

Expediente: 1/2009

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se regula la Agencia Navarra de Emergencias y se aprueban sus Estatutos.

Dictamen: 8/2009, de 9 de febrero

DICTAMEN

En Pamplona, a 9 de febrero de 2009,

el Consejo de Navarra, integrado por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario; y los Consejeros don Alfredo Irujo Andueza, don Julio Muerza Esparza y don Eugenio Simón Acosta,

siendo ponente don José Antonio Razquin Lizarraga,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación y tramitación de la consulta

El día 8 de enero de 2009 tuvo entrada en el Consejo de Navarra 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 Foral 25/2001, de 10 de diciembre, se recaba dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se regula la Agencia Navarra de Emergencias y se aprueban sus Estatutos, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 29 de diciembre de 2008.

El 23 de enero de 2009 tiene entrada en este Consejo de Navarra escrito del Vicepresidente Primero del Gobierno de Navarra, de la misma fecha, al que se acompaña la documentación complementaria consistente en las alegaciones presentadas por los sindicatos en la reunión de la Mesa Sectorial celebrada el 11 de diciembre de 2008, a que se hace referencia en el acta de dicha reunión.

I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral

Del expediente remitido resulta el desarrollo de las actuaciones siguientes:

1. La Dirección General de Interior del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, con fecha 25 de junio de 2008, elaboró un primer borrador del proyecto de Decreto Foral por el que se crea la Agencia Navarra de Emergencias y se aprueban sus Estatutos. Asimismo, consta el texto íntegro del plan de actuación inicial del organismo autónomo.

2. Dicho borrador fue remitido por la Dirección General de Interior a consulta de los Departamentos de Presidencia, Justicia e Interior, de Administración Local, de Salud, de Economía y Hacienda, de Obras Públicas, de Desarrollo Rural y Medio Ambiente y de Asuntos Sociales, Familia, Juventud y Deporte, con fecha 25 de junio de 2008.

3. Con fecha 11 de julio de 2008, don Jesús Zazpe Garde, en representación de UGT y de la Comisión de Personal ANE (Agencia Navarra de Emergencias) presentó alegaciones al proyecto de Estatutos de la Agencia Navarra de Emergencias, solicitando “la retirada del proyecto de estatuto de Agencia Navarra de Emergencias para negociar unos nuevos; y en todo caso, incluir el reconocimiento expreso de las condiciones sociolaborales, profesionales y empresariales heredadas de la etapa anterior en el Consorcio”. A decir de este escrito, el proyecto es “una muestra más del arrinconamiento y sometimiento del Servicio de Bomberos a Protección Civil”, criticándose determinados preceptos del proyecto pero sin mención de infracción legal alguna.

4. El expediente incorpora cuatro memorias, todas ellas formuladas por el Servicio de Régimen Jurídico y de Personal de la Dirección General de Interior con fecha 29 de julio de 2008.

La memoria justificativa comienza aludiendo al Decreto Foral 38/2006, de 19 de julio, por el que se crea la Agencia Navarra de Emergencias y se aprueban sus Estatutos. Este Decreto Foral fue objeto de dos recursos contencioso-administrativos: el primero fue resuelto por la Sentencia de la

Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra 448/2007, de 6 de julio de 2007, que anuló el artículo 37.4, precepto que luego fue suprimido por el apartado 2 de la disposición adicional sexta del Decreto Foral 116/2007, de 3 de septiembre; y el segundo fue resuelto por Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra 654/2007, de 7 de noviembre de 2007, que anuló el citado Decreto Foral por falta de informes o dictámenes, considerados preceptivos, en el procedimiento de elaboración de la disposición de carácter general impugnada (dictamen del Consejo de Navarra e informe de la Comisión de Protección Civil). La creación del organismo autónomo responde a la necesidad de dotar de una mayor agilidad y eficacia administrativa, así como lograr el máximo grado de coordinación e integración de los recursos afectos a los servicios que hasta entonces habían venido prestando el Consorcio para el Servicio de Extinción de Incendios y Salvamento y el Servicio de Protección Civil. Aporta también, como justificación, datos de los servicios prestados en dichas áreas en los dos últimos ejercicios.

La memoria normativa parte de la Ley Foral 8/2005, de 1 de julio, de Protección Civil y Atención de Emergencias de Navarra y se refiere al Decreto Foral 38/2008 de creación de la Agencia Navarra de Emergencias y aprobación de sus Estatutos, así como a la impugnación de esta disposición reglamentaria a través de dos recursos con la ya referida anulación de un precepto y del Decreto Foral. Se indica que, tras ser sometido el proyecto a conocimiento de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y remitido a la Comisión de Personal de la Agencia Navarra de Emergencias y a la Comisión de Protección Civil, se ha mantenido el texto inicial con tres puntualizaciones: el carácter semestral de las reuniones de la Junta de Gobierno pasa a ser anual; la supresión del artículo 31.1; y el mantenimiento del artículo 37.4 en su día anulado en lo que tiene de regla general, por entender que de una nueva lectura de la sentencia anulatoria de dicho precepto se deriva que la disconformidad se refiere no a la forma general de dotación sino a la excepcionalidad que se establecía respecto de las Áreas y Unidades inferiores de la Dirección de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento.

La memoria organizativa indica que la creación por el Decreto Foral 38/2006 del organismo autónomo adscrito a la Dirección General de Interior supuso la integración en el nuevo organismo del Consorcio del Servicio de Extinción de Incendios y Salvamento y del Servicio de Protección Civil con la correspondiente organización, sin que el nuevo proyecto conlleve la creación, modificación o supresión de unidades orgánicas, ni incrementos o supresión de plantillas para su aplicación, por lo que no se incorpora un nuevo informe de la Dirección General de Función Pública.

