

Expediente Núm. 138/2014
Dictamen Núm. 122/2014

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
García Gutiérrez, José María
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 29 de mayo de 2014, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 28 de abril de 2014 -registrada de entrada el día 6 del mes siguiente-, examina el expediente relativo al proyecto de Decreto por el que se regulan las Cartas de Servicios en el Ámbito de la Administración 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, señala los presupuestos normativos de la regulación que aborda. Tras una referencia a los principios constitucionales y estatutarios que velan por la participación ciudadana en la vida pública, se cita el artículo 10.1.33 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, en cuanto atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia “exclusiva” en materia de procedimientos administrativos derivados de su organización propia y sus especialidades de derecho sustantivo.

Se exponen, a continuación, los principios rectores de la actuación administrativa consagrados en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos; en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, y en la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias.

Se alude, seguidamente, al consenso alcanzado en el seno de la Conferencia Sectorial de Administración Pública, que aprobó en su reunión de 16 de noviembre de 2009 la Carta de Compromisos con la Calidad de las Administraciones Públicas Españolas, entre los que se incluye el de elaborar y difundir cartas de servicios.

Se cierra el texto expositivo con una referencia a las finalidades que están llamadas a llenar las cartas de servicios, y que justifican la elaboración de este Decreto, "que regula el procedimiento de elaboración y aprobación" de las mismas.

La parte dispositiva del proyecto se reduce a nueve artículos, una disposición transitoria y dos finales.

Los artículos, todos ellos rotulados, se ocupan sucesivamente del objeto, del ámbito de aplicación, de la "definición de cartas de servicios", del contenido de las cartas, de los órganos responsables "de la elaboración de las cartas de servicios y del cumplimiento de sus contenidos", de la "aprobación y actualización de las cartas de servicios, de la "supresión de las cartas de servicios", del "Registro General de cartas de servicios" y del "control y seguimiento".

La disposición transitoria se refiere a las "cartas de servicios existentes", que se mantendrán "salvo que presenten diferencias sustanciales con los contenidos de este decreto", en cuyo caso se adaptarán en el plazo de seis meses.

En la disposición final primera se faculta a la "Consejería competente en materia de calidad en la prestación de los servicios públicos" para el

establecimiento del “modelo tipo de carta de servicios y el de resolución aprobatoria” de la carta, así como para dictar las disposiciones “necesarias para el desarrollo y aplicación de este decreto”.

La disposición final segunda fija la entrada en vigor del Decreto “a los veinte días de su publicación en el Boletín Oficial del Principado de Asturias”.

2. Contenido del expediente

El expediente de elaboración de la norma se inicia por Resolución del Consejero de Economía y Empleo de 14 de febrero de 2014, a la que se acompañan un borrador de la misma, una tabla de vigencias y una memoria justificativa y otra económica, rubricadas estas dos últimas con esa misma fecha por la Jefa del Servicio de Atención Ciudadana. Se razona, en la memoria económica, que el proyecto no comporta incremento del gasto ni alteración de los medios destinados a la prestación del servicio. Asimismo, se incorpora un cuestionario para la valoración de propuestas normativas, cumplimentado sobre modelo normalizado.

Remitido el borrador a las Secretarías Generales Técnicas de las distintas Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias, se incorporan al expediente las observaciones procedentes de las Consejerías de Presidencia y de Hacienda y Sector Público, sustancialmente de orden formal o técnico. Igualmente se adjunta el informe librado, en cumplimiento de lo dispuesto 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, por la Jefa del Servicio de Gestión Presupuestaria, con la conformidad del Director General de Presupuestos y Sector Público, favorable a efectos económicos, a la vista de que no se generan nuevos costes.

Con fecha 28 de marzo de 2014, la Jefa del Servicio de Atención Ciudadana elabora un informe sobre las observaciones recibidas, justificando su incorporación al texto o su rechazo.

El día 3 de abril de 2014, la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora rubrica un informe en el que resume la tramitación efectuada y se

justifica la propuesta normativa. Se adjunta un nuevo texto, al que se incorporan las mejoras técnicas sugeridas.

El texto es analizado e informado favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales Técnicos el día 21 de abril de 2014, según certifica la Secretaria General Técnica de la Consejería de Presidencia y Secretaria de la citada Comisión el día siguiente, añadiendo que “analizado el proyecto de Decreto se remite al Consejo Consultivo del Principado de Asturias para emisión de dictamen”.

3. En este estado de tramitación, mediante escrito de 28 de abril de 2014, 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 regulan las Cartas de Servicios en el Ámbito de la Administración del Principado de Asturias, adjuntando a tal fin el expediente original.

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 regulan las cartas de servicios en el ámbito de la Administración del Principado de Asturias. El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con 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.

