinación. En efecto, en la norma proyectada se afirma que “No tienen el carácter de disposiciones normativas y no surten efectos jurídicos vinculantes”, cuando, desde una adecuada técnica legislativa, este Consejo considera que la frase debería ser sustituida o al menos complementada por una oración en positivo, que señale cuál es la naturaleza de estas cartas de servicios (que al no ser normas serán actos) y cuáles son sus efectos.

Disposición derogatoria.

De acuerdo con las directrices de técnica normativa, la disposición derogatoria, además de la cláusula genérica final de derogación, debería incluir una relación de las normas o preceptos de derecho vigente que quedan derogados con la nueva disposición, observación que no se ha cumplido.

Por otra parte, y habida cuenta de lo establecido en el artículo 75.3 a) de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, los proyectos de disposición de carácter general contendrán “un estudio del marco normativo en el que pretende incorporarse, con expresión de las disposiciones afectadas y tabla de vigencias”. Pues bien, en la Memoria remitida no se recoge la tabla de vigencias de disposiciones afectadas, ni la disposición



derogatoria contiene la indicación expresa de las disposiciones afectadas, o en su caso modificadas, lo que lleva a la indeterminación de la suerte que han de seguir gran parte de disposiciones que bajo la forma de decreto o de orden regulan la materia. No se considera acertado que la derogación normativa, que se intuye que se va a producir en parte de estas disposiciones reglamentarias, pueda confiarse, como se dice en la Memoria, “en lo que no se oponga a la contenida, con carácter general, en la ley”, es decir una derogación tácita al amparo del artículo 1.2 del Código Civil, fórmula que entraña graves riesgos en la práctica en relación con el principio, constitucionalmente reconocido, de la seguridad jurídica, máxime en una materia en la que la dispersión y complejidad normativa es ya de por sí de difícil aprehensión e interpretación en su conjunto, sobre todo en una norma donde se manejan y desarrollan conceptos como buena administración, claridad, calidad, reducción del número de disposiciones normativas así como de su dispersión, o impacto normativo.

La deficiencia y, hasta cierto punto, incongruencia de la norma proyectada con los principios anteriores implica que aun cuando se aprueba una norma de estas características, que afecta a gran parte de disposiciones, la aplicación de una buena técnica normativa obligaría a recoger tablas de vigencia y derogación expresa de los preceptos, a fin de llevar a cabo una interpretación y ordenación que facilite su integración con el resto del ordenamiento jurídico.

Disposición adicional segunda.- *Ámbito tributario.*

El precepto requiere analizar dos cuestiones estrechamente relacionadas.

La primera consiste en que, dado que el contenido de esta disposición incide directamente en el ámbito de aplicación del anteproyecto, la cuestión debería ser abordada en el artículo 3 o bien éste debería contener una remisión expresa a la disposición adicional.

La segunda, en parte consecuencia de la anterior, es que con dicha disposición no queda claro su alcance y admite dos interpretaciones, una consistente en considerar que en cuanto a la aplicación de técnicas de administración electrónica en materia tributaria sólo resultan aplicables las normas específicas de dicho ámbito, y otra que considera en principio aplicable la ley al no estar excluida la materia tributaria de su ámbito de aplicación,



consistente en entender que se aplicarán con carácter preferente a la ley las normas específicas del ámbito tributario.

Disposición final primera

En relación con esta disposición nos remitimos a lo señalado en la disposición derogatoria única en cuanto a la necesidad de establecer una tabla expresa de vigencias y disposiciones derogadas para proceder en ulterior término al desarrollo reglamentario de la norma.

Además de la previsión del desarrollo reglamentario de la norma que nos ocupa, debería valorarse la oportunidad de modificar aquellos textos legales cuyo contenido pudiera verse afectado con la entrada en vigor de la presente disposición, en aras de alcanzar un ordenamiento autonómico que goce de los caracteres de unidad, coherencia y plenitud. Debe tenerse en cuenta que algunas de las cuestiones reguladas en esta norma están relacionadas con otros preceptos recogidos en textos legales, lo que impediría que la labor de adaptación de ambas normas se pudiera realizar por el posterior desarrollo reglamentario, al impedirlo el principio de jerarquía normativa ex artículo 9.3 de la Constitución.

6ª.- Observaciones lingüísticas.

De recordarse aquí la observación realizada al comentar el artículo 34 acerca de la conveniencia de llevar a cabo en el texto una minuciosa corrección de términos lingüísticos que, si bien pueden tener significados apropiados en los campos de la sociología, de las ciencias políticas, de las relaciones mercantiles o empresariales o en el de la transmisión de información, pueden no considerarse adecuados para formar parte de un texto jurídico que debe ofrecer la mayor seguridad en cuanto a los derechos y deberes que son objeto de protección y amparo, y evitar así la inclusión de conceptos indeterminados que admitan interpretaciones distintas e, incluso, contradictorias.

Por otra parte, se recomienda que se realice una última revisión del texto de la norma proyectada, a fin de dotar a ésta de una correcta puntuación, de corregir los errores tipográficos advertidos y de adoptar un criterio uniforme en el uso de mayúsculas y minúsculas.



Así, sin ánimo de exhaustividad:

- El apartado 1 del artículo 26 debe acabar en “.”.
- En la denominación del Título II deben añadirse los términos “Castilla y León”.
- La expresión “deban publicarse” recogida en el artículo 49.1 debe ir seguida de coma.

III CONCLUSIONES

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

Atendidas las observaciones formuladas a los artículos 3, 26.2, 30.3, 31, 43 y 49.1, sin lo cual no resultará procedente el empleo de la fórmula “de acuerdo con el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León”, y consideradas las restantes, puede elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el anteproyecto de Ley de derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública.

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