

Expediente: 8/2005

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se regulan las Cartas de Servicios de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus organismos autónomos.

Dictamen: 11/2005, de 18 de abril

DICTAMEN

En Pamplona, a 18 de abril de 2005,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Enrique Rubio Torrano, Presidente, don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario, don Francisco Javier Martínez Chocarro, don Joaquín Salcedo Izu, don José María San Martín Sánchez, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo, Consejeros,

siendo ponente don Francisco Javier Martínez Chocarro,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

El día 1 de marzo de 2005 tuvo entrada en este Consejo un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 16.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), modificada por la Ley 25/2001, de 10 de diciembre, se recaba la emisión de dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se regulan las Cartas de Servicios de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus organismos autónomos, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 24 de enero de 2005.

I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral

Del expediente remitido resulta la práctica de las actuaciones procedimentales siguientes:

1. Por Orden Foral 173/2004, de 6 de octubre, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, se inicia el procedimiento de elaboración de una disposición de carácter general para regular las Cartas de Servicios de la Comunidad Foral de Navarra y de sus organismos autónomos, encomendando su elaboración y tramitación al Servicio de Modernización y Estudios de las Administraciones Públicas del Instituto Navarro de Administración Pública.

2. Por el citado Servicio se han elaborado dos informes y una memoria de fechas 8 y 11 de noviembre de 2004. El informe-propuesta justifica la conveniencia del proyecto en la modernización de la Administración y en la mejora de la calidad de los servicios públicos para una mejor prestación de los mismos a los ciudadanos, que tienen derecho a conocer los servicios que presta la Administración y los compromisos de ésta con aquellos. El informe jurídico analiza el borrador del proyecto, su base legal, objeto, concepto, estructura, contenido, su elaboración y gestión y su aprobación y difusión. La Memoria abunda en la justificación del proyecto dirigido a la calidad y modernización de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, expone la falta de regulación anterior por lo que no existe afectación normativa, la necesidad de contar con un instrumento normativo que regule las Cartas de Servicios con cita de la habilitación legal en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre el régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (en adelante, LRJ-PAC) y en la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (desde ahora, LFACFN); en la parte económica sostiene que el proyecto no supone incremento de gasto y puede ser atendido con los gastos corrientes de las unidades que desarrollen las Cartas de Servicios no constando la conformidad de la Intervención Delegada; en lo que afecta a la organización señala que el proyecto no conlleva cambios orgánicos ni incrementos de plantilla; y, por último, respecto de la tramitación manifiesta que el borrador del proyecto se trasladó a las Secretarías Técnicas de los Departamentos y al Servicio de Organización del Departamento de Economía y Hacienda sin que se hubiera recibido ninguna observación o sugerencia y, finalmente, entiende que por la índole del proyecto no se requiere informe preceptivo de ningún órgano colegiado.

3. El informe emitido por el Servicio de Acción Legislativa y Coordinación del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, de 13 de diciembre de 2004, advierte sobre la necesidad de completar la tramitación a efectos de la elaboración del proyecto con los informes del Secretario Técnico del Departamento y el de impacto por razón de sexo; realiza sugerencias sobre la estructura y técnica jurídica y algunas observaciones, sobre el fondo, al texto propuesto.

4. Con fecha 10 de enero de 2005, se remite por el Director Gerente del Instituto Navarro de Administración Pública a la Secretaría Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior el anteproyecto del Decreto Foral, indicando que el texto ha sido informado por la Comisión de Secretarios Técnicos una vez incorporadas las sugerencias y observaciones realizadas, y justificando la ausencia de los informes de impacto por razón de sexo y de la Dirección General de Política Económica y Presupuestaria porque no se observa ningún aspecto que incida en la primera cuestión ni que la aplicación o elaboración del Decreto Foral supongan gasto ni coste añadido al erario público.

5. La Secretaría Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, con fecha 17 de enero de 2005, emite informe sobre el proyecto tras el análisis de su contenido señalando su objeto, justificación, adecuada base legal, rango, el cumplimiento de las exigencias procedimentales, la necesaria consulta a este Consejo y la ausencia de reparos de índole jurídica. Asimismo, en la misma fecha, informa favorablemente la propuesta de acuerdo de toma en consideración.

6. Finalmente, el Gobierno de Navarra, por acuerdo de 24 de enero de 2005, tomó en consideración el proyecto para su remisión a consulta de este Consejo.

