

Dictamen Núm. 192/2024

V O C A L E S :

Sesma Sánchez, Begoña,
Presidenta
González Cachero, María Isabel
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
García García, Dorinda
Baquero Sánchez, Pablo

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 7 de noviembre de 2024, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 25 de septiembre de 2024 -registrada de entrada el día 1 del mes siguiente-, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de la Inspección General de Servicios del Principado de Asturias.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Contenido del proyecto

El proyecto sometido a consulta se inicia con un texto expositivo que, rubricado como preámbulo, recoge los presupuestos normativos de la regulación que aborda; en concreto, la Ley del Principado de Asturias 11/2018, de 16 de noviembre, de la Inspección General de Servicios, cuya disposición final primera establece que, “Dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor de esta ley, el Consejo de Gobierno aprobará el Reglamento de organización y

funcionamiento de la Inspección General de Servicios”, mandato a cuyo cumplimiento se dirige la norma sometida a dictamen.

En los párrafos siguientes se describe, en sus líneas generales, el contenido del Reglamento de organización y funcionamiento de la Inspección General de Servicios del Principado de Asturias, comenzando por su capítulo I, en el que -según se indica- “se matizan (...) cuestiones relativas al ámbito de actuación de la Inspección (...), competencias y coordinación con las inspecciones sectoriales, así como al Plan Anual y a la memoria anual”. Alude a continuación al “diseño organizativo” de la Inspección General de Servicios del Principado de Asturias, precisando que el mismo “viene determinado” por la Ley que se desarrolla, y a su régimen de funcionamiento, indicando que la norma en elaboración “se limita a disciplinar la actuación interna de ésta en el ejercicio de las funciones que le son propias” y que con ella “se da cumplimiento al mandato previsto en el artículo 7.4 de la Ley del Principado de Asturias 11/2018, de 16 de noviembre, regulando el procedimiento al que ha de sujetarse el ejercicio de la función inspectora”.

Añade que el proyecto en elaboración se ajusta a los principios de buena regulación recogidos en el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, pues “responde a la necesidad de cumplir con el mandato legal contenido en la disposición final primera de la citada Ley del Principado de Asturias 11/2018, de 16 de noviembre”, y que contribuye “al principio de seguridad jurídica regulando en detalle aspectos procedimentales, además de los propios de organización y funcionamiento”. Por otra parte, se reseña que la norma “respeta el principio de eficiencia, al no imponer cargas administrativas nuevas y contribuye a mejorar la eficacia de la Inspección General de Servicios”, y que de acuerdo con el principio de proporcionalidad “contiene la regulación imprescindible”. Por lo demás, se afirma que “se ha dado cumplimiento al principio de transparencia, sometiéndose a la debida publicación en los términos previstos en la Ley del Principado de Asturias 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés”.

Desde otro punto de vista, se deja constancia de que la disposición cuya aprobación se pretende “se dicta en el ejercicio de las competencias que establece el artículo 10.1, apartados 1 y 33 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, en lo que respecta a la organización de sus instituciones de autogobierno y el procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia”.

La parte dispositiva del proyecto de Decreto consta de un artículo único, una disposición adicional, una transitoria, dos finales y un anexo.

El artículo único establece que “Se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de la Inspección General de Servicios del Principado de Asturias, en ejecución y desarrollo de la Ley del Principado de Asturias 11/2018, de 16 de noviembre, de la Inspección General de Servicios, cuyo texto se inserta como Anexo”.

La disposición adicional única, bajo la rúbrica “Uso de lenguaje no exista”, señala que “De conformidad con el artículo 14.11 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres y el artículo 5 de la Ley del Principado de Asturias 2/2011, de 11 de marzo, para la igualdad de mujeres y hombres y la erradicación de la violencia de género, las referencias que en el texto de esta disposición se realicen, en virtud del principio de economía del lenguaje, mediante el uso del masculino genérico se entenderán realizadas tanto en género femenino como en masculino”.

La disposición transitoria única, denominada “Procedimientos de inspección en trámite”, preceptúa que “A partir de la entrada en vigor del presente decreto, los procedimientos de inspección en curso continuarán la tramitación pendiente, siguiendo sus prescripciones, hasta la emisión del informe definitivo”.

