

Expediente: 16/2010

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se regulan los servicios de información y atención ciudadana en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

Dictamen: 23/2010, de 10 de mayo

DICTAMEN

En Pamplona, a 10 de mayo de 2010,

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 José Iruretagoyena Aldaz, don Julio Muerza Esparza, don Eugenio Simón Acosta, y don Alfonso Zuazu Moneo.

siendo ponente don José Iruretagoyena Aldaz,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

El día 3 de marzo de 2010 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 regulan los servicios de información y atención ciudadana en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el 15 de febrero de 2010.

El 19 de abril de 2010 tuvo entrada en este Consejo de Navarra escrito del Presidente del Gobierno de Navarra, de 16 de abril, acompañando informe del Secretario General Técnico del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, en contestación al requerimiento formulado por este

Consejo de Navarra requiriendo la remisión de informe de la Dirección General de Presupuestos e Intervención del Gobierno de Navarra.

I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral

El expediente remitido incluye, entre otros, los documentos que se reseñan seguidamente, de los que resulta la práctica de las siguientes actuaciones:

1. Mediante Orden Foral 861/2009, de 12 de noviembre, el Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, ordenó el inicio del procedimiento de elaboración de la norma, designando a la Dirección General de Modernización y Administración Electrónica como órgano encargado de su elaboración y tramitación.
2. En cumplimiento del trámite de consulta departamental que establece el artículo 59.2 de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente (en lo sucesivo, LFGNP), el Secretario General Técnico del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior remite, con fecha 27 de noviembre de 2009 y mediante correo electrónico, el proyecto a los diferentes departamentos para que formulen las sugerencias u observaciones que estimen oportunas.
3. Constan en el expediente las sugerencias formuladas por la Dirección General de Función Pública, el Instituto Navarro de Administración Pública, el Instituto Navarro de Igualdad, el Instituto Navarro de Deporte y la Dirección General de Justicia.
4. Informe del Director del Servicio de Participación y Atención al Ciudadano de fecha 20 de enero de 2010, comprensivo de las observaciones formuladas con indicación de aquellas que se incorporan al texto del proyecto y las que se rechazan.
5. Obran en el expediente las correspondientes memorias justificativa, normativa y organizativa, así como un informe de impacto por razón de sexo, todos ellos elaborados por el Director General de

Modernización y Administración Electrónica de fecha 1 de febrero de 2010. Igualmente, consta la memoria económica en la que se analizan las previsiones que conllevará la puesta en marcha de los servicios de información y atención al ciudadano, las partidas presupuestarias contempladas para el ejercicio de 2010 indicando que, para la continuidad del servicio, será necesario incrementar la dotación en años sucesivos.

6. Informe emitido por el Servicio de Acción Legislativa y Coordinación de fecha 10 de febrero de 2010 en el que se analiza el proyecto de Decreto Foral (en lo sucesivo, el proyecto), en sus aspectos competencial, procedimental, sustantivo y formal. En dicho informe, entre otras cuestiones, se indica que el procedimiento se está siguiendo de forma correcta si bien faltan por incorporarse al expediente el informe de la Dirección General de Presupuesto e Intervención y el informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior. Igualmente cuestiona que la norma propuesta sea una mera norma organizativa entendiendo que, sin perjuicio de contener una regulación referida a aspectos meramente estructurales de la organización administrativa interna, también supone un desarrollo del derecho de información de los ciudadanos reconocido por los artículos 14 y 15 de la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (en lo sucesivo, LFACFN), por lo que deberá solicitarse dictamen del Consejo de Navarra. Finalmente, concluye recomendando incorporar las modificaciones propuestas al texto referentes a la forma y estructura, con el fin de conseguir una mejor redacción y calidad técnica y estudiar las observaciones expuestas en cuanto al fondo del proyecto analizado.
7. El proyecto fue igualmente informado, con fecha 11 de febrero de 2010, por la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior concluyendo que el procedimiento

seguido ha sido el correcto y que la norma se adecua al ordenamiento jurídico.