La memoria económica se limita a acompañar la ejecución presupuestaria de la Agencia Navarra de Emergencias de los años 2006 y 2007 y los presupuestos del Consorcio del período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de agosto de 2006, fecha efectiva de su liquidación.

Asimismo, consta un informe sobre impacto por razón de sexo suscrito por la Directora de Servicio de Régimen Jurídico y de Personal, con fecha 29 de julio de 2008, en el que se afirma que no se aprecia impacto alguno por razón de sexo.

5. La Dirección General de Interior del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior formuló un segundo borrador del proyecto de Decreto Foral por el que se regula la Agencia Navarra de Emergencias y se aprueban sus Estatutos, fechado el 31 de julio de 2008.

6. Con fecha 9 de septiembre de 2008, la Dirección de Gestión de la Agencia Navarra de Emergencias emitió informe acerca de los presupuestos de la Agencia Navarra de Emergencias y su encaje económico dentro de la programación económica del Gobierno para el período 2008-2011.

La Dirección General de Presupuestos e Intervención en su informe de septiembre de 2008, previa cita del artículo 104 de la Ley Foral 15/2004 de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (en lo sucesivo, LFACFN), entiende que el proyecto de Decreto “tiene encaje, siempre y cuando las cifras de Presupuesto correspondientes a la Agencia, que se encuentra englobada en el Departamento de Presidencia, se ajusten a las directrices aprobadas por el Gobierno para la elaboración del Presupuesto de 2009”.

7. La Dirección General de Función Pública, con fecha 5 de septiembre de 2008, informa favorablemente el proyecto. En particular, comparte el criterio del artículo 37 de que las retribuciones y forma de provisión de las jefaturas de Área y de unidades similares a negociados con las excepciones de su apartado 3 se asimilen a las jefaturas de sección y de negociado de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, si bien recomienda que se llamen Secciones; y señala la exigencia de negociar en el seno de la Mesa sectorial existente en ese ámbito los artículos 27.2, 37 y 46 del proyecto por entender que inciden en las condiciones de trabajo del personal adscrito a la Agencia.

8. El Servicio de Organización y Modernización de la Dirección General de Modernización y Administración Electrónica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior emitió, con fecha 7 de agosto de 2008, informe preceptivo sobre la propuesta de estatutos de la Agencia Navarra de Emergencias, remitiéndose al criterio favorable expresado en su informe de junio de 2006.

9. La Dirección General de Interior del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior elaboró un tercer borrador del proyecto de Decreto Foral por el que se regula la Agencia Navarra de Emergencias y se aprueban sus Estatutos, fechado el 18 de noviembre de 2008.

10. La Comisión de Protección Civil de Navarra, en sesión de 18 de noviembre de 2008, informó, por unanimidad, favorablemente el proyecto.

11. La Comisión Foral de Régimen Local, en sesión de 20 de noviembre de 2008, informó favorablemente el proyecto.

12. Según certificación aportada, la Mesa Sectorial de la Agencia Navarra de Emergencias, en reunión de 11 de diciembre de 2008, trató sobre los artículos 27.2, 37 y 46 del proyecto de Decreto Foral por el que se regula la Agencia Navarra de Emergencias y se aprueban sus Estatutos, recibiendo por la Administración las alegaciones presentadas por los sindicatos al inicio de la reunión y manifestando las organizaciones sindicales CCOO, UGT, ELA, LAB y AFAPNA su desacuerdo sobre el contenido de los mismos y el de todo el proyecto de Decreto Foral. Dichas

alegaciones coinciden con el escrito presentado por la Comisión de Personal el 11 de julio de 2008, al que se ha hecho referencia en el precedente apartado 3.

13. La Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, en informe de 11 de diciembre de 2008, examinó la competencia y la justificación, el objeto y contenido y el procedimiento seguido en la elaboración y tramitación del proyecto, e indicó la necesidad de recabar la preceptiva intervención del Consejo de Navarra, concluyendo que el procedimiento seguido ha sido el correcto y la norma propuesta se adecua al ordenamiento jurídico.

14. El Servicio de Acción Legislativa y Coordinación, mediante informe de 15 de diciembre de 2008, formuló distintas observaciones sobre la forma y estructura de la norma y en cuanto al fondo, concluyendo que el proyecto se está tramitando adecuadamente y que recomienda la consideración de las observaciones realizadas. Dichas recomendaciones han sido atendidas en el texto remitido.

15. Con fecha 16 de diciembre de 2008, el Director General de Interior, a la vista de la tramitación desarrollada, propone la elevación al Gobierno de Navarra del proyecto, a fin de que pueda tomarlo en consideración a los efectos de su remisión al Consejo de Navarra. Consta también el informe a dicha propuesta emitido por la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior con fecha 22 de diciembre de 2008.

16. La Comisión de Coordinación, en sesión de 24 de diciembre de 2008, examinó el Proyecto, que previamente había sido remitido a todos los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

17. El Gobierno de Navarra, en sesión de 29 de diciembre de 2008, acordó tomar en consideración el Proyecto a efectos de la preceptiva consulta al Consejo de Navarra. Aunque en su parte dispositiva se refiere al “proyecto de Decreto Foral por el que se crea el organismo autónomo Agencia Navarra de Emergencias (ANE) y se aprueban sus Estatutos”, en cambio en su parte expositiva lo denomina como “proyecto de Decreto Foral por el que se regula la Agencia Navarra de Emergencias (ANE) y se

aprueban sus Estatutos”. La denominación utilizada en el texto del proyecto que nos ha sido remitido es la de “proyecto de Decreto Foral por el que se regula la Agencia Navarra de Emergencias y se aprueban sus Estatutos”.

