



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero
Sr. Sobrini Lacruz, Consejero Y
Ponente

Sra. García Fonseca, Secretaria

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunido en Zamora el día 19 de mayo de 2016, ha examinado el *anteproyecto de ley por el que se regula el Estatuto de los Altos Cargos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 22 de abril de 2016 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *anteproyecto de ley por el que se regula el Estatuto de los Altos Cargos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con la misma fecha, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 164/2016, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de este, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por la Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Sobrini Lacruz.

Primero.- El anteproyecto.

El anteproyecto de ley sometido a dictamen (considerando como tal el texto documento nº 12 del expediente remitido) consta de una exposición de motivos, veintisiete artículos -distribuidos en un título preliminar y seis títulos-



siete disposiciones adicionales, cuatro transitorias, una derogatoria y seis disposiciones finales.

La exposición de motivos señala que con la norma proyectada se viene a aunar "la regulación en un solo cuerpo normativo de todas aquellas cuestiones que componen el estatuto de los miembros de la Junta de Castilla y León y de los altos cargos titulares de los órganos directivos de la Administración General y de los equivalentes en la Administración Institucional, empresas públicas y fundaciones públicas". Ello con el fin de "modernizar la regulación existente, dotarla de una mayor sistemática, consolidar el proceso de regeneración democrática, incrementar la transparencia en todas aquellas cuestiones que forman parte de la condición y del ejercicio de las funciones de alto cargo, incorporando medidas de seguridad jurídica y garantías de su cumplimiento, como la existencia de un régimen sancionador explícito y de un órgano colegiado con competencias sancionadoras y de control".

La parte dispositiva del anteproyecto de ley se estructura del siguiente modo:

A) El título preliminar, "Disposiciones Generales", está compuesto únicamente del artículo 1, descriptivo del objeto de la norma.

B) El título I, "Nombramiento", se integra por tres artículos (2 a 4), que regulan el nombramiento y la contratación de los altos cargos, su toma de posesión y las obligaciones formales derivadas.

C) El título II, "Ejercicio del alto cargo", está compuesto de siete artículos (5 a 11), en los que respectivamente se indican los valores a cumplir en el desempeño de esta función y se regulan las incompatibilidades y las actividades compatibles, los conflictos de intereses, la gestión de recursos, el informe de gestión y el código ético y de austeridad.

D) El título III, "Cese", regula el cese en las funciones de alto cargo. Contiene tres artículos (12 a 14) dedicados a las causas de finalización, las obligaciones derivadas del cese y a sus limitaciones profesionales posteriores.



E) El título IV, "Comisión de Ética Pública", está compuesto de cuatro artículos (15 a 18), que regulan la naturaleza y adscripción, composición, funciones y funcionamiento de este órgano colegiado que se crea.

F) El título V, "Registro de Bienes y Actividades de los Altos Cargos", se integra por cuatro artículos (19 a 22), en los que se define el citado registro, se indica quién llevara su gestión, su naturaleza y acceso, y se regula su forma de organización.

G) EL Título VI, "Régimen Sancionador", se compone de cinco artículos (23 a 27) que detallan las infracciones, sanciones, el procedimiento a seguir, órganos competentes para incoar, instruir y resolver, la prescripción de infracciones y sanciones y su cancelación.

H) Las disposiciones adicionales se refieren a los siguientes extremos:

- La primera, "Limitación de mandatos", prevé que las personas que hayan ostentado durante ocho años la presidencia de la Junta de Castilla y León o de alguna de las instituciones propias de la Comunidad de Castilla y León no podrán ser propuestas para su reelección en la misma Institución.

- La segunda, "Código Ético y de Austeridad de las Instituciones Propias", prevé que estas instituciones cuenten con su propio código de conducta.

- La tercera, "Relación de entes", establece que en el Portal de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León se mantendrá una enumeración actualizada de los entes y de los cargos a los que les sea de aplicación esta norma.

- La cuarta, "Comunicación de nombramientos", prevé a quién debe comunicarse los nombramientos del personal directivo y de altos cargos.



-La quinta, "Contenido de declaraciones", establece que la Inspección General de Servicios deberá crear un formulario con el contenido de las declaraciones previstas en esta norma, a realizar por los altos cargos.

-La sexta, "Constitución de la Comisión Ética Pública", prevé su constitución en el plazo de dos meses desde la entrada en vigor de esta norma.