I.3ª. El proyecto de Decreto Foral

El proyecto sometido a consulta consta de una exposición de motivos, cinco artículos y dos disposiciones finales.

El Decreto Foral proyectado expresa en su exposición de motivos los objetivos de modernización y gestión de calidad en la prestación de los servicios públicos orientados a la más amplia satisfacción de las necesidades de los ciudadanos; que las Cartas de Servicios son el instrumento adecuado a tal fin, ya extendidas en las Administraciones europeas, en la Administración estatal y en parte de las Comunidades Autónomas y entidades locales. Señala su fundamento legal en la LRJ-PAC y en la LFACFN.

El artículo 1 fija como objeto del Decreto Foral la regulación de las Cartas de Servicios y como ámbito de aplicación la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

El artículo 2 define, en su apartado 1, las Cartas de Servicios como documentos de acceso público en los que la Administración informa a los ciudadanos de los servicios públicos que presta y explicita los compromisos que ésta adquiere frente a ellos, así como los indicadores que aseguran su prestación. El apartado 2, al señalar la naturaleza de estos documentos, incide en su carácter no normativo siendo éstos compromisos voluntariamente adquiridos por la Administración, de los que no pueden derivarse efectos jurídicos vinculantes.

El artículo 3, en tres apartados, regula la estructura y contenido de las Cartas de Servicios distinguiendo un contenido, en primer lugar, de carácter general por el que se identifica el órgano u organismo que las elabora, los objetivos y competencias de dicho órgano, así como los servicios que presta junto con las referencias normativas que los regulan y el sistema de sugerencias y reclamaciones; en segundo lugar, los compromisos que se adquieren en relación con los servicios que se prestan, entre los que además de los plazos de tramitación de procedimientos o de prestación de servicios, horarios y lugares de atención al público, acceso al servicio, se incluyen los indicadores para la evaluación del cumplimiento de éstos; y, finalmente, un contenido de carácter complementario en la que se incluyen otros datos de interés sobre los servicios prestados, como direcciones postales, telefónicas, informáticas de las oficinas donde se prestan los servicios y de la unidad responsable de la Carta de Servicios.

El artículo 4 encomienda a cada Departamento u organismo autónomo la elaboración y gestión, seguimiento y control de las Cartas de Servicios, así como la determinación de su ámbito de aplicación, bajo la responsabilidad de su máximo órgano directivo. Se reserva al Consejero de Presidencia, Justicia e Interior la facultad de dictar, mediante Orden Foral, una regulación con carácter general del diseño, estructura, formato y demás características con el objeto de asegurar la uniformidad y visión corporativa de las Cartas de Servicios. Asimismo, se contempla para su elaboración el asesoramiento del Servicio de Modernización y Estudios de las Administraciones Públicas del Instituto Navarro de Administración Pública.

El artículo 5 regula la aprobación y difusión de las Cartas de Servicios siendo el órgano ejecutivo superior de cada Departamento u organismo autónomo el encargado de dictar la resolución aprobatoria de las mismas. En cuanto a su difusión, además de la publicación oficial en el BON, cada Departamento u organismo autónomo determinará los medios de divulgación complementaria que estime más conveniente, siendo igualmente responsable de su mantenimiento actualizado.

La disposición final primera habilita al Consejero de Presidencia, Justicia e Interior para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y aplicación del Decreto Foral y la segunda fija la entrada en vigor en el día siguiente a su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El presente dictamen ha sido solicitado al amparo del artículo 16.1 de la LFCN, según redacción dada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre. El apartado f) de dicho artículo dispone que el Consejo de Navarra deberá ser consultado preceptivamente en los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones.

El proyecto que se examina constituye un desarrollo reglamentario de lo dispuesto por los artículos 3 y 35-g) de la LRJ-PAC y 13, 14 y 15 de la

LFACFN en tanto en cuanto establece el marco general y estructura de lo que han de ser las Cartas de Servicios.

En consecuencia, el dictamen resulta preceptivo y con este carácter se emite por el Consejo de Navarra.

II.2ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

Como señala la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 4ª) del Tribunal Supremo de 26 de abril de 2004 (recurso de casación nº 1144/2001), “el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general es un procedimiento administrativo especial, respecto del cual las Comunidades Autónomas gozan de competencias exclusivas cuando se trate del procedimiento para la elaboración de sus propias normas de carácter general”.

La Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente regula, siguiendo las sugerencias de este Consejo, el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el Capítulo IV de su Título IV, si bien ha entrado en vigor el día 1 de marzo de 2005. Por tanto, dicha regulación no estaba vigente en el momento de iniciación y tramitación del procedimiento de elaboración del proyecto de disposición que nos ocupa, debiendo tenerse en cuenta al respecto el principio general establecido en la disposición transitoria segunda de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, sobre aplicación de la normativa vigente en el momento de iniciación del correspondiente procedimiento, igualmente recogido en la disposición transitoria segunda de la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

En todo caso, y según ha venido reiterando este Consejo, a partir de la escueta regulación contenida en la Ley 23/1983, de 11 de abril, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral (en adelante, LFGACF), de aplicación en este caso, la elaboración de las disposiciones administrativas ha de ajustarse al correspondiente procedimiento que trata de asegurar, de forma justificada y participativa, la objetividad, la transparencia, el servicio al

interés general y la legalidad, materializando el derecho de los ciudadanos a una buena administración. En particular -y según los casos- habría que contar con un informe justificativo, una memoria económica, los resultados de las audiencias llevadas a cabo, los informes pertinentes de otros Departamentos y organismos, así como el informe de la Secretaría Técnica del Departamento que elabora el proyecto. En suma, ha de cumplimentarse adecuadamente el procedimiento para lograr un recto ejercicio de la potestad reglamentaria que satisfaga con objetividad los intereses generales, con la participación de los ciudadanos y con pleno sometimiento a la ley y al Derecho.

Pues bien, como consta en el expediente, el proyecto ha sido informado por el Consejo Navarro de Medio Ambiente y por la Secretaría Técnica del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda. Igualmente, ha sido objeto de un informe conjunto de los Directores Generales de Medio Ambiente y de Industria y Comercio.

En el presente caso, consta en el expediente un informe-propuesta, una memoria justificativa y un informe jurídico realizados por el Servicio de Modernización y Estudios de las Administraciones Públicas de Navarra, en los que se incluyen un análisis normativo, así como la incidencia económica y organizativa, la adecuación jurídica de la norma con expresión de su fundamento normativo y la justificación de su conveniencia y oportunidad.

Igualmente, consta en el expediente el informe del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación; de otra parte también ha conocido del proyecto la Comisión de Secretarios Generales Técnicos, recogándose sus sugerencias; y ha sido informado favorablemente por la Secretaría General Técnica del Departamento competente, que se ha pronunciado tanto acerca del procedimiento como sobre la adecuación jurídica de la norma propuesta. Y, finalmente, el proyecto, con el expediente reseñado, se ha remitido a consulta de este Consejo.

Por lo expuesto, la tramitación del proyecto de Decreto Foral se considera ajustada a Derecho.

II.3ª. Marco jurídico

El proyecto examinado, como indican correctamente los órganos preinformantes, tiene su fundamento legal en la LRJ-PAC (artículos 3 y 35 que, respectivamente, se refieren a los principios generales de las Administraciones públicas y derechos de los ciudadanos) y en la LFACFN en sus artículos 13 (acceso a los servicios públicos), 14 (derecho de información) y 15 (información general).

Los ciudadanos tienen pleno derecho a conocer cuales son los servicios que les prestan las organizaciones estatales y a recibirlos con la mayor calidad. De tal manera que la modificación introducida en la LRJ-PAC por la Ley 4/1999, de 13 de enero, se justifica, a decir de su exposición de motivos, “en el buen funcionamiento de la Administración pública y, sobre todo, en los ciudadanos, que son los destinatarios de su actuación” y así se incorporaron, en la nueva formulación de su artículo 3, al conjunto de principios informadores de la actuación administrativa los de confianza legítima de los ciudadanos, de transparencia y de participación.

En el ámbito foral, la LFACFN destaca la regulación del derecho a la atención adecuada, del derecho a una buena administración, además, entre otros, del derecho de confianza legítima y derecho a la información por cuanto los mismos contribuyen al desarrollo de una buena práctica administrativa en la que el servicio a los ciudadanos justifica la existencia de la propia Administración Pública y preside su actividad.