I.3ª. El proyecto de Decreto Foral

El proyecto de Decreto Foral (en adelante, Proyecto) consta, por una parte, del Decreto Foral propiamente dicho (en lo sucesivo, Decreto Foral) y, por otra, de los Estatutos de la Agencia Navarra de Emergencias (en adelante, Estatutos).

El Decreto Foral está integrado por una exposición de motivos, tres artículos, dos disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

La exposición de motivos, a partir de la evolución de los servicios de protección civil y de bomberos y de la Ley Foral 8/2005, de 1 de julio, de Protección Civil y Atención de Emergencias de Navarra, alude a la conveniencia de crear un nuevo organismo autónomo, para posibilitar una respuesta ágil e integral en materia de emergencias, cuya aprobación corresponde al Gobierno de Navarra de acuerdo con el artículo 103 de la LFACFN.

El artículo 1 del Decreto Foral configura la Agencia Navarra de Emergencias como un organismo autónomo adscrito a la Dirección General de Interior con la finalidad de gestionar los servicios que corresponden a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra en las materias relativas a protección civil, atención de emergencias, extinción de incendios y salvamento. El artículo 2 aprueba los Estatutos del organismo autónomo, cuyo texto se inserta a continuación del Decreto Foral. El artículo 3 aprueba el plan de actuación del organismo autónomo.

De las disposiciones adicionales del Decreto Foral, la primera dispone el régimen de dedicación de plena disponibilidad de los Jefes de las Áreas de SOS Navarra, de Coordinación y Dirección de Emergencias y Técnica de Apoyo de la Dirección de Protección Civil, percibiendo las retribuciones correspondientes a dicha disponibilidad. Y la segunda, mantiene la

adscripción de recursos realizada por la disposición transitoria única del Decreto Foral 38/2006, en sus mismos términos y desde la fecha en que se hicieron efectivos.

La disposición derogatoria deroga el Decreto Foral 38/2006, con la salvedad señalada en la disposición adicional segunda.

En las disposiciones finales, la primera autoriza el desarrollo y ejecución de la norma por el Consejero de Presidencia, Justicia e Interior; y la segunda determina la entrada en vigor el día siguiente al de la publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

Los Estatutos están integrados por cuarenta y nueve artículos, estructurados en cinco títulos.

El Título I de los Estatutos dispone la naturaleza de organismo autónomo de la Agencia Navarra de Emergencias (artículo 1), sometido a las directrices de planificación y política global del Gobierno de Navarra y del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior y adscrito a la Dirección General de Interior (artículo 2), su finalidad y funciones (artículo 3) y su ámbito territorial referido a todo el territorio de la Comunidad Foral, pudiendo actuar fuera de este ámbito en los casos de siniestro, calamidad, catástrofe o grave peligro o cuando así lo requieran las autoridades competentes (artículo 4).

El Título II de los Estatutos, referido a la estructura orgánica, se divide en cinco capítulos. El Capítulo I determina los órganos directivos, unidades orgánicas y órganos de participación (artículo 5).

El Capítulo II del Título II regula la Junta de Gobierno, fijando su composición y atribuciones (artículos 6 y 7), las atribuciones de su Presidente, de su Vicepresidente y del Secretario (artículos 8, 9 y 10), el régimen de sesiones de la Junta, la convocatoria de reuniones, la obligación de asistencia a las reuniones, la validez de las sesiones, la adopción de acuerdos, la posible asistencia de otras personas y el funcionamiento como órgano colegiado con remisión a lo establecido en la LFACFN (artículos 11 a 17).

El Capítulo III del Título II, sobre el Director-Gerente, establece su nombramiento y cese libremente por el Gobierno de Navarra y la sustitución por el Director del organismo que designe (artículo 18), sus atribuciones (artículo 19) y la delegación de atribuciones en los Directores y Jefes de Área (artículo 20).

El Capítulo IV del Título II, relativo a las unidades orgánicas de la Agencia, estructura ésta en las Direcciones de Protección Civil, de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento y de Gestión (artículo 21), cuyos directores serán nombrados y separados libremente por el Gobierno de Navarra mediante Decreto Foral (artículo 22). A continuación, fija las funciones de la Dirección de Protección Civil y las cinco áreas en que se estructura (artículos 23 y 24), así como las funciones de cada una de estas áreas (artículos 25 a 29). Después, las funciones de la Dirección de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento y las tres áreas en que ésta se estructura (artículos 30 y 31), así como las funciones de cada una de estas áreas (artículos 32 a 34). Y seguidamente las funciones y organización de la Dirección de Gestión (artículo 35). La creación, modificación y supresión de otras unidades inferiores a las previstas en los Estatutos corresponde al Consejero de Presidencia, Justicia e Interior (artículo 36). Y finalmente, se regulan las retribuciones y forma de provisión de las direcciones y jefaturas de la Agencia (artículo 37).

El Capítulo V del Título II, titulado “Órganos de participación”, se refiere a la Comisión de Protección Civil de Navarra (artículo 38) y a otros órganos de participación que se establezcan en los planes de protección civil (artículo 39).