-La séptima, "Adaptación del Registro de Bienes y Actividades de los Altos Cargos", establece un plazo de dos meses para la adaptación a la nueva norma del citado registro.

I) Las disposiciones transitorias se refieren a los siguientes aspectos:

-La primera, "Régimen de nombramiento", establece que determinados preceptos no serán de aplicación durante la presente legislatura a quien tenga la condición de alto cargo en el momento de la entrada en vigor de esta norma.

-La segunda, "Código Ético y de Austeridad", recuerda la vigencia del Código Ético y de Austeridad de los Altos Cargos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de sus entes adscritos aprobado por Acuerdo 132/2015, de 15 de octubre, de la Junta de Castilla y León, en lo que no se oponga a lo previsto en esta norma.

-La tercera, "Reserva de puesto", extiende determinadas previsiones de la norma al personal de la Administración de la Comunidad que esté en situación de servicios especiales en el momento de su entrada en vigor.

-La cuarta, "Normativa electoral", indica que lo previsto en el apartado 3 de la disposición final primera no será de aplicación durante la presente legislatura a quienes ostenten la condición de procurador de las Cortes de Castilla y León en el momento de la entrada en vigor de esta norma.

J) La disposición derogatoria abroga cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en esta ley y, en particular, la Ley 6/1989, de 6 de octubre, de incompatibilidades de los miembros de la Junta



de Castilla y León y de otros cargos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León; la Ley 11/1990, de 28 de noviembre, de creación del Registro de Intereses de los miembros de la Junta de Castilla y León y de otros cargos de la Administración de la Comunidad Autónoma; y el Decreto 3/1991, de 17 de enero, por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro de Intereses de Altos Cargos.

K) La disposición final primera modifica el artículo 3.2 e introduce un nuevo artículo 31 bis en la Ley 3/1987, de 30 marzo, Electoral de Castilla y León.

- La disposición final segunda introduce un nuevo artículo 40 bis en la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

- La disposición final tercera modifica los artículos 2 y 21.2 de la Ley 4/2001, de 4 de julio, reguladora de la iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos de Castilla y León.

- La disposición final cuarta da una nueva redacción al artículo 90.2 de la Ley 7/2005 de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León

- La disposición final quinta faculta a la Junta de Castilla y León para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución de la presente ley.

- La disposición final sexta establece que la presente Ley entrará en vigor en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León

Segundo.- El expediente remitido.

En el expediente que acompaña al anteproyecto de ley, además de un índice de los documentos que lo conforman (el expediente no está foliado, tal y como exige el artículo 50 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo), figuran los siguientes:



- Anteproyecto de ley, sin fechar, y Memoria del anteproyecto, de 1 de abril de 2016.

- Petición de informe a las restantes Consejerías.

- Observaciones formuladas por la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades (Secretaría General, Dirección General de Familia y Políticas Sociales y Dirección General de la Mujer) y escritos de las Secretarías Generales de las restantes Consejerías en los que manifiestan que no formulan observaciones ni sugerencias.

- Certificado de la secretaria de la Mesa General de Negociación de los Empleados Públicos, de 8 de abril de 2016, en el que se hace constar que en la reunión de la citada Mesa General celebrada en esa misma fecha "ha sido informado y debatido" el anteproyecto de ley.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Economía y Hacienda de 14 de abril de 2016.

- Informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos de 19 de abril de 2016, al que se adjunta el texto del anteproyecto de ley informado.

- Certificado de la secretaria del Consejo de la Función Pública, de 20 de abril de 2016, en el que se hace constar que el Pleno de dicho órgano ha informado favorablemente el anteproyecto de ley (con el voto favorable de la Administración y de los sindicatos UGT y CCOO, el voto en contra del sindicato CSI-F y la abstención del sindicato FSES).

- Memoria del anteproyecto de ley, de 20 de abril de 2016.

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

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

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

El 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 de dicha Ley.

2ª.- Contenido del expediente.

El artículo 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo dispone que las solicitudes de dictamen deberán incluir toda la documentación y antecedentes necesarios para dictaminar sobre las cuestiones consultadas, así como el borrador, proyecto o propuesta de resolución. A la documentación y antecedentes se acompañará un índice numerado de documentos.