No obviamos que se ha suscitado, en la tramitación del proyecto, la innecesariedad de recabar dictamen de este Consejo Consultivo por

considerarse que estamos ante una norma de autoorganización. Sin embargo, en el oficio de remisión se estima preceptivo el dictamen a la luz de los preceptos invocados; criterio que avala este Consejo, toda vez que la regulación de las cartas de servicios trasciende de la autoorganización administrativa e incide directamente en la esfera de los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones públicas.

SEGUNDA.- Tramitación del procedimiento y contenido del expediente

En lo que se refiere a la tramitación del procedimiento de elaboración del proyecto de disposición, se rige por los artículos 32 y 33 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).

En el inicio de este procedimiento y en el curso de su tramitación se han incorporado los documentos preceptivos. Se han librado las memorias justificativa y económica exigidas por la ley, así como el informe de la Consejería competente sobre las repercusiones presupuestarias de la ejecución del proyecto, y se han incorporado la tabla de vigencias y el cuestionario para la valoración de propuestas normativas previstos en la Guía autonómica para la elaboración y control de disposiciones de carácter general (aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 2 de julio de 1992 y publicada en el Boletín Oficial del Principado de Asturias y de la Provincia de 29 de marzo de 1993). Igualmente, se ha remitido el proyecto a las diferentes Consejerías que integran la Administración del Principado de Asturias en trámite de observaciones y se ha emitido informe por la Secretaria General Técnica responsable de la tramitación.

Debe, pues, concluirse que la tramitación del proyecto ha sido acorde en lo esencial con lo establecido en los artículos 32 y 33 de la citada Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

TERCERA.- Base jurídica y rango de la norma

La disposición de carácter general proyectada no se concibe únicamente como una norma de autoorganización -que diseña un marco general para la

evaluación y mejora de los servicios-, por cuanto, tal como adelantamos en la consideración primera, constituye también un desarrollo de los preceptos legales estatales y autonómicos relativos a los derechos de la ciudadanía en sus relaciones con la Administración pública de la Comunidad Autónoma; en concreto, de los artículos 3.5 y 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), que se ocupan, respectivamente, de los “principios de transparencia y participación” y de los “derechos de los ciudadanos”, así como de los artículos 4 y 5 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias, que garantizan la efectividad de los derechos reconocidos en la legislación básica a través de los mecanismos o instrumentos que “reglamentariamente” se determinen.

De ahí que, al lado del título competencial invocado en el preámbulo del proyecto -la competencia “exclusiva” del Principado en materia de procedimientos administrativos derivados de su organización propia-, deban incluirse los títulos relativos a la autoorganización administrativa y el desarrollo de las bases estatales sobre el régimen jurídico de las Administraciones públicas contemplados en el artículo 15.3 del Estatuto de Autonomía.

Advertido esto, se aprecia que el Principado de Asturias resulta competente para dictar la norma reglamentaria objeto de este dictamen; asimismo, consideramos que el rango de la norma 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 de la Comunidad Autónoma, que encuentra su apoyo en las asumidas en nuestro Estatuto de Autonomía y en la habilitación de

desarrollo reglamentario que se recoge en los artículos 4 y 5 de la Ley de Régimen Jurídico del Principado de Asturias.

II. Técnica normativa.

Sin perjuicio de otras consideraciones, estimamos necesario realizar una observación de carácter general sobre el ámbito en que se inserta la reforma proyectada y la exigua extensión de su ámbito subjetivo de aplicación.

En efecto, encontrándose en trámite parlamentario el proyecto de Ley del Principado de Asturias de Transparencia, no puede desconocerse que su artículo 39 se ocupa específicamente de las cartas de servicios, que se conciben como los “documentos de acceso público a través de los cuales los sujetos incluidos en el artículo 2.1 de la ley informan a las personas sobre sus derechos en sus relaciones con la respectiva entidad, las concretas obligaciones y responsabilidades que éstas asumen para garantizar aquellos derechos y los adecuados niveles de calidad en la prestación de los servicios públicos que tiene encomendados, así como aquellos otros que se entiendan relevantes, a estos efectos, y que se determinarán reglamentariamente”. A la vista de lo dispuesto en el artículo 2.1 del proyecto de ley, al que se anuda el ámbito de aplicación de las cartas de servicios, estas han de implantarse en un ámbito subjetivo mucho más amplio que el configurado en el artículo 2 de la norma proyectada (y en su mismo título), lo que impone reconsiderar ese reducido marco o aguardar a la definitiva aprobación de la norma con rango de ley, a la que habrá de ajustarse el desarrollo reglamentario.