El Título III de los Estatutos disciplina el patrimonio, recursos, presupuestos y control de la Agencia (artículos 40 a 44).

El Título IV de los Estatutos, relativo al personal, dispone la integración en el personal de la Agencia de las personas que ocupen cargos directivos de libre designación en la estructura de la Agencia, de los funcionarios y personal laboral de la Administración de la Comunidad Foral actualmente adscritos al Consorcio para el Servicio de Extinción de Incendios y de

Salvamento así como al Servicio de Protección Civil, del personal laboral del propio organismo autónomo, de los funcionarios, personal laboral y personal contratado administrativo que en el futuro puedan adscribirse al organismo autónomo y del personal de los servicios de Protección Civil y de Extinción de Incendios y de Salvamento de la Administración del Estado o de las Entidades Locales que sean transferidos a la Comunidad Foral de Navarra y que en el futuro puedan resultar adscritos a la Agencias (artículo 45). Se prevé un régimen de guardias, bien localizadas o bien de presencia física, para garantizar en todo momento la cobertura de las situaciones de emergencia, con derecho del personal que las realice a percibir, en función del nivel de encuadramiento, las cuantías establecidas reglamentariamente a tal efecto para el personal adscrito al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea (artículo 46).

El Título V de los Estatutos regula el régimen jurídico de los actos administrativos del organismo, las reclamaciones previas a la vía laboral y la representación y defensa jurídica de la Agencia (artículos 47 a 49).

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El Proyecto sometido a consulta se dicta en desarrollo de la Ley Foral 8/2005, de 1 de julio, de Protección Civil y Atención de Emergencias de Navarra, que autoriza al Gobierno de Navarra para dictar las disposiciones reglamentarias precisas para su desarrollo y ejecución (disposición final primera).

Por tanto, este dictamen del Consejo de Navarra tiene carácter preceptivo, de conformidad con el artículo 16.1.f) de la LFCN.

II.2ª. Competencia de la Comunidad Foral y del Gobierno de Navarra

La Ley Foral 8/2005 prevé, en su Título III, un sistema público de atención de emergencias y regula, en el Título IV, los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento. A su vez, la disposición

final primera de esta Ley Foral autoriza al Gobierno de Navarra a dictar cuantas disposiciones reglamentarias sean precisas para el desarrollo y ejecución de la misma.

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 de Navarra y de su Presidente (en lo sucesivo, LFGNP), corresponde al Gobierno de Navarra la potestad reglamentaria (artículos 7.12 y 55.1) y sus disposiciones generales adoptarán la forma de Decreto Foral (artículo 12.3 y 55.2).

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

II.3ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

La LFGNP establece el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el ámbito foral navarro (Capítulo IV del Título IV, artículos 58 a 63). La disposición reglamentaria analizada ha seguido las pautas normativas procedimentales establecidas en la Ley Foral mencionada, así como las derivadas de otras Leyes forales, en particular en cuanto a la consulta a la Comisión de Protección Civil de Navarra y la negociación sindical.

Como se ha reseñado en los antecedentes, el procedimiento comenzó con la elaboración de un borrador de Decreto Foral, faltando, por tanto, la Orden Foral de iniciación. Sin embargo, como se ha señalado en otras ocasiones por este Consejo (por todos, dictamen 8/2007, de 26 de febrero), esta omisión constituye un defecto formal del expediente, pero no puede considerarse que, en nuestro caso, sea un defecto invalidante que exija la retroacción del procedimiento, puesto que la intervención del Consejero al remitir el proyecto al Gobierno de Navarra para su toma en consideración es un acto de voluntad del órgano competente que subsana su omitida intervención en el momento en que se iniciaron los trámites.

En el expediente constan las memorias justificativa, normativa, económica y organizativa, así como un informe de impacto por razón de sexo. También incluye el plan de actuación y los informes de los órganos departamentales competentes en materias de función pública, de organización administrativa y de economía.

El proyecto fue sometido a consulta de la Comisión de Protección Civil de Navarra, que lo informó favorablemente. Asimismo, la Comisión Foral de Régimen Local fue consultada y emitió informe de carácter favorable.

Según el artículo 83.6, letra a), del Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, aprobado por Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto (desde ahora, TREP), serán objeto de negociación, en su ámbito respectivo y en relación con las competencias de cada Administración Pública, las materias relativas a la participación, “a través de las correspondientes consultas, en la elaboración de los proyectos de disposiciones generales que se refieran exclusivamente al personal incluido en el ámbito de su representación”. Y, a tal efecto, obra en el expediente certificación del acta de la reunión de la Mesa sectorial de la Agencia Navarra de Emergencias de 11 de diciembre de 2008, en la que se examinó el presente proyecto.

Consta en el expediente el informe de la Secretaría General Técnica del Departamento. Asimismo ha informado el Servicio de Acción Legislativa y Coordinación, cuyas recomendaciones han sido tenidas en cuenta y en buena medida acogidas en el texto remitido. Ha conocido también el Proyecto la Comisión de Coordinación, previa su remisión a todos los Departamentos de la Administración Foral. Y, finalmente, el Proyecto con el expediente reseñado se ha remitido a consulta de este Consejo.

Por lo expuesto, la tramitación del Proyecto se ajusta al ordenamiento jurídico.

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 (en adelante, LRJ-PAC) -singularmente de sus artículos 51 y 62.2- y de la LFGNP -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, la 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.