8. La Comisión de Coordinación, en sesión celebrada el 11 de febrero de 2010, examinó el proyecto que previamente había sido remitido a todos los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.
9. El Gobierno de Navarra, en sesión celebrada el 15 de febrero de 2010, acordó tomar en consideración el proyecto de Decreto Foral por el que se regulan los servicios de información y atención ciudadana en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra a efectos de la petición de emisión del preceptivo dictamen del Consejo de Navarra.

I.3ª. El proyecto de Decreto Foral

El proyecto sometido a consulta consta de una exposición de motivos, veintiocho artículos estructurados en tres capítulos, dos disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

La exposición de motivos justifica la oportunidad y conveniencia de la aprobación de la norma como instrumento adecuado para el desarrollo reglamentario del derecho de información a los ciudadanos que reconocen los artículos 14 y 15 de la LFACFN, precisando los tipos de información (general, particular y especializada) a que cada ciudadano tiene derecho, regulando los medios (presencial, telefónico y telemático) a través de los cuales se puede acceder a la información y estableciendo las normas de organización interna reguladoras de las unidades administrativas encargadas de su prestación.

El capítulo I, “Disposiciones Generales”, regula su objeto (artículo 1), establece los principios que rigen la atención ciudadana (artículo 2) y atribuye la competencia del Sistema Integral de Atención Ciudadana a la Dirección General de Modernización y Administración Electrónica (artículo 3).

El capítulo II, “Funciones de atención ciudadana”, tras enumerar las funciones que la integran, se subdivide en cuatro secciones: la sección 1ª regula la información administrativa, precisando los tipos de información (artículo 5) que se pormenorizan en los siguientes preceptos (artículos 6 a 8), los órganos responsables de actualizar la información remitiéndola a las unidades de atención ciudadana (artículo 9), la naturaleza y efectos de la información (artículo 10) y precisa que la información ofrecida a través del Portal del Gobierno de Navarra en Internet no sustituye la publicación oficial por medio del Boletín Oficial de Navarra (artículo 11).

La sección 2ª regula en un único precepto (artículo 12) el registro de escritos, solicitudes y comunicaciones en las Oficinas de Atención Ciudadana.

La sección 3ª, igualmente en precepto único (artículo 13), regula la recepción de sugerencias y quejas.

La sección 4ª regula los servicios automatizados de respuesta inmediata, estableciendo su naturaleza (artículo 14) y el procedimiento para su calificación (artículo 15).

El capítulo III, “Canales de atención ciudadana”, enumera los tres tipos de atención (artículo 16) para posteriormente pormenorizar su regulación en tres secciones. La sección 1ª regula el canal presencial que se prestará a través de las unidades de atención ciudadana (artículo 17), su dependencia orgánica y funcional (artículo 18), los servicios que desempeñarán (artículo 19), el personal adscrito a las mismas (artículo 20) y las funciones que se encomiendan a los coordinadores departamentales de atención ciudadana (artículo 21).

La sección 2ª regula el canal telefónico estableciendo que se prestará a través de un número único de información (artículo 22) y los supuestos y requisitos en los que se puede facilitar información mediante mensajería telefónica móvil (artículo 23).

La sección 3ª, referente al canal telemático, regula el Portal del Gobierno de Navarra en Internet www.navarra.es (artículo 24), sus contenidos (artículo 25), el proceso de publicación (artículo 26), la accesibilidad y seguridad (artículo 27) y el régimen del Portal (artículo 28).

La disposición adicional primera habilita al Departamento de Presidencia, Justicia e Interior para suscribir convenios con otras instituciones o entidades para la prestación de servicios de atención ciudadana a través de los canales que establece la propuesta de norma y la disposición adicional segunda fija el plazo para que cada Departamento y Organismo Autónomo designen al coordinador de atención ciudadana.