QUINTA.- Observaciones de carácter singular al proyecto

I. Parte expositiva.

En el texto de carácter expositivo que precede al articulado del proyecto de Decreto se advierte que el mismo se encabeza, siguiendo la mejor técnica normativa, con la referencia a los principios de dimensión constitucional. Sin embargo, al aludir al artículo 103 de la Constitución, la cita se detiene en el de “objetividad” cuando es el de “eficacia” el que sirve de sustento a la norma. En

efecto, el abanico de medidas orientadas a la progresiva mejora en la prestación de los servicios -desde las tradicionales técnicas de fomento administrativo hasta los nuevos métodos del *public management*- descansa sobre el referido principio rector de la actuación administrativa, que es el que, en obsequio al rigor, debe incorporarse al texto expositivo.

En relación con los títulos competenciales autonómicos, deben añadirse en el preámbulo, de acuerdo con lo razonado al ocuparnos de la base jurídica del proyecto, los relativos a la autoorganización administrativa y el desarrollo de las bases estatales sobre el régimen jurídico de las Administraciones públicas, contemplados en el artículo 15.3 del Estatuto de Autonomía.

En lo que atañe a la referencia al artículo 42.4 de la LRJPAC, por cuanto obliga a las Administraciones a “publicar y mantener actualizadas, a efectos informativos, las relaciones de procedimientos”, debe observarse que en el precepto invocado la referida obligación es marcadamente instrumental del fondo al que atiende, que no es otro que el de publicitar adecuadamente los plazos máximos de duración de los procedimientos y los efectos del silencio administrativo. De ahí que, en buena técnica normativa, deba obviarse la cita del artículo 42.4 de la LRJPAC o incorporarse explícitamente al contenido necesario de las cartas de servicios la relación de procedimientos que se tramitan por el órgano o unidad correspondiente, con expresa indicación de sus plazos (los previstos y los legales) y del sentido del silencio; alternativa esta última que parece más adecuada a la finalidad de la norma en proyecto.

En el párrafo que antecede a la fórmula promulgatoria se alude a que el Decreto regula “el procedimiento de elaboración y aprobación” de las cartas de servicios. Al respecto, ha de advertirse que, atendido el contenido del proyecto, la normación no puede predicarse del “procedimiento”, que solo merece una consideración constreñida al orden competencial, sino del contenido, elaboración y registro de las cartas de servicios.

II. Parte dispositiva.

En concordancia con lo anteriormente expuesto, estima este Consejo que el artículo 1 del proyecto, que se ocupa del “objeto” de la norma, debe

reordenarse para reflejar adecuadamente las materias que la regulación aborda, suprimiendo la mención al “procedimiento”.

En relación con el artículo 3, el borrador primigenio definía las cartas de servicios como documentos propios de “cada órgano, unidad o centro”, habiéndose suprimido la referencia al “centro” en el curso de la tramitación por resultar extraño a nuestra organización administrativa.

Al respecto, merece puntualizarse que la figura de los “centros” en el ámbito de las cartas de servicios sirve como soporte subjetivo de las llamadas “cartas marco”, que son las elaboradas para los servicios que se prestan mediante redes de centros o a través de un conjunto de dos o más oficinas o unidades, adscritas al mismo órgano, ente o entidad. Puede, en definitiva, incluirse en la norma la referencia a los “centros” siempre que se delimite por referencia a las llamadas “cartas marco”, cuya elaboración y características no ha de diferir de las cartas unitarias.

En cuanto al artículo 4.1 del proyecto, que disciplina el contenido de las cartas, se observa que el párrafo que sigue a la letra h) y precede al relativo a las medidas de subsanación de contenido económico no encuentra allí una ubicación sistemática adecuada.

Puede, ciertamente, añadirse al dictado del apartado h) que las medidas de subsanación operan con independencia de la eventual responsabilidad patrimonial de la Administración, pero el contenido que se incorpora en párrafo aparte merece un apartado separado, debiendo previamente cerrarse la enumeración de los extremos que han de recogerse en las cartas de servicios.

Advertido que “las reclamaciones por incumplimiento” no constituyen, en rigor, una “medida de subsanación”, no se aprecia razón para su ubicación forzada al pie de la letra h), debiendo, en suma, articularse bajo otro ordinal del artículo 4. Sí puede conservarse, en su actual ubicación sistemática, el párrafo que señala que “En el supuesto de que se prevean medidas de subsanación de contenido económico, estas requerirán informe preceptivo favorable de la Consejería competente en materia presupuestaria”.

Por lo demás, deberían revisarse algunos aspectos tipográficos. Según las directrices de técnica normativa contenidas en la Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general, “la primera línea de todo párrafo comienza ordinariamente más adentro que las restantes” (sangría), y el número de los artículos rotulados debe seguirse de punto y guion, o al menos responder a una técnica uniforme.

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 de este 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

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.