Para el supuesto de los anteproyectos de ley, ha de considerarse documentación necesaria la exigida por el artículo 75.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, en la redacción dada por la Ley 5/2014, de 11 de septiembre, de medidas para la reforma de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Conforme al citado artículo 75.2, el proyecto, cuya elaboración se iniciará en la consejería competente por razón de la materia, deberá ir acompañado de una memoria que en su redacción final deberá contener:

- a) El marco normativo en el que pretende incorporarse, con expresión de las disposiciones afectadas y tabla de vigencias.
- b) La motivación 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) Un informe de la evaluación del impacto de género.
- e) Informe motivado de las razones imperiosas de interés general que determinen el efecto desestimatorio del silencio administrativo.
- f) De establecerse un régimen de autorización para el acceso o ejercicio de una actividad de servicios, motivación suficiente sobre la



conurrencia de las condiciones de no discriminación, necesidad y proporcionalidad, así como, en su caso, de la concurrencia de estas mismas condiciones en relación con los requisitos previstos en el artículo 11.1 o en el artículo 12.2 de la Ley sobre el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

g) El resultado, en su caso, de los trámites de audiencia e información pública.

El artículo 75.4 de la ley exige que el proyecto se envíe a las restantes consejerías para que informen sobre todos los aspectos que afecten a sus competencias, se emita informe de legalidad 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.

En el presente caso, como ha quedado reflejado en los antecedentes de hecho y se acredita con la documentación enviada, se ha dado cumplimiento a los siguientes trámites:

- El anteproyecto de ley ha sido objeto de examen por todas las Consejerías, las cuales han tenido ocasión de formular observaciones.

- Se ha emitido el informe preceptivo de la Dirección General de Presupuestos y Estadística de la Consejería de Economía y Hacienda, conforme exige el artículo 76.2 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León, en relación con la disposición adicional séptima de la Ley 8/2015, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2016.

- La Mesa General de Negociación de los Empleados Públicos ha sido informada y ha debatido el anteproyecto de ley.

- Figura el informe preceptivo de la Dirección de los Servicios Jurídicos, tal como exigen la citada Ley 3/2001, el artículo 4.2.a) de la Ley 6/2003, de 3 de abril, de Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León, y el artículo 2.5º.A.c) del Decreto 17/1996, de 1 de febrero, de organización y funcionamiento de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Castilla y León.



- Consta que el Consejo de la Función Pública ha informado favorablemente, por mayoría, el anteproyecto, al amparo del artículo 11.4.a) de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León.

Se completa el expediente remitido con una Memoria firmada por el Secretario General de la Consejería proponente, en cumplimiento del artículo 39.1.g) de la Ley 3/2001, de 3 de julio, en la que se recogen, con carácter general, los extremos exigidos en el artículo 75.3 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, sin que sea preciso, a la vista del contenido del anteproyecto, la motivación exigida en las letras e) y f) del citado precepto.

No obstante, deben formularse varios reparos sobre la documentación remitida:

1) Sobre la Memoria.

El artículo 3 del Decreto 43/2010, de 7 de octubre, por el que se aprueban determinadas medidas de mejora en la calidad normativa de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, señala que "La memoria (...) deberá reseñar las modificaciones introducidas en el texto originario como fruto de la participación, de informes y consultas, y justificar las razones que llevan a aceptar o, en su caso, rechazar las observaciones que se hayan presentado". Pues bien, se advierte que no constan en el expediente remitido las sugerencias, observaciones y propuestas realizadas durante la tramitación del expediente, ni referencia al debate en la Mesa General de Negociación o la causa de los votos contrarios realizados en el Consejo de la Función Pública.

En cuanto a su contenido, la Memoria del proyecto recoge los siguientes aspectos exigidos por el artículo 75.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio:

- Necesidad y oportunidad de la norma.
- Marco normativo en el que pretende incorporarse la norma que se pretende aprobar.
- Impactos preceptivos: impacto presupuestario (se contiene un estudio económico que indica que no hay repercusión en el gasto público); impacto normativo (se indica que no procede tal evaluación, de conformidad



con lo previsto en el artículo 4 del citado Decreto 43/2010, de 7 de octubre); evaluación de impacto administrativo, evaluación del impacto de género (se concluye que no tiene impacto en este ámbito); e impacto a la infancia y la adolescencia.

- Tramitación del proyecto normativo.

Sin embargo, se echa en falta en el expediente remitido y, por ello, debe incluirse, la documentación acreditativa de haberse sometido el proyecto a audiencia e información pública en la Plataforma de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León.

2) Sobre la intervención de la Mesa General de Negociación y del Consejo de la Función Pública.