La disposición final primera habilita “a la persona titular de la Consejería competente de la que dependa orgánicamente la Inspección General de Servicios, para dictar cuantas disposiciones resulten necesarias en desarrollo y ejecución de lo previsto en el presente decreto. En particular, para las actualizaciones o modificaciones, mediante Resolución, del modelo de

documento oficial identificativo recogido en el Anexo al reglamento que se aprueba". La disposición final segunda fija la entrada en vigor de la norma en elaboración "a los veinte días de su publicación en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias*".

El anexo, titulado "Reglamento de organización y funcionamiento de la Inspección General de Servicios del Principado de Asturias", consta de un total de 17 artículos, todos ellos titulados, estructurados en tres capítulos, y se acompaña de un anexo en el que se establece el "Documento oficial identificativo del personal inspector".

El capítulo I, en el que se recogen las "Disposiciones generales" del Reglamento que se aprueba, regula en sus seis artículos las siguientes cuestiones: el "Objeto", el "Ámbito subjetivo de actuación", las "Competencias", la "Coordinación con las inspecciones sectoriales", el "Plan Anual de la Inspección General de Servicios" y la "Memoria anual".

El capítulo II, "Organización", incluye dos artículos que abordan, respectivamente, la "Estructura organizativa" y el "Documento oficial identificativo".

El capítulo III, "Funcionamiento", está integrado por un total de nueve artículos que versan, sucesivamente, sobre los "Principios generales de funcionamiento", los "Procedimientos administrativos", la "Información y colaboración", las "Actuaciones inspectoras", el "Inicio de la actuación inspectora", la "Asignación de asuntos", la "Instrucción de la actuación inspectora", la "Conclusión de la actuación inspectora" y el "Deber de sigilo profesional, acceso a documentación y protección de datos".

Por su parte, el anexo del Reglamento determina el "Documento oficial identificativo del personal inspector".

2. Contenido del expediente

Por Resolución de la titular de la Consejería de Presidencia, Reto Demográfico, Igualdad y Turismo de 23 de enero de 2024, a propuesta de la Dirección General de Empleo Público, se dispone iniciar "el procedimiento para la

elaboración del Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Organización y funcionamiento de la Inspección General de Servicios del Principado de Asturias.

La iniciativa se ha sometido a consulta pública a través de su inserción en el Portal de Participación de la Administración del Principado de Asturias entre el 23 de enero y el 6 de febrero de 2024, sin que se hayan recibido “aportaciones”, según diligencia extendida el 8 de febrero de 2024 por la Jefa del Servicio de Participación y Atención Ciudadana.

Figuran incorporadas al expediente una memoria justificativa de la necesidad de la norma y una memoria económica suscritas, el 30 de diciembre de 2022, por el Inspector General de Servicios. En esta última se deja constancia de que la nueva disposición “no implica efecto alguno en las plantillas de la Inspección General de Servicios. Tampoco prevé ni obliga a la nueva disposición de medios materiales o de ninguna otra naturaleza distintos de los que ya se han previsto para el funcionamiento de la Inspección General de Servicios a través de los instrumentos de planificación de gasto. Por ello se puede afirmar que no existen nuevos costes para la Administración del Principado de Asturias, ya que la aprobación del proyecto de decreto” no conlleva “gastos, más allá de la tramitación del oportuno expediente”.

Con la misma fecha, el Inspector General de Servicios emite los informes de impacto en materia de género, en el que se señala que el Decreto en elaboración “resulta aplicable de igual manera a ambos géneros y no contiene aspecto alguno del que pudiera derivarse situación de discriminación, ni impacto sobre la orientación sexual, identificación o expresión de género”; en la infancia y adolescencia, en el que se concluye que la norma tendría un “impacto nulo” en la medida en que no afecta a la infancia ni a la adolescencia, ni a la familia”, y sobre la competencia, en el que se aprecia asimismo un “impacto nulo”.

Mediante oficio de 12 de febrero de 2024, el Director General de Empleo Público remite a la Secretaría General Técnica de la Consejería instructora un primer texto del Decreto en elaboración.

Por Resolución de la titular de la Consejería instructora de 28 de febrero de 2024, se acuerda someter la norma cuya aprobación se pretende al trámite

de audiencia a los interesados y demás personas y entidades afectadas y publicar el texto en el Portal www.asturiasparticipa.es. En este trámite, según informa el 1 de abril de 2024 la Jefa del Negociado de Registro de la Consejería instructora, “no se ha recibido ninguna alegación”.