Por otra parte, siendo el Proyecto una norma reglamentaria de aprobación de los estatutos de un organismo autónomo en materia de atención de emergencias y protección civil, su parámetro de legalidad más próximo ha de venir constituido precisamente por las leyes forales que desarrolla, de modo particular la Ley Foral 8/2005 y la LFACFN, sin perjuicio, obviamente, de la consideración obligada de los preceptos constitucionales y del resto del ordenamiento jurídico.

Es preciso, además, advertir, como se indica en los informes y memorias existentes en el expediente, que el Proyecto viene a reiterar el contenido del Decreto Foral 38/2006, con las modificaciones menores introducidas por el Decreto Foral 116/2007.

A) El Decreto Foral: justificación y aprobación de los Estatutos

Según se indica en las memorias e informes obrantes en el expediente, así como en su exposición de motivos, el Proyecto se justifica en la necesidad de dotar de una organización ágil e integral para materializar la efectividad de Ley Foral 8/2005, de 1 de julio, de Protección Civil y Atención de Emergencias de Navarra, mediante la figura de un organismo autónomo cuya creación y regulación corresponden al Gobierno de Navarra de acuerdo con el artículo 103 de la LFACFN.

Los artículos 1 a 3 del Decreto Foral configuran la Agencia Navarra de Emergencias como un organismo autónomo dirigido a gestionar los servicios que corresponden a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra en

las materias relativas a protección civil, atención de emergencias, extinción de incendios y salvamento, y aprueban sus estatutos y el plan de actuación del organismo autónomo. Tales preceptos vienen a cumplir las exigencias establecidas en el artículo 103 de la LFACFN y, en particular, el contenido de los Estatutos aprobados –cuyo análisis jurídico se realizará seguidamente- comprende las determinaciones exigidas por el artículo 104 de la LFACFN.

La disposición adicional primera, que dispone el régimen de dedicación de plena disponibilidad de los Jefes de las Áreas de SOS Navarra, de Coordinación y Dirección de Emergencias y Técnica de Apoyo de la Dirección de Protección Civil, percibiendo las retribuciones correspondientes a dicha disponibilidad, se mueve dentro del margen de apreciación que, en materia organizativa y de personal, está conferido al Gobierno de Navarra. Y la disposición adicional segunda pretende mantener la adscripción de recursos al nuevo organismo ya realizada por la disposición transitoria única del Decreto Foral 38/2006, en sus mismos términos y desde la fecha en que se hicieron efectivos, lo que es muestra del principio de continuidad de los servicios públicos.

Nada ha de objetarse a la derogación del Decreto Foral 38/2006 en la disposición derogatoria, con la salvedad señalada en la disposición adicional segunda, en cuanto que no consta todavía ni la firmeza ni la publicación de la sentencia que anuló en todo dicha disposición general (artículo 72.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa).

Las disposiciones finales no merecen tacha alguna. La primera autoriza el desarrollo normativo del Decreto Foral y la segunda dispone la entrada en vigor el día siguiente al de la publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

B) Título I de los Estatutos

El Título I de los Estatutos versa sobre la naturaleza, tutela, adscripción y fines de la Agencia Navarra de Emergencias. La determinación de su naturaleza de organismo autónomo (artículo 1) se ajusta a la configuración legal de los organismos autónomos fijada en los artículos 98, 99 y 112 de la

LFACFN. Asimismo, el sometimiento a tutela del Gobierno de Navarra y del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior y la adscripción a la Dirección General de Interior (artículo 2) se adecuan, respectivamente, a su carácter dependiente e instrumental previsto en los artículos 98 y 101.1 de la LFACN y a la exigencia de adscripción dispuesta en el artículo 100.2 de la LFACFN.

La determinación de la finalidad y funciones del organismo que dispone el artículo 3 tiene en cuenta el carácter específico e instrumental de los organismos públicos (artículo 98) y cumplimenta la exigencia de su determinación estatutaria fijada en el artículo 104.a) de la LFACFN.

También es correcta la determinación del ámbito territorial, referido a todo el territorio de la Comunidad Foral pero con la posibilidad abierta de actuar fuera de este ámbito en los casos de siniestro, calamidad, catástrofe o grave peligro o cuando así lo requieran las autoridades competentes (artículo 4), pues se ajusta a lo prevenido en el artículo 1.1 de la Ley Foral 8/2005.

C) Título II de los Estatutos

El Título II de los Estatutos, al determinar la estructura orgánica de la Agencia, cumplimenta la determinación estatutaria obligada según el artículo 104.b) de la LFACFN, a cuyo tenor los estatutos regularán la estructura orgánica del organismo, que podrá diferir de la regulada en la LFACFN, con indicación de qué órganos tienen capacidad resolutoria, así como el procedimiento para la modificación de dicha estructura.

a) Estructura orgánica

El artículo 5, único integrante del Capítulo I de este título, determina los órganos directivos, unidades orgánicas y órganos de participación. Son órganos directivos, la Junta de Gobierno y el Director-Gerente (apartado 1); la Agencia se estructura en tres Direcciones de Protección Civil, de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento y de Gestión (apartado 2); y los órganos de participación son la Comisión de Protección Civil de Navarra y los comités y comisiones asesoras que puedan establecerse en

los planes de protección civil (apartado 3). Con ello se satisface la obligada determinación estatutaria de la estructura orgánica del organismo y se respetan las previsiones legales sobre órganos de dirección (artículo 108 de la LFACFN).

b) Junta de Gobierno

Partiendo del respeto al mínimo legal y en virtud del margen de apreciación que, en el ejercicio de las potestades reglamentaria y organizatoria, corresponde al Gobierno de Navarra, no puede formularse tacha a la regulación de la Junta de Gobierno, con determinación de su composición (artículo 6) y de sus atribuciones (artículo 7). En concreto, las atribuciones que le son conferidas tienen en cuenta el Derecho administrativo de aplicación al organismo autónomo (artículo 112.2 LFACFN), como son, entre otras, la Ley Foral de Patrimonio de Navarra en materia de patrimonio o la Ley Foral de Hacienda Pública de Navarra en lo relativo a los presupuestos.