En cuanto al sometimiento del anteproyecto a la Mesa General de Negociación, este trámite viene exigido en el artículo 37.2.a) del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, y en similares términos el artículo 104.2 de la Ley 7/2005, de 24 de mayo. El artículo 104.2 de esta última Ley establece que "No existirá obligación de negociar cuando se trate de decisiones de las Administraciones que afecten a sus potestades de organización, al ejercicio de derechos de los ciudadanos ante los funcionarios públicos y el procedimiento de formación de los actos y disposiciones administrativas. Cuando las consecuencias de las decisiones de las Administraciones que afecten a sus potestades de organización puedan tener repercusión sobre las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos se realizará consulta a las organizaciones sindicales y sindicatos a que hace referencia el artículo 102 de la presente Ley".

Obra en el expediente un certificado en el que se limita a hacer constar que en la reunión de la Mesa General de Negociación celebrada el 8 de abril "ha sido informado y debatido" el anteproyecto de ley, pero, como ya se ha expuesto, no figuran las sugerencias o aportaciones realizadas.

Por su parte, el Consejo de la Función Pública ha emitido informe al amparo del artículo 11.4.a) de la citada Ley 7/2005, de 24 de mayo, tal y como se indica en la Memoria del anteproyecto. El citado artículo dispone:

"Corresponde al Consejo de la Función Pública: a) Informar los anteproyectos de ley y los proyectos de disposiciones generales en materia de personal".

La participación del Consejo de la Función pública se acredita en el expediente mediante un certificado en el que se limita a hacer constar que el Pleno de dicho órgano ha informado favorablemente el anteproyecto de ley, con el voto favorable de la Administración y de los sindicatos UGT y CCOO, el voto en contra del sindicato CSI-F y la abstención del sindicato FSES.

En relación con la intervención preceptiva de estos órganos (Mesa General de Negociación y Consejo de la Función Pública), debe reiterarse lo señalado por este Consejo Consultivo en dictámenes recientes (Dictámenes 215/2015, 442/2015 y 121/2016) en el sentido de que la actuación de estos órganos debe quedar acreditada mediante la incorporación al expediente del acta de la sesión en la que se evaluó el anteproyecto, a fin de conocer el debate generado y las alegaciones efectuadas en relación con él, puesto que solo constan las certificaciones de las secretarías en las que se da cuenta simplemente de la existencia del informe pero no de su contenido (únicamente el del Consejo de la Función Pública se indica que es favorable por mayoría). Como señala la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 2 de febrero de 2015, en relación con la emisión de informes preceptivos en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general "El informe del Consejo no puede convertirse en un mero automatismo formalista de forma que pueda convalidarse su existencia con la mera expresión de que ha sido sometido a consideración del Consejo el borrador del Decreto, no constando ni tan siquiera su aquiescencia al mismo, o la emisión de informe de carácter verbal, de forma que de ello pueda deducirse la plena aquiescencia con la propuesta sometida a la consideración del órgano decisorio, sino que, por el contrario, coherentemente con el contenido de las normas reglamentarias que configuran el referido informe como preceptivo, y atendiendo a su finalidad y naturaleza, debe exigirse que tal informe obre en el expediente administrativo".

De acuerdo con lo expuesto, se considera que deberían haberse incorporado al expediente remitido las actas de las reuniones celebradas por la Mesa General de Negociación y el Consejo de la Función pública, a fin de conocer los términos concretos en los que se desarrollaron los debates; y en el caso del Consejo de la Función Pública debería haberse incluido, además, el contenido material del informe favorable a que se hace referencia, ya que ello



habría permitido una valoración más completa del anteproyecto, así como poder ponderar los motivos de oposición y abstención de las organizaciones sindicales al carácter favorable del informe.

La omisión de esta documentación podría considerarse suficiente para acordar la suspensión del plazo para emitir dictamen y requerir a la Consejería consultante para que tales defectos sean subsanados. No obstante, este Consejo Consultivo procede a emitir el dictamen solicitado, no sin advertir de la necesidad de incorporar dicha documentación al expediente antes de la aprobación del anteproyecto de ley por la Junta de Castilla y León para su remisión a las Cortes como proyecto de ley.

3ª.- Competencia de la Comunidad de Castilla y León.

El título competencial que habilita a la Comunidad de Castilla y León para aprobar la norma proyectada es el contenido en el artículo 70.1.1º, a la Comunidad de Castilla y León la competencia exclusiva sobre la organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno.