Mediante oficio de 2 de abril de 2024, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora requiere a la Dirección General de Empleo Público para que, de conformidad con lo previsto en “el artículo 37.1.c) del Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público”, someta la norma en elaboración “a la pertinente negociación”. Asimismo, y “en atención al artículo 21.1.c) de la Ley 2/2023, de 15 de marzo, de Empleo Público”, insta a que se recabe el “informe de la Comisión de Ordenación de los Recursos Humanos”.

El día 8 de mayo de 2024, el Jefe del Servicio de la Inspección General de Servicios elabora de nuevo los informes de impacto por razón de género, en la infancia y adolescencia y sobre la competencia, con el mismo contenido que los primeros, así como las memorias justificativa y económica, aclarando en esta última que, “si bien el artículo 13 del proyecto contempla el documento oficial identificativo que acredite la condición de agente de la autoridad del personal inspector, no se trata éste de una determinación dispuesta por la presente norma reglamentaria, toda vez que es la Ley del Principado de Asturias 11/2018, de 16 de noviembre, de la Inspección General de Servicios la que, en su artículo 13 establece dicha obligación, siendo por tanto ésta y no el presente decreto la que genera la obligación económica que conlleva la provisión del citado documento oficial. Siendo así que el presente reglamento se limita a la mera concreción de las características que ha de reunir aquel para cumplir su función acreditadora”. Añade que tampoco “prevé ni obliga a la nueva disposición de medios materiales, o de ninguna otra naturaleza, distintos de los que ya se han previsto para el funcionamiento de la Inspección General de Servicios a través de los instrumentos de planificación de gasto. Por ello, se puede afirmar que no existen nuevos costes para la Administración del Principado de Asturias”.

Con fecha 8 de mayo de 2024, el Jefe del Servicio de la Inspección General de Servicios señala, en relación con el “trámite de negociación”, que la

Jefa del Servicio de Relaciones Laborales les comunica que “de la lectura de la disposición remitida no se aprecia que en la misma se regule ninguna de las materias contenidas en el artículo 37 del TREBEP, no resultando en consecuencia preceptivo el trámite de negociación colectiva en la correspondiente Mesa de negociación”.

Obra incorporada al expediente una certificación emitida por el Secretario de la Comisión de Ordenación de los Recursos Humanos el 8 de mayo de 2024, en la que se deja constancia de que el Decreto proyectado fue sometido a la consideración del referido órgano en la reunión celebrada el 26 de abril de 2024, acordándose “por unanimidad continuar con la tramitación de esta disposición de carácter general”.

Mediante oficios de 9 de mayo de 2024, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora remite la norma en elaboración a las Secretarías Generales Técnicas de las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias al objeto de que formulen las observaciones que estimen pertinentes.

El día 16 de mayo de 2024, la Jefa de Servicio y la Directora General de Presupuestos y Finanzas emiten el informe previsto en el artículo 38.2 del texto refundido del Régimen Económico y Presupuestario, aprobado por Decreto Legislativo del Principado de Asturias 2/1998, de 25 de junio. En él se concluye que, “en base a la información aportada, la aprobación del Reglamento de organización y funcionamiento de la Inspección General de Servicios no tendría incidencia presupuestaria”.

Con fecha 12 de junio de 2024, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora sugiere dotar a la disposición que se proyecta “de una regulación más detallada y pormenorizada, en lo que supone el desarrollo reglamentario de la Ley del Principado de Asturias 11/2018, de 16 de noviembre”.

Asumiendo la sugerencia formulada, el 30 de julio de 2024 el Director General de Empleo Público remite a la Secretaría General Técnica de la Consejería instructora una nueva versión de la norma en elaboración.

El día 29 de julio de 2024, el Director General de Empleo Público suscribe un estudio sobre el “coste beneficio” del Decreto en tramitación. En él señala que “la reglamentación del régimen de organización y funcionamiento de la Inspección General de Servicios no supondrá para la Administración del Principado de Asturias la necesidad de dotar de nuevos efectivos a dicho servicio (...) ni de (...) medios materiales adicionales a los que ya dispone, por lo que no tendrá repercusión económica sobre el programa 126B de la Dirección General de Empleo Públicos”. En lo que respecta a los “beneficios”, indica que “con el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección General de Servicios, además de dar cumplimiento a una previsión de la Ley del Principado de Asturias 11/2018, se dispondrá de un Decreto que:/ Defina cuestiones relativas al ámbito de actuación de la Inspección General de Servicios, competencias y coordinación con las inspecciones sectoriales, así como al Plan Anual y a la memoria anual, siguiendo la estructura contemplada en la ley que desarrolla./ Describe la organización (...) de la Inspección General de Servicios, contemplando la figura del Inspector General de Servicios, las del personal inspector, así como el resto del personal que, organizativamente, pueda integrar la Inspección General de Servicios./ Disciplina el régimen de funcionamiento de la Inspección General de Servicios en el ejercicio de las funciones que le son propias, y regula el procedimiento al que ha de sujetarse el ejercicio de la función inspectora contemplada en el artículo 2.a) de la citada Ley del Principado de Asturias”. Concluye que, “vistos los beneficios obtenidos con la aprobación del presente proyecto de decreto, estimamos que debe ser tramitado para su aprobación por el Consejo de Gobierno”.