Asimismo, no pueden objetarse –con una salvedad- las atribuciones de su Presidente, de su Vicepresidente y del Secretario (artículos 8, 9 y 10) en cuanto derivadas de su condición de miembros cualificados de un órgano colegiado, pues se siguen las pautas fijadas al respecto en la legislación general y foral.

No obstante, ha de considerarse específicamente la asignación al Presidente de la Junta de Gobierno, que es el Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, de la función siguiente: “Ostentar la representación judicial y extrajudicial de la Agencia Navarra de Emergencias en toda clase de actuaciones, y otorgar los poderes y mandatos para el ejercicio de dicha representación” [artículo 8.b) de los Estatutos]; y, en concordancia con tal previsión, se atribuye más adelante al Director-Gerente el ejercicio de la “representación ordinaria de la Agencia” (artículo 19.2 de los Estatutos).

El artículo 108 de la LFACFN dispone como órganos de dirección de los organismos públicos, el Presidente o Director Gerente, el Consejo de Gobierno o de Administración, así como cualesquiera otros expresamente previstos en el Decreto Foral de creación (apartado 1), disponiendo que “el

Presidente o Director-Gerente ostenta la máxima representación del organismo” (apartado 2). De este precepto legal se deriva la configuración alternativa, pero única, de la figura del Presidente o Director-Gerente, al que se atribuye, en cuanto órgano directivo del organismo, la máxima representación de él.

Pues bien, los Estatutos ahora considerados han optado –siguiendo la previsión legal- por la configuración dual de los órganos directivos, ya que lo son la Junta de Gobierno y el Director-Gerente, de suerte que el Presidente lo es de la Junta de Gobierno, pero no del organismo. De ahí que las funciones del Presidente, en cuanto tal, sean las propias del presidente de un órgano colegiado, pero, en cambio, no parece apropiado que se le asignen funciones ejecutivas correspondientes al Director-Gerente, ya que aquél no es órgano directivo del organismo. En particular, la disociación de la función de representación del organismo que se atribuye, en lo ordinario, al Director Gerente, y en materia judicial y extrajudicial al Presidente de la Junta de Gobierno contraría la previsión referida del artículo 108.2 de la LFACFN. Por tanto, los artículos 8.b) –por exceso- y 19.2 –por defecto- de los Estatutos contradicen el ordenamiento jurídico.

Nada ha de objetarse a la regulación del régimen de sesiones de la Junta de Gobierno, de la convocatoria de reuniones, la obligación de asistencia a la reuniones, la validez de las sesiones, la adopción de acuerdos, la posible asistencia de otras personas y el funcionamiento como órgano colegiado (artículos 11 a 17 de los Estatutos), ya que respetan el marco legal de funcionamiento de los órganos colegiados con expresa remisión a lo establecido al efecto en la LFACFN.

c) Director-Gerente

El Capítulo III del Título II de los Estatutos regula la figura del Director-Gerente, que es uno de los órganos directivos de la Agencia.

El artículo 18 que dispone su nombramiento y cese libremente por el Gobierno de Navarra y la sustitución por el Director del organismo que designe (artículo 18) se ajusta al artículo 108.3 de la LFACF, si bien omite la forma de Decreto Foral, lo que se aconseja subsanar.

Sus atribuciones (artículo 19) son las propias de su configuración como órgano directivo al que corresponde, en primer lugar, la máxima responsabilidad del funcionamiento de los servicios que integran la Agencia, ajustándose a las previsiones legales y reglamentarias de aplicación, con la excepción ya indicada de su número 2, en cuanto le asigna la representación ordinaria y no la máxima según dispone el artículo 108.2 de la LFACFN. En particular, las atribuciones asignadas en materia de personal cumplen la exigencia del artículo 113.3 de la LFACFN y tienen en cuenta, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 113.2 de la LFACFN, la delimitación de atribuciones en materia de personal establecida en el Decreto Foral 30/2005, de 21 de febrero.

La previsión estatutaria relativa a la delegación de atribuciones en los Directores y Jefes de Área (artículo 20) se remite expresamente al régimen establecido al efecto en la legislación vigente.

d) Unidades orgánicas

El Capítulo IV del Título II dispone las unidades orgánicas en que se estructura la Agencia, que son las tres Direcciones de Protección Civil, de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento y de Gestión (artículo 21), cuyos directores serán nombrados y separados libremente por el Gobierno de Navarra mediante Decreto Foral (artículo 22). Asimismo se fijan las funciones y organización de cada una de tales Direcciones (artículos 23 a 35). Por tanto, desde una perspectiva general tales preceptos no merecen reproche, ya que se mueven dentro del margen de discrecionalidad conferido a los Estatutos por el artículo 108.1 de la LFACFN.

Por otra parte, merecen una consideración particular algunos aspectos de esta regulación organizativa. En primer lugar, el nombramiento y cese libre de los Directores mediante Decreto Foral del Gobierno de Navarra sin mayor especificación (artículo 22) los configura como personal directivo (artículo 109 de la LFACFN), por lo que, en cumplimiento de este precepto legal, se prevé más adelante (artículo 37) que sus retribuciones figuren en las correspondientes Leyes Forales de Presupuestos de Navarra.