La disposición derogatoria contiene una derogación expresa de los artículos 1 y 7 del Decreto Foral 79/2005, de 30 de mayo, que regula el Portal del Gobierno de Navarra en Internet y se crea su Comisión Interdepartamental, así como una cláusula genérica de derogación de cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a la nueva regulación.

La disposición final primera modifica el citado Decreto Foral 79/2005, dando nueva redacción a los artículos 2.2, 3, 4, 5 y 6, todos ellos relativos a la composición, funciones y normas de funcionamiento de la Comisión Interdepartamental.

La disposición final segunda faculta al Consejero de Presidencia, Justicia e Interior para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución de la norma.

La disposición final tercera dispone la entrada en vigor de la propuesta normativa el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El proyecto de Decreto Foral sometido a dictamen regula los servicios de información y atención ciudadana estableciendo la estructura organizativa, los medios personales y materiales y los mecanismos e instrumentos que la Administración pone a disposición de los ciudadanos para garantizar el ejercicio de sus derechos, el cumplimiento de sus obligaciones y el acceso a los diferentes servicios y prestaciones públicas.

Desde este punto de vista, la norma proyectada contempla una serie de medidas que la sitúan en el marco de la potestad de autoorganización de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, reconocida por el artículo 17 de la LFACFN.

Pero junto a tal regulación organizativa, la propuesta normativa, como acertadamente indicó el informe del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación, supone un auténtico desarrollo reglamentario del derecho de información, tanto general como particular, regulado por los artículos 14 y 15 de la LFACFN y de los artículos 9 y 13 de la misma norma que regulan el derecho de los ciudadanos a la presentación de escritos y documentos en los diferentes registros y el acceso a los servicios públicos en condiciones de igualdad, garantizándose un trato personalizado y reconociendo la facultad de formular las quejas, sugerencias y reclamaciones que estimen oportunas.

Por lo tanto, estamos en presencia de una propuesta normativa que participa de una doble naturaleza, por un lado, es una norma de autoorganización administrativa y, de otro, es un reglamento ejecutivo que desarrolla, concreta y precisa los derechos de los ciudadanos a la información, a la presentación de escritos y documentos y al acceso a los servicios y prestaciones públicas y, en tal sentido, el dictamen del Consejo de Navarra ha de tener carácter preceptivo, de conformidad con el artículo 16.1. f) de la LFCN.

II.2ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

La LFGNP regula, en sus artículos 58 a 63, el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el ámbito foral navarro. De acuerdo con el artículo 58.2 de la LFGNP, el ejercicio de la potestad

reglamentaria debe realizarse motivadamente en su preámbulo o por referencia a los informes que sustentan la disposición general. En el presente caso, el proyecto de Decreto Foral dispone de la justificación legalmente requerida tanto en su exposición de motivos como en las memorias normativa y justificativa incorporadas al expediente.

Obra en el expediente Orden Foral del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior iniciando el procedimiento de elaboración y designando como órgano responsable de su tramitación a la Dirección General de Modernización y Administración Electrónica. Al proyecto se acompañan memoria justificativa, normativa, organizativa y económica, en las que se explica el contenido, la conveniencia de su regulación y la adecuación de las medidas propuestas al marco normativo y a los fines perseguidos. Se ha incorporado un informe de impacto por razón de sexo, cumpliendo el mandato establecido por el artículo 62 de la LFGNP.

El proyecto se remitió a los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, fue informado por el Servicio de Acción Legislativa y Coordinación y por la Secretaria General Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, introduciéndose, en parte, las mejoras y correcciones propuestas en los citados informes y, finalmente, fue examinado en la Comisión de Coordinación celebrada el 11 de febrero de 2010.

De las memorias e informes obrantes en el expediente se deriva que las decisiones organizativas que el proyecto contempla no suponen modificación de la estructura orgánica, ni creación o supresión de unidades orgánicas, ni tampoco conlleva incremento de plantilla, por lo que no son precisos informes específicos del Servicio de Organización y Modernización de la Dirección General de Modernización ni de la Dirección General de Función Pública.