Como consecuencia de los cambios introducidos en el texto de la disposición, concretados en una serie de adiciones al articulado del Reglamento que se elabora, la titular de la Consejería instructora dicta resolución el 6 de agosto de 2024 por la que se acuerda someterlo nuevamente al trámite de audiencia a los interesados y demás personas y entidades afectadas y publicarla en el Portal www.asturiasparticipa.es; trámite que se practica entre los días 9 y 23 de agosto de 2024, sin que se hayan “recibido alegaciones al respecto”.

El nuevo texto se somete a informe de la Comisión de Ordenación de los Recursos Humanos que, en reunión celebrada el 3 de septiembre de 2024, “informa favorablemente la propuesta (...), con la observación de que se revisara la redacción del artículo 3.2 al objeto de clarificar el alcance de las funciones de la Inspección de Servicios en la instrucción de expedientes disciplinarios conforme a lo que se prevé a ese respecto en el artículo 2.e) de la Ley 11/2018, de 16 de noviembre”, según certificación emitida el mismo día por el Secretario de dicho órgano.

Mediante oficios de 4 de septiembre de 2024, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora remite el nuevo texto a las Secretarías Generales Técnicas de las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias a fin de que emitan las observaciones que estimen oportunas. En esta ocasión se formula una observación por la Secretaria General Técnica de la Consejería de Hacienda y Fondos Europeos, que es asumida parcialmente por el Director General de Empleo Público el 13 de septiembre de 2024, quedando incorporada al proyecto en tramitación.

Obran en el expediente, asimismo, una tabla de vigencias y el cuestionario para la valoración de propuestas normativas debidamente cumplimentado.

Con fecha 16 de septiembre de 2024, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora emite el informe establecido en el artículo 33.4 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre régimen jurídico de la Administración del Principado de Asturias, en el que concluye que “el proyecto de decreto no suscita dudas de legalidad, ni en cuanto a sus aspectos competenciales, ni en cuanto a su técnica normativa, tramitación o contenido, por lo que se informa favorablemente”.

Por último, el proyecto de Decreto es examinado e informado favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos en la reunión celebrada el 18 de septiembre de 2024, según certifica ese mismo día la Secretaria de la citada Comisión.

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de 25 de septiembre de 2024, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de la Inspección General de Servicios del Principado de Asturias.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- Objeto del dictamen y competencia

El expediente remitido se refiere a un proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de la Inspección General de Servicios del Principado de Asturias.

La consulta se formula al amparo de lo dispuesto en el artículo 13.1, letra e), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra e), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

Este Consejo entiende que la solicitud resulta atendible en los términos planteados -esto es, como consulta preceptiva en expedientes relativos a "Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones"-, puesto que el proyecto de Decreto se dicta en cumplimiento, si bien con retraso, de lo dispuesto en la disposición final primera de la Ley del Principado de Asturias 11/2018, de 16 de noviembre, de la Inspección General de Servicios, a tenor de la cual, "Dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor de esta ley, el Consejo de Gobierno aprobará el Reglamento de organización y funcionamiento de la Inspección General de Servicios".

SEGUNDA.- Tramitación del procedimiento y contenido del expediente

El procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general se encuentra regulado en el título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), en los preceptos no afectados por la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo -ECLI:ES:TC:2018:55-, y en los artículos 32 a 34 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre régimen jurídico de la Administración del Principado de Asturias (en adelante Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias), debiendo considerarse también lo pautado en el Protocolo para la elaboración y mejora de la calidad de las disposiciones de carácter general en el Principado de Asturias, elaborado por la Comisión de Simplificación Administrativa y aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 28 de diciembre de 2017 (*Boletín Oficial del Principado de Asturias* de 5 de enero de 2018).