En segundo lugar, la organización de la Dirección de Prevención. Extinción de Incendios y Salvamento (artículo 31) responde a la división funcional en áreas y otra territorial en parques y zonas, teniendo en cuenta la peculiaridad de los bomberos, que tienen un régimen específico dispuesto en la Ley Foral 8/2005 (artículos 48 y 53). Así se prevé que al frente de cada grupo de Rescate o especiales habrá, en función de su dimensión y especialización, un Sargento o Cabo de bomberos (apartado 2), al frente de cada zona, en razón de sus características, un Suboficial o Sargento de bomberos (apartado 4) y al frente de cada parque un mando de bomberos (apartado 5).

En tercer lugar, a diferencia de la sistemática y estructura seguida para las anteriores Direcciones, la regulación de la Dirección de Gestión se realiza en un extenso artículo que engloba sus funciones, su estructura en áreas y las funciones de cada una de estas áreas. Por tanto, se recomienda la división de este precepto en varios artículos.

En cuarto lugar, especial atención ha de prestarse al artículo 37 de los Estatutos sobre las retribuciones y provisión de las direcciones y jefaturas de la Agencia. En cuanto al aspecto retributivo, la determinación de que las retribuciones del personal directivo figuren en las correspondientes Leyes Forales de Presupuestos de Navarra (apartado 1) es traslación, como se ha adelantado, de la exigencia del artículo 109.1 de la LFACFN. Asimismo, la asimilación de las retribuciones de las jefaturas de área y de unidades asimiladas a negociados, respectivamente, a las de las jefaturas de sección y de negociado de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (apartado 2) tiene fundamento en la sujeción de ambos al mismo régimen de personal, constituido por TREP y sus normas reglamentarias. Y la excepción prevista para los responsables de Área, Zona, Parque y, en su caso, Grupo de Bomberos, a los que no se aplica en ningún caso complemento de jefatura alguno (apartado 3), obedece al régimen específico de este personal al que se refiere el artículo 48 de la Ley Foral 8/2005, cuyos puestos y funciones se estructuran sobre un sistema jerárquico con las consiguientes funciones de dirección y coordinación o de mando inherentes a los respectivos puestos de jefatura según determina el artículo 53 de la Ley Foral 8/2005.

Respecto de la provisión de puestos, es menester la transcripción literal del apartado 4 del artículo 37 de los Estatutos, que dice así: “Las jefaturas de Área y las unidades asimiladas a negociados serán provistas conforme a los procedimientos establecidos en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra para los jefes de sección y jefes de negociado respectivamente”.

La redacción originaria de este precepto en el Decreto Foral 38/2006 establecía: “Las jefaturas de Área y las unidades asimiladas a negociados, excepción hecha de las correspondientes a la estructura funcional y territorial de la Dirección de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento, serán provistas conforme a los procedimientos establecidos en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra para los jefes de sección y jefes de negociado respectivamente”. Como se ha indicado, este precepto estatuario fue anulado por Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra 448/2007, de 6 de julio de 2007, cuyo fallo aparece publicado en el Boletín Oficial de Navarra nº 119, de 24 de septiembre de 2007; y, además, este artículo 37.4 fue suprimido por el apartado 2 de la disposición adicional sexta del Decreto Foral 116/2007, de 3 de septiembre.

La Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra 448/2007, de 6 de julio de 2007, no aportada en el expediente, pero accesible (JUR 2008/16958), razona la anulación en su fundamento de derecho segundo del modo siguiente:

“SEGUNDO.- La distinción que hace la demandada entre unidades orgánicas y funcionales es indiferente al sistema de provisión de puestos, pues el que esta sea el de concurso de méritos o el de libre designación depende de la naturaleza del puesto y no del tipo de jefatura (artículos 33-35 del Decreto Foral Legislativo 251/1993 de 30 de Agosto).

Y no habiendo disposición reglamentaria "secundum legem" (la recurrida u otra) que establezca que las jefaturas correspondientes a la estructura funcional y territorial de la Dirección de Prevención, Extinción y Salvamento son puestos de libre disposición, el sistema de provisión de esas jefaturas o si se quiere de los puestos a las que es inherente su desempeño, no puede ser otro que el establecido con carácter general por el artículo 33 del mencionado Estatuto de Personal, en relación al artículo 14.1 del Decreto Foral 215/1985 de 6

de Noviembre de provisión de puestos de trabajo según el cual la provisión de las jefaturas o direcciones de unidades orgánicas que no sean de libre designación se realizará por concurso de méritos en el que podrán participar los funcionarios a que se refiere el precepto; ítem, la disposición adicional tercera del Decreto Foral Legislativo 251/1993 , según la cual «las Jefaturas de Sección y de Negociado de la Administración de la Comunidad Foral serán desempeñadas por funcionarios pertenecientes o adscritos a dicha Administración y serán provistas mediante la convocatoria de concurso de méritos.» Así, y en conclusión, la excepción discutida no puede admitirse sin vulnerar el régimen estatutario que se acaba de exponer.”