Las Cartas de Servicios se integran, sobre la base de los principios informadores de la actuación administrativa que se han referido, dentro del conjunto de acciones evolutivas para la mejora de calidad y gestión por la Administración pública en la prestación de servicios a los ciudadanos y, por tanto, dentro de esos parámetros, habrá que analizar el presente proyecto de Decreto Foral.

II.4ª. Sobre la adecuación jurídica del proyecto

Según se desprende de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento

Administrativo Común -singularmente de sus artículos 51 y 62.2-, así como de la Ley Foral 14/2004 -artículo 56-, el ejercicio de la potestad reglamentaria encuentra como límite infranqueable el respeto a los denominados principios de constitucionalidad, legalidad y jerarquía normativa, de tal modo que las disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución, Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (desde ahora, LORAFNA), las leyes u otras disposiciones de rango superior, ni regular aquellas materias reservadas a la ley, ni establecer la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de los derechos individuales, so pena de incurrir en vicio de nulidad de pleno derecho.

A) Competencia. Habilitación y rango de la norma

El artículo 49.1, apartados c) y e) de la LORAFNA, reconoce a Navarra la competencia exclusiva, en virtud de su régimen foral, sobre las normas de procedimiento administrativo y, en su caso, económico-administrativo que se deriven de sus especialidades de Derecho sustantivo o de la organización propia de Navarra, y sobre el régimen jurídico de la Diputación Foral, de su Administración y de los entes públicos dependientes de la misma, garantizando el tratamiento igual de los administrados ante las Administraciones Públicas.

Por otra parte, el artículo 23.1 de la LORAFNA atribuye al Gobierno la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria; y, de acuerdo con la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno Navarra y de su Presidente, corresponde al Gobierno de Navarra la potestad reglamentaria (artículo 55.1) y sus disposiciones generales adoptarán la forma de Decreto Foral (artículo 55. 2).

En consecuencia, el proyecto de Decreto Foral examinado se dicta en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra y el rango es el adecuado.

B) Justificación y contenido del proyecto

El dictado del proyecto se justifica, como resulta de las memorias e informes obrantes en el expediente, en la necesaria modernización de la Administración con la finalidad de atender adecuadamente las exigencias de los ciudadanos, explicitando los servicios a prestar y los compromisos que la propia Administración adquiere para con ellos.

Las Cartas de Servicios se ha revelado como el instrumento adecuado para garantizar una mayor calidad en la prestación de dichos servicios y alcanzar mayores niveles de simplificación, transparencia, celeridad, eficacia y eficiencia.

Pasando al examen del proyecto, cuyo contenido ha sido ya expuesto en los antecedentes, diremos que en la exposición de motivos se explicitan los objetivos y motivación, aludiendo a las referencias normativas de otras Administraciones, así como a la base legal en cuyo ejercicio se dicta y explicando su contenido sobre la base de establecer unas reglas generales o marco general para el dictado y aplicación por las unidades administrativas de sus propias Cartas de Servicios, por lo que se considera adecuada su formulación.

Hay un error en la expresión comparativa del quinto párrafo ya que falta el segundo término de la comparación y así debería redactarse en los siguientes términos: “La implantación de las Cartas de Servicios como herramienta para la modernización administrativa se ha extendido tanto en las Administraciones europeas como en la Administración General del Estado...”.

Respecto al articulado, sigue una buena estructura de técnica legislativa al establecer el objeto y ámbito de aplicación (artículo 1), definición y naturaleza (artículo 2), estructura y contenido (artículo 3), así como la elaboración, gestión, aprobación y difusión (artículos 4 y 5), que sigue el modelo implantado en otras Administraciones y comúnmente aceptado, acogiendo adecuadamente los objetivos que persigue con el referente de los principios informadores de la actuación administrativa que se han referido antes, por lo que resulta adecuado a la legalidad.

Resulta apropiada la previsión de preservar la uniformidad, diseño e imagen corporativa, que las Cartas de Servicios reguladas en este proyecto deben tener en cuanto constituyen el marco general y regla común para su desarrollo o implantación posterior por las demás unidades administrativas, centralizada en el Consejero de Presidencia, Justicia e Interior.

En consecuencia, el Decreto Foral proyectado complementa de forma adecuada las disposiciones legales que desarrolla y respeta el ordenamiento jurídico.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se regulan las Cartas de Servicios de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos, se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.