En el asunto que nos ocupa, el procedimiento para la elaboración del proyecto se inicia mediante Resolución de la titular de la Consejería de Presidencia, Reto Demográfico, Igualdad y Turismo de 23 de enero de 2024, a propuesta de la Dirección General de Empleo Público, si bien conviene recordar que el artículo 8.3.a) de la Ley del Principado de Asturias 11/2018, de 16 de noviembre, de la Inspección General de Servicios, establece que corresponde al Inspector General de Servicios, entre otras competencias, "Proponer, por conducto del titular de la Consejería de la que la Inspección General de Servicios dependa orgánicamente, el Reglamento de organización y funcionamiento de la Inspección General de Servicios y sus modificaciones para su aprobación por el Consejo de Gobierno".

Se halla incorporado al expediente un estudio acerca de los eventuales costes y beneficios derivados de la norma proyectada, al que se refiere el artículo 32.2 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias.

Obran en el expediente las memorias justificativa y económica, la tabla de vigencias y el cuestionario para la valoración de propuestas normativas, incluido en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias de 2 de julio de 1992, así como los sucesivos borradores de la norma.

Igualmente se han efectuado las evaluaciones de impacto en materia de género (en cumplimiento de lo previsto en la Ley del Principado de Asturias 2/2011, de 11 de marzo, para la igualdad de mujeres y hombres y la erradicación de la violencia de género), en la infancia y en la adolescencia (artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil) y en el artículo 14 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

Por otro lado, se ha recabado el pertinente informe en materia presupuestaria, necesario en todos los proyectos de decreto a tenor de lo establecido en el artículo 38.2 del texto refundido del Régimen Económico y Presupuestario, aprobado por Decreto Legislativo del Principado de Asturias 2/1998, de 25 de junio.

La iniciativa ha sido objeto del trámite de consulta pública previa a la redacción del texto, conforme a lo establecido en el artículo 133.1 de la LPAC. Asimismo se ha sometido, hasta en dos ocasiones como consecuencia de los cambios introducidos en la norma en elaboración a lo largo de la instrucción, al trámite de audiencia, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 133.2 de la referida Ley.

Igualmente, obra en el expediente la certificación del acuerdo adoptado por la Comisión de Ordenación de los Recursos Humanos, de conformidad con lo señalado en el artículo 21.2.c) de la Ley del Principado de Asturias 2/2023, de 15 de marzo, de Empleo Público.

Consta asimismo en el expediente que la Secretaría General Técnica de la Consejería instructora ha remitido a las Secretarías Generales Técnicas de las restantes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias

el proyecto de Decreto a fin de que formulen las observaciones que estimen pertinentes, y que las planteadas han motivado, como consecuencia de su estimación parcial, cambios en el texto de la disposición a lo largo de su tramitación.

Finalmente, el proyecto ha sido informado por la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora y por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos.

Además, cabe reseñar que la norma en elaboración figura incluida en el Plan Normativo de la Administración del Principado de Asturias para 2024, aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 2 de febrero de 2024, por lo que se ajusta a la planificación prevista por la Administración autonómica. Sobre esta cuestión, venimos insistiendo en la conveniencia de incluir en la planificación anual la totalidad de los proyectos normativos para asegurar una buena técnica regulatoria (por todos, Dictamen Núm. 3/2024), aunque tal proceder no derive de una obligación legal tras lo resuelto por la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo -ECLI:ES:TC:2018:55-, que declara que el artículo 132 de la LPAC vulnera el orden constitucional de competencias, no siendo por tanto aplicable a la Administración autonómica.

En cuanto a la publicación de la norma en elaboración en el Portal de Transparencia, debemos recordar que el artículo 7.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, señala que las Administraciones públicas deben publicar "Los proyectos de Reglamentos cuya iniciativa les corresponda" y que, "Cuando sea preceptiva la solicitud de dictámenes, la publicación se producirá una vez que estos hayan sido solicitados a los órganos consultivos correspondientes sin que ello suponga, necesariamente, la apertura de un trámite de audiencia pública". Si bien no consta en el expediente la correspondiente justificación documental que acredite la publicación del proyecto en el Portal de Transparencia, ni del informe de la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora puede extraerse que así haya sido, consultado dicho Portal se comprueba que figura mencionado entre los proyectos en elaboración y se facilita el acceso a la totalidad del

procedimiento normativo, por lo que únicamente procede subrayar la necesidad de incluir la correspondiente justificación documental en el expediente.