El legislador básico ha apoderado al legislador autonómico de amplias facultades para regular el régimen jurídico del personal objeto de esta norma. El artículo 13 del ya citado texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público señala que "El Gobierno y los Órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas podrán establecer, en desarrollo de este Estatuto, el régimen jurídico específico del personal directivo así como los criterios para determinar su condición, de acuerdo, entre otros, con los siguientes principios (...).

Por ello, ha de concluirse que existe habilitación competencial suficiente para promulgar la norma proyectada.

5ª.- Observaciones al texto del anteproyecto.

A) Exposición de motivos.

Las Instrucciones para la elaboración de los documentos que se tramitan ante los órganos colegiados de gobierno de la Comunidad de Castilla y León, aprobadas por Resolución de 20 de octubre de 2014, del Secretario General de la Consejería de la Presidencia, en ejecución del Decreto 8/2014, de 6 de



marzo, por el que se regula el funcionamiento de los órganos colegiados de gobierno de la Comunidad de Castilla y León, establecen el siguiente contenido general de la parte expositiva de las normas:

«La parte expositiva comenzará con una breve explicación de cuales sean las disposiciones de las que deriva o en las que encuentra su encaje la norma o el acuerdo. La exposición se hará de forma ordenada, comenzando por el derecho internacional o comunitario si existiese y, siguiendo por este orden, con la Constitución Española, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, la normativa básica estatal y la normativa autonómica.

»Cabe citar, a continuación, si existiesen, los antecedentes normativos de la cuestión que se va a abordar en el articulado (...).

»Posteriormente se describirá su objeto y finalidad, y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, indicando de manera expresa el fundamento competencial que se ejercita.

»Deberán destacarse también los aspectos más relevantes de la tramitación, consultas efectuadas y principales informes evacuados, en particular la audiencia a otras administraciones públicas cuando se haya producido.

»Si la parte expositiva es larga, podrá dividirse en apartados, que se identificarán, sin titular, con números romanos centrados en el texto”.

En el supuesto analizado, la exposición de motivos reseña de manera concisa, tanto el objetivo que persigue la norma, como algunos de los principales aspectos de su regulación.

B) Articulado.

Título I.- Nombramiento

Artículo 2.- Nombramiento.

El apartado 2 de este artículo establece que “En el caso de los miembros del gobierno, no podrán ser nombrados como titulares de una consejería quienes ya lo hubieran sido de ese mismo departamento durante ocho años”.



De acuerdo con dicha redacción, la prohibición parece que no alcanzaría a los titulares de una consejería que hubiera sufrido una modificación solo parcial del ámbito material del departamento. Por ello, este Consejo considera que sería preferible establecer las limitaciones sobre las áreas funcionales en las que se estructura un departamento.

Título III.- Cese

Artículo 14.- Limitaciones derivadas del cese.

El precepto establece limitaciones a las actividades profesionales a desarrollar tras el cese del alto cargo, así como de las contrataciones que pudiera celebrar con la Administración de la Comunidad, por sí mismo o a través de entidades participadas por él.

El tenor del apartado 2 de este precepto puede conllevar dudas interpretativas. Así, podría entenderse que la obligación del ex-alto cargo consistirá en comunicar a la Inspección General de Servicios, con carácter previo a su inicio, las actividades privadas que pretenda desarrollar, sin necesidad de esperar la declaración de la Inspección para comenzar el ejercicio de dicha actividad privada.

Por el contrario, si la interpretación que debe hacerse consiste en la necesidad de esperar la declaración de la Inspección General de Servicios para comenzar a desarrollar la actividad privada, se advierte sobre el excesivo plazo establecido y los inconvenientes que sufriría el interesado teniendo en cuenta que el momento de incorporación a una empresa privada en la mayoría de las ocasiones excede de la decisión de aquél y del cumplimiento de las obligaciones preexistentes.

El fin loable del precepto debe permitir en todo caso que puedan acceder a la condición de alto cargo personas cualificadas profesionalmente, procedentes tanto del sector público como privado, ya que la colaboración entre ambos facilitará una mejor gestión de lo público.

Título IV.- Comisión de Ética Pública

Artículo 15.- La Comisión de Ética Pública.



El artículo 15 crea la Comisión de Ética Pública, órgano colegiado de la Administración de la Comunidad de Castilla y León adscrito a la consejería que tenga atribuidas las funciones de inspección de servicios. El artículo 16 regula su composición, el artículo 17 sus funciones y el artículo 18 su funcionamiento.