Por el contrario, de la memoria económica se desprende que la puesta en marcha de las Oficinas de Atención al Ciudadano supondrá un incremento de gasto para la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, por lo que debe incorporarse informe de la Dirección General de

Política Económica y Presupuestaria. A tal fin, con fecha 1 de febrero de 2010, se solicitó el citado informe que, al no constar en el expediente, fue requerido por este Consejo de Navarra, con suspensión del plazo para la emisión del dictamen.

Mediante escrito del Secretario General Técnico del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, de 15 de abril, se comunica que “en cuanto al informe de la Dirección General de Presupuestos e Intervención cuya aportación interesa, este trámite, aunque no preceptivo, ya se intentó cumplimentar por la Dirección General de Modernización con el resultado que refleja el expediente enviado al Consejo, decidiendo, en esas circunstancias, proseguir las actuaciones de conformidad con el artículo 83.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.”

El informe de la Dirección General de Presupuestos e Intervención únicamente podría considerarse determinante para la resolución del procedimiento en el supuesto de que estuviéramos en presencia de decisiones organizativas que supusieran la creación de un órgano administrativo, en cuyo caso, conforme con lo preceptuado por el artículo 17.5 de la LFACFN, sería requisito necesario la dotación de los créditos necesarios para su puesta en marcha y funcionamiento.

Por lo que se refiere al trámite de audiencia y participación, el artículo 60.1.b de la LFGNP establece que los proyectos de disposiciones reglamentarias deben someterse a la audiencia de los ciudadanos, directamente o por medio de las entidades reconocidas por la Ley o Ley Foral que los agrupen o representen, cuando las disposiciones afecten a los derechos y a los intereses legítimos de los ciudadanos.

El apartado 3 del citado precepto exonera de la obligación del trámite de audiencia a los proyectos de disposiciones de carácter meramente organizativo y, en artículo 61, faculta para sustituir el trámite de audiencia por el de información pública cuando lo exija la naturaleza de la disposición o lo decida el Gobierno de Navarra o el Consejero competente.

Este Consejo de Navarra viene recordando (entre otros, dictamen 41/2009) que el trámite de audiencia en la elaboración de disposiciones generales encuentra su fundamento y regulación general en el artículo 105.a) de la CE y debe cumplir con la finalidad de contribuir al acierto y legalidad del texto que se pretende aprobar, propiciando que se tengan en cuenta todos los puntos de vista desde los que la cuestión objeto de regulación puede ser analizada, enriqueciendo, en definitiva, la disposición general, mediante las observaciones de los sectores, personas o entidades afectadas.

Hemos indicado anteriormente que la propuesta normativa sometida a consulta contempla una serie de medidas organizativas que la sitúan en el marco de la potestad de autoorganización pero, además, supone un desarrollo reglamentario de los derechos de información, presentación de escritos, documentos, quejas y reclamaciones que la LFACFN reconoce a los ciudadanos. En este sentido, este Consejo de Navarra considera que estamos ante el supuesto contemplado por el artículo 60.1.b de la LFGNP, en el que el trámite de audiencia o información pública se configura como preceptivo siendo, por otra parte, tal trámite plenamente coherente y consecuente con los principios de información y participación ciudadana que postula la propuesta normativa sometida a dictamen.

En consecuencia, faltando el trámite de audiencia o información pública y no habiéndose acreditado la concurrencia de causas que justifiquen su exoneración, se estima que la solicitud de dictamen no se ajusta a las condiciones señaladas en el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Navarra, aprobado por Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero, en cuanto su artículo 28 establece que a la solicitud deberá acompañarse el expediente tramitado en su integridad, con los antecedentes, motivaciones e informes previos, por lo que, de conformidad con el artículo 29.1 del mismo, procede su devolución con la advertencia de las deficiencias observadas, teniéndola por no efectuada.

III. CONCLUSIÓN

Procede la devolución de la consulta formulada por el Presidente del Gobierno de Navarra sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se regulan los servicios de información y atención ciudadana en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.