En definitiva, debemos concluir que la tramitación del proyecto resulta, en lo esencial, acorde con lo establecido en el título VI de la LPAC y en los artículos 32 a 34 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias, y ello a pesar de que existen en el expediente documentos que evidencian que el órgano proponente habría anticipado la tramitación de la norma proyectada sin contar con la resolución de inicio de la titular de la Consejería instructora, exigida por el artículo 32.1 de la mencionada Ley. Ahora bien, el órgano competente ha ordenado el inicio del procedimiento permitiendo con ello la tramitación de lo actuado. Al respecto, este Consejo insiste una vez más en la necesidad de respetar lo establecido en el artículo 32 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias, y en especial la competencia del titular de la Consejería para disponer el inicio del procedimiento, al que debe seguir la fase de tramitación.

TERCERA.- Base jurídica y rango de la norma

De conformidad con lo establecido en el artículo 10.1, apartados 1 y 33 de su Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, el Principado de Asturias tiene competencia exclusiva en materia de "Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno" y de "Procedimiento administrativo derivado de las especialidades del derecho sustantivo y de la organización propia de la Comunidad Autónoma".

En ejercicio de estas competencias se proyecta el Decreto por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de la Inspección General de Servicios, dando cumplimiento de este modo a lo establecido en la disposición final primera de la Ley del Principado de Asturias 11/2018, de 16 de noviembre, a tenor de la cual, "Dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor de esta ley, el Consejo de Gobierno aprobará el Reglamento de organización y funcionamiento de la Inspección General de Servicios".

Teniendo en cuenta las competencias asumidas en su Estatuto de Autonomía y la normativa señalada, debemos considerar que el Principado de Asturias resulta competente para dictar la norma reglamentaria objeto de dictamen, y que el rango de la disposición en proyecto -decreto- es el adecuado, a tenor de lo establecido en el artículo 25.h) de la Ley 6/1984, de 5 de julio, del Presidente y del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, y en el artículo 21.2 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

CUARTA.- Observaciones de carácter general al proyecto

I. Ámbito material de la norma.

De una primera comparación entre el título competencial y el contenido concreto del proyecto de Decreto, debemos concluir que no se aprecia objeción en cuanto a la competencia del Principado de Asturias en la materia, en los términos y en el marco descritos en su Estatuto de Autonomía y como desarrollo de la Ley 11/2018, de 16 de noviembre, de la Inspección General de Servicios.

Sentado lo anterior, observamos que si bien en atención al título del proyecto de Decreto pudiera entenderse que con su aprobación se pretende dar estricto cumplimiento a la disposición final primera de la Ley del Principado de Asturias 11/2018, de 16 de noviembre, como consecuencia de la observación formulada por la Secretaría General Técnica de la propia Consejería instructora al primer borrador de la norma su ámbito material se ha visto ampliado, superando este estricto marco orgánico-funcional, toda vez que se sugería la conveniencia de encomendar a la Inspección General de Servicios "competencias" ajenas a los estrictos ámbitos de su mera "organización" y "funcionamiento", que por lo demás encontrarían pleno acomodo en el apartado i) del artículo 2 de la Ley del Principado de Asturias 11/2018, de 16 de noviembre, conforme al cual corresponde a la Inspección General de Servicios "Cualquier otra competencia que le sea atribuida legal o reglamentariamente". Asumida esta observación por la Dirección General de Empleo Público, los sucesivos textos de la norma en elaboración incluyen un artículo -en concreto, el 3, "Competencias"- según el

cual “A la Inspección General de Servicios le corresponden, además de las competencias señaladas en el artículo 2 de su ley reguladora”, las que se especifican. El proyecto examinado se ciñe pues a la ejecución del invocado mandato legal y la concreción de algunas competencias por vía reglamentaria.

En consecuencia, y en lo que al ámbito material de la norma cuya aprobación se pretende, debemos concluir que la misma encuentra adecuado apoyo tanto en lo establecido en los apartados 1 y 33 del artículo 10 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, como en lo dispuesto en el artículo 3, apartado i), y en la disposición final primera de la Ley del Principado de Asturias 11/2018, de 16 de noviembre, de la Inspección General de Servicios.