En relación con la creación del órgano colegiado es preciso que en la norma que la lleve a cabo consten las especificaciones a las que se refiere el artículo 11.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, vigente en el momento de la emisión de este dictamen. En este mismo sentido, el artículo 53.1 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, establece, en relación con los requisitos de creación de los órganos colegiados, que "La disposición o convenio por la que se constituya un órgano colegiado en la Administración Autonómica deberá prever necesariamente los siguientes extremos:

- »a) Sus fines y objetivos.
- »b) Su adscripción administrativa.
- »c) La composición y los criterios para la designación de sus miembros o su titularidad, y del secretario, en todo caso.
- »d) Las funciones de decisión, propuesta, informe, seguimiento o control, así como cualquier otra que se le atribuya.
- »e) La dotación de los créditos necesarios, en su caso, para su funcionamiento".

Es importante así establecer en estos casos los límites precisos en los que pueda desenvolverse la posterior norma reglamentaria que desarrolle la regulación legal.

El anteproyecto no contiene, al respecto, la "dotación de los créditos necesarios para su funcionamiento", sino únicamente una mención a quién debe suministrarle los medios materiales, extremo que debería completarse.

Por otro lado el artículo 16 regula su composición: el titular de la consejería a que esté adscrita la Inspección General de Servicios, que la



presidirá; el titular del centro directivo que tenga atribuidas las funciones de inspección de servicios; el titular del centro directivo que tenga atribuidas las funciones de secretariado de la Junta de Castilla y León y tres expertos designados por la Junta de Castilla y León entre catedráticos y profesores universitarios del ámbito del derecho.

Este Consejo considera que deberían determinarse los criterios de nombramiento de éstos últimos, en cuanto únicos miembros ajenos a la Administración.

Título VI.- Régimen Sancionador

Artículo 23.- Infracciones

El apartado 1 del precepto establece que "A los efectos de lo previsto en esta ley y sin perjuicio del régimen sancionador recogido en la normativa estatal básica, se consideran infracciones muy graves: (...) e) La comisión de dos infracciones graves en cuatro años".

El precepto tiene una redacción muy indeterminada, que debería mejorarse. En primer lugar, parece que debería tratarse de las infracciones enumeradas en el siguiente apartado 2, que se refiere a las infracciones graves (evidentemente, no se trataría de las cometidas en otro sector de actividad, como por ejemplo, tráfico). En segundo lugar, debe tratarse de infracciones anteriores en el tiempo, sancionadas y firmes.

De manera similar (salvo que el periodo se limita a un año) al artículo 29.1.1) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (legislación básica), el precepto podría referirse a la comisión de una infracción muy grave cuando el autor hubiera sido sancionado por dos infracciones graves del apartado 2, a lo largo de los cuatro años anteriores, contra las que no quepa recurso en la vía administrativa.

Artículo 25.- Procedimiento

El procedimiento será sumario y contradictorio y se ajustará a lo previsto en la normativa reguladora de la potestad sancionadora de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.



El precepto deberá ser objeto de desarrollo reglamentario, dado que la normativa autonómica vigente se concreta en el Decreto 189/1994, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento Regulator del Procedimiento Sancionador de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, disposición que no contiene un procedimiento sumario, únicamente regula un procedimiento abreviado (artículo 14), para "aquellos supuestos en los que el órgano competente así lo determine en el acuerdo de iniciación, por considerar que existen elementos de juicio suficientes para calificar los hechos como infracción administrativa leve".

Disposiciones adicionales

Primera.- Limitación de mandatos.

El precepto señala que las personas que hayan ostentado durante ocho años la presidencia de la Junta de Castilla y León o de alguna de las instituciones propias de la Comunidad de Castilla y León no podrán ser propuestas para su reelección en la misma Institución.

En cuanto a la reelección del Presidente de la Junta de Castilla y León, máximo representante político de la Comunidad, debe advertirse sobre las discrepancias doctrinales existentes en relación con las limitaciones a la denominada "irrelegibilidad" o reelección de un electo como presidente.

En la Constitución española, el artículo 23 dispone que "Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal (...) Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes".

La soberanía del pueblo español se plasma en un régimen parlamentario que contiene un derecho subjetivo a participar eligiendo a los representantes - sufragio activo-, y acumulativamente en el derecho a postularse candidato - sufragio pasivo-, con la expectativa de ser elegido.