Por tanto, a la vista de esta Sentencia, no puede objetarse la redacción dada al artículo 37.4 de los Estatutos, que, en virtud de su equiparación al sistema de provisión de jefaturas de sección y de negociado en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, se limita a remitirse a la normativa en materia de personal de aplicación.

e) Órganos de participación

El Capítulo V del Título II establece como órganos de participación la Comisión de Protección Civil de Navarra (artículo 38) y otros órganos de participación que se establezcan en los planes de protección civil (artículo 39). Nada ha de objetarse a tales preceptos, debiendo reseñarse que el primero de ellos deja a salvo las funciones que legalmente y reglamentariamente corresponden a la citada Comisión y está en línea con su conformación reglamentaria como órgano consultivo y de participación (artículo 2 del Decreto Foral 14/2008, de 10 de marzo, que regula dicha Comisión).

D) Título III de los Estatutos

El Título III de los Estatutos regula el patrimonio, recursos, presupuestos y control de la Agencia (artículos 40 a 44) para satisfacer las determinaciones estatutarias necesarias según las letras f) y g) del artículo 104 de la LFACN.

El artículo 40 en cuanto al patrimonio hace mención explícita a la Ley Foral 14/2007, de 4 de abril, de Patrimonio de Navarra; el artículo 41 señala

los recursos de la Agencia de acuerdo con el artículo 102 de la LFACFN; el artículo 42 somete el régimen presupuestario de la Agencia a las reglas generales aplicables a los Presupuestos Generales de Navarra; el artículo 43 remite el régimen de intervención y contabilidad a la forma y condiciones prescritas para la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, con aplicación en todo caso de la legislación de hacienda pública de Navarra; y el artículo 44 dispone que el sometimiento de la Agencia al régimen de contabilidad pública en los mismos términos que la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, con la formalización, tramitación y resolución de la rendición de cuentas de acuerdo con lo previsto para las Cuentas Generales de Navarra. En consecuencia, dichos preceptos se ajustan al ordenamiento jurídico, pues vienen a disponer la aplicación de la pertinente legislación en tales materias a la Agencia.

E) Título IV de los Estatutos

El Título IV de los Estatutos se refiere al personal, cubriendo la necesaria determinación estatutaria en cuanto a los recursos humanos establecida en la letra f) del artículo 104 de la LFACFN.

El artículo 45 dispone la integración en el personal de la Agencia de las personas que ocupen cargos directivos de libre designación en la estructura de la Agencia, de los funcionarios y personal laboral de la Administración de la Comunidad Foral actualmente adscritos al Consorcio para el Servicio de Extinción de Incendios y de Salvamento así como al Servicio de Protección Civil, del personal laboral del propio organismo autónomo, de los funcionarios, personal laboral y personal contratado administrativo que en el futuro puedan adscribirse al organismo autónomo y del personal de los servicios de Protección Civil y de Extinción de Incendios y de Salvamento de la Administración del Estado o de las Entidades Locales que sean transferidos a la Comunidad Foral de Navarra y que en futuro puedan resultar adscritos a la Agencias. Este precepto se ajusta a la tipología de personal prevista en el artículo 103 de la LFACFN y viene a integrar en el organismo el personal que venía desempeñando las funciones o servicios que le son encomendados, por lo que no procede objeción alguna.

El artículo 46 regula el régimen de guardias, autorizando su fijación como localizadas o de presencia física para garantizar en todo momento la cobertura de las situaciones de emergencia, así como determinando sus cuantías por remisión a las establecidas reglamentariamente a tal efecto para el personal adscrito al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea. Tampoco merece tacha este precepto, ya que la previsión de tales guardias obedece a la propia naturaleza de los servicios a prestar y la remuneración está remitida a la fijación reglamentaria (artículo 54 TREP), que puede ser bien directa o bien indirecta por reenvío a otra norma.

F) Título V de los Estatutos

El Título V de los Estatutos regula el régimen jurídico de los actos administrativos de la Agencia. A tal fin, ha de tenerse en cuenta que los organismos autónomos se rigen por el Derecho Administrativo (artículo 112.2 LFACFN) y a su actuación le serán aplicables las reglas correspondientes contenidas en la legislación reguladora del procedimiento administrativo en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra y en particular las establecidas en los Títulos IV y VI de la LFACFN (artículo 114 LFACFN).

El artículo 47 remite el régimen jurídico de los actos administrativos de la Agencia a lo establecido con carácter general en el Título IV y en los artículos 114, 115 y 116 de la LFACN (apartado 1); dispone que los actos en materia de personal, contrataciones y presupuestos se regirán por la normativa específica de la Administración Foral –mejor, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (apartado 2); y determina la falta de agotamiento de la vía administrativa de los actos y resoluciones del Director-Gerente, contra los que cabe recurso de alzada ante el Director General de Interior, con la excepción de las reclamaciones en materia de responsabilidad patrimonial y aquellas otras en que esté previsto que agoten la vía administrativa (apartado 3). Por tanto, este precepto se ajusta a lo prevenido en los artículos 112.2 y 114 de la LFACFN; y en particular, el apartado 3 traslada, de un lado, la previsión del artículo 57.4 de la LFACFN en cuanto al recurso de alzada y, de otro, el agotamiento de la vía administrativa en materia de responsabilidad patrimonial dispuesto en el artículo 142.6 de la LRJ-PAC.

La regulación de las reclamaciones previas a la vía laboral (artículo 48) se atempera a lo previsto en el artículo 61.3 de la LFACFN; y la de la representación y defensa jurídica de la Agencia (artículo 49) recoge el régimen aplicable a la Administración de la Comunidad Foral y sus organismos autónomos.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se regula la Agencia Navarra de Emergencias y se aprueban sus Estatutos, con excepción de los artículos 8.b) y 19.2 de los Estatutos, se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.