II. Técnica normativa.

En el proyecto remitido a este Consejo se distingue entre el Decreto aprobatorio y el propio Reglamento, forma que consideramos adecuada en el presente caso.

QUINTA.- Observaciones de carácter singular al proyecto

I. Título del proyecto de Decreto.

La Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general señala, por lo que se refiere al título de las mismas, que la “indicación del contenido u objeto de la disposición deberá ser precisa y completa pero también breve y concreta, procurando huir de fórmulas excesivamente largas y de terminología confusa. Identificará plenamente a la disposición y la distinguirá de las demás”.

En el proyecto sometido a dictamen, si bien se abordan algunos aspectos competenciales, el contenido se corresponde en lo sustancial con la denominación empleada, que se considera adecuada.

II. Parte expositiva.

En el párrafo segundo del preámbulo se indica que a través del reglamento objeto de aprobación "se matizan" diversas cuestiones. Tratándose de un reglamento que se dicta en ejecución de una ley, se estima más apropiado señalar que "se desarrollan".

Desde otro punto de vista, los cambios operados a lo largo del procedimiento de elaboración de la norma en lo relativo a su contenido aconsejan la inclusión de un párrafo en el preámbulo en el que se deje constancia de que con el Decreto que se aprueba se opera una ampliación de las competencias de la Inspección General de Servicios del Principado de Asturias haciendo uso de la habilitación contemplada en el apartado i) del artículo 2 de la Ley del Principado de Asturias 11/2018, de 16 de noviembre.

Asimismo, en la disposición final segunda se señala que el Decreto entrará en vigor "a los veinte días siguientes de su publicación en el Boletín Oficial del Principado de Asturias", debiendo decir "a los veinte días siguientes al de su publicación".

III. Parte dispositiva.

En el artículo 3 del Reglamento, bajo el título "Competencias", se enumeran las que se encomiendan a la Inspección General de Servicios del Principado de Asturias y que se añaden a las establecidas en el artículo 2 de su ley reguladora. Consideramos necesario que sean objeto de contextualización al tratarse de nuevas competencias con escaso desarrollo y concreción posterior en el propio Reglamento.

A tal efecto, y comenzando por la nueva competencia recogida en la letra a) del artículo 3 del Reglamento -"Colaborar con la Oficina de Buen Gobierno y Lucha contra la Corrupción en el ejercicio de las competencias que tiene atribuidas-", proponemos para este apartado, con el propósito ya declarado de contextualizar su ejercicio, la siguiente o parecida redacción: "a) Colaborar con la Oficina de Buen Gobierno y Lucha contra la Corrupción en el ejercicio de las competencias que esta tiene atribuidas por el artículo 69 de la Ley del Principado

de Asturias 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés, o ley que la sustituya”.

La competencia que correspondería a la Inspección General de Servicios del Principado de Asturias a tenor de la redacción que se propone para el apartado b) del artículo 3 del proyecto de Reglamento -“b) Colaborar en la evaluación del desempeño, como procedimiento mediante el cual se miden y valoran la conducta profesional y el rendimiento o logro de resultados del personal empleado público”-, además de precisar de contextualización exige una reflexión previa en lo atinente al procedimiento de elaboración de la norma en tramitación.

Como ya hemos reflejado en los antecedentes, el día 2 de abril de 2024 la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora trasladó a la Dirección General de Empleo Público, en tanto que órgano directivo proponente, la conveniencia de que, “de conformidad con lo previsto en el artículo 37.1.c) del Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público”, la norma en elaboración fuera “sometida a la pertinente negociación”. En respuesta a dicho requerimiento, con fecha 8 de mayo de 2024, el Jefe del Servicio de la Inspección General de Servicios deja constancia en el expediente de que la Jefa del Servicio de Relaciones Laborales informa que “de la lectura de la disposición remitida no se aprecia que en la misma se regule ninguna de las materias contenidas en el artículo 37 del TREBEP, no resultando en consecuencia preceptivo el trámite de negociación colectiva en la correspondiente Mesa de negociación”.

Pues bien, admitiendo que la afirmación de la Jefa del Servicio de Relaciones Laborales podría ser compartida por este Consejo en el momento en el que la misma se formuló, en atención al texto del proyecto de Decreto que se manejaba entonces, mayores dificultades presenta la respuesta a esta misma cuestión a la vista del proyecto definitivo sometido a dictamen, en el que se incluye como una nueva competencia de la Inspección General de Servicios del Principado de Asturias que no figuraba en el primer borrador de la norma la de “Colaborar en la evaluación del desempeño”.