Por ello, el sufragio es un derecho fundamental que tiene la configuración formal de derecho público subjetivo, que por estar incardinado en el capítulo segundo, sección I, del título primero de la Constitución, goza de las mayores garantías y protecciones. Así el artículo 53.1 de la Constitución señala



que "1. Los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del presente Título vinculan a todos los poderes públicos. Sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161, 1, a)".

El carácter esencial para la vida política democrática de este derecho no impide que, como todos los de su género, se encuentre sujeto a ciertas limitaciones previstas expresamente en las leyes, como son la inelegibilidad, la incapacitación e inhabilitación y la incompatibilidad parlamentaria.

A este respecto conviene recordar que la "irreelegibilidad" es esencialmente una especialidad de la inelegibilidad, una privación del sufragio pasivo referida al caso de un sujeto que ha desempeñado con anterioridad un mandato electivo; no se priva de la condición de procurador sino de la de presidente, de ostentar la suprema representación de la Comunidad y la ordinaria del Estado en ella. Se considera a la antigüedad como una causa suficiente para despojar de tal posibilidad.

Al tratarse de un límite en el ejercicio de un derecho, la prohibición de ser reelegido como presidente, de existir, tendría que estar recogida de forma clara e inequívoca en una norma de rango adecuado (artículo 70.1 de la Constitución), como la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General (LOREG) o en el propio Estatuto de Autonomía.

No consta en las citadas normas referencia alguna a limitaciones a la reelección del presidente, así como tampoco en la Ley 3/1987, de 30 de marzo, Electoral de Castilla y León, que establece el marco jurídico para la celebración de elecciones a las Cortes de Castilla y León, en desarrollo de las anteriores.

En este sentido el Estatuto de Autonomía de Castilla y León omite cualquier referencia a este tipo de limitaciones. El artículo 11.2 señala que "Los ciudadanos de Castilla y León tienen derecho a ser electores y elegibles en las elecciones legislativas autonómicas en las condiciones y con los requisitos que señalen las leyes"; el artículo 21.4 indica que "La legislación electoral determinará las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de los Procuradores, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 67, apartado 1, de la Constitución".



Por todo ello, según parte de la doctrina, la limitación de mandatos debería ser establecida por el Estatuto de Autonomía o, por remisión expresa de éste, en la ley electoral autonómica, en virtud de su competencia de autoorganización, dentro del respeto de las disposiciones previstas por la LOREG sobre causas generales de inelegibilidad.

Esta es, asimismo, la interpretación que se ha seguido en Castilla-La Mancha al introducir esta causa de incompatibilidad en el artículo 13, apartado 2, de su Estatuto de Autonomía, que señala que "El Consejo de Gobierno se compone del Presidente, de (...). Las Cortes de Castilla-La Mancha, por mayoría de tres quintos de los miembros del Pleno de la Cámara, aprobarán una Ley del Gobierno y del Consejo Consultivo en la que se incluirá la limitación de los mandatos del Presidente", previsión que desarrolló el artículo 4.1 de la Ley de Gobierno y Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha 11/2003, de 25 de septiembre. De este modo la ley desarrolla y está habilitada por un precepto estatutario expreso para abordar la materia.

Por el contrario la Ley 1/2014, de 18 de febrero, de regulación del estatuto de los cargos públicos del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, no ha seguido el referido criterio ni las sugerencias realizadas en el Dictamen 534/2013, de 31 de octubre, del Consejo Consultivo de Extremadura.

Observaciones de técnica normativa.

De acuerdo con las directrices de técnica normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, y por la Resolución de 20 de octubre de 2014, del Secretario General de la Consejería de la Presidencia, por la que se aprueban instrucciones para la elaboración de los documentos que se tramitan ante los órganos colegiados de Gobierno de la Comunidad de Castilla y León debería homogeneizarse el uso de mayúsculas a lo largo del texto, así como restringirse este uso lo máximo posible.

Por último, debe corregirse la errata existente en el párrafo segundo del artículo 3 y sustituir "cargo" por el plural "cargos".



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

III CONCLUSIONES

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

Consideradas las observaciones formuladas, puede elevarse a la Junta de Castilla y León para su aprobación el anteproyecto de ley por la que se regula el Estatuto de los Altos Cargos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

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

LA SECRETARIA

EL PRESIDENTE

María A. García

Fdo.- María A. García Fonseca

Fdo.- Mario Amilivia González