Para encuadrar correctamente este extremo debemos partir de un dato incuestionable, y es que la evaluación del desempeño forma parte de las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos. Así resulta de lo establecido en el artículo 37.2 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, a tenor del cual “Quedan excluidas de la obligatoriedad de la negociación, las materias siguientes: / a) Las decisiones de las Administraciones Públicas que afecten a sus potestades de organización. / Cuando las consecuencias de las decisiones de las Administraciones Públicas que afecten a sus potestades de organización tengan repercusión sobre condiciones de trabajo de los funcionarios públicos contempladas en el apartado anterior, procederá la negociación de dichas condiciones con las organizaciones sindicales a que se refiere este Estatuto”, puesto en relación con el apartado 1 del mismo artículo, según el cual “Serán objeto de negociación, en su ámbito respectivo y en relación con las competencias de cada Administración Pública y con el alcance que legalmente proceda en cada caso, las materias siguientes: (...) d) Las normas que fijen los criterios y mecanismos generales en materia de evaluación del desempeño”.

Ahora bien, pudiendo parecer por lo razonado que la disposición cuya aprobación se pretende debería haber sido objeto de negociación, al menos en este concreto particular debemos tener en cuenta -a fin de no demorar aún más la aprobación de un reglamento que ya acumula un significativo retraso, toda vez que supera a fecha actual los cinco años sobre el plazo legalmente establecido- que en puridad esta nueva competencia no es tal, ya que la colaboración de la Inspección General de Servicios del Principado de Asturias en la evaluación del desempeño ya se encuentra recogida normativamente, siquiera de manera parcial y en el titular de la Inspección General de Servicios o funcionario designado por éste, en el artículo 44 del Reglamento de la carrera horizontal de los funcionarios de la Administración del Principado de Asturias, aprobado por Decreto 37/2011, de 11 de mayo; norma en cuyo procedimiento de elaboración sí que se produjo esta necesaria negociación colectiva, tal y como hemos señalado en el Dictamen Núm. 87/2011.

En estas condiciones, y sin que estimemos necesaria la retroacción del procedimiento, proponemos para la letra b) del artículo 3 del Reglamento en elaboración la siguiente o similar redacción: “b) Colaborar en la evaluación del desempeño, como procedimiento mediante el cual se miden y valoran la conducta profesional y el rendimiento o logro de resultados del personal empleado público, en los términos de lo establecido en el Decreto 37/2011, de 11 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la carrera horizontal de los funcionarios de la Administración del Principado de Asturias, o norma que lo sustituya”.

Asimismo, si bien el proyecto examinado se ciñe a la ejecución del mandato legal contenido en el apartado i) del artículo 2 de la Ley del Principado de Asturias 11/2018, de 16 de noviembre, en cuanto a la concreción de algunas competencias por vía reglamentaria, dado que el Acuerdo de 2 de junio de 2023, del Consejo de Gobierno, por el que se crea el Sistema Interno de Información de la Administración del Principado de Asturias, previsto en la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción (BOPA 7 de junio de 2023), establece que el responsable del sistema interno de información será uno de los inspectores de servicios (dispositivo quinto), vinculándose así a la Inspección General de Servicios esta encomienda, cabe su mención junto al resto de competencias que la norma proyectada especifica.

En el artículo 8.2 del proyecto de Reglamento se hace referencia al “Anexo I”, debiendo suprimirse el “I” al incorporarse un único anexo al Reglamento. De igual modo, ha de eliminarse dicha mención en el encabezamiento del anexo.

El artículo 16.4 dispone que cuando de las actuaciones inspectoras desarrolladas se desprendiera que las irregularidades detectadas pudieran ser constitutivas de infracción penal “la persona titular de la Dirección General a la que se adscribe la Inspección General de Servicios lo comunicará al Ministerio

Fiscal, en los términos legalmente establecidos, dándole traslado de lo actuado". Debe añadirse a continuación que ello se entiende sin perjuicio de la obligación de denuncia de las conductas delictivas que pesa sobre todo empleado público, conforme determina el artículo 262 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal y disposiciones concordantes.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que el Principado de Asturias ostenta competencia para dictar la norma proyectada y que, una vez consideradas las observaciones contenidas en el cuerpo del presente dictamen, puede someterse a la aprobación del órgano competente."

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

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

LA PRESIDENTA,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.