

Expediente: 43/2010

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: 44/2010, de 30 de agosto

DICTAMEN

En Pamplona, a 30 de agosto 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 26 de julio 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 19 de julio de 2010.

I.2ª. Expediente del proyecto

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 por lo que, suponiendo un incremento de gasto para la Administración de la Comunidad Foral, debe

incorporarse informe de la Dirección General de Política Económica y Presupuestaria.

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 determinadas modificaciones a la forma y estructura, con el fin de conseguir una mejor redacción y calidad técnica y estudiar las observaciones que se indican 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, lo que se realizó mediante escrito del Presidente del Gobierno de Navarra de 15 de febrero de 2010.
10. Mediante escrito del Presidente del Consejo de Navarra de 7 de abril de 2010 se requiere, al amparo del artículo 28.1 del Decreto Foral 90/2010, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo de Navarra, que se complete el expediente con la remisión del informe de la Dirección General de Presupuestos.
11. El 19 de abril de 2010 tuvo entrada en este Consejo de Navarra escrito del Presidente del Gobierno de Navarra, acompañando informe del Secretario General Técnico del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, dando cumplimiento al requerimiento formulado.
12. En reunión celebrada el 10 de mayo de 2010 el Consejo de Navarra dictaminó (dictamen 23/2010) el proyecto de Decreto Foral acordando la devolución de la consulta formulada al no haberse cumplimentado el trámite de audiencia o información pública conforme a lo preceptuado por el artículo 60.1.b) de la LFGNP.
13. Mediante Orden Foral 353/2010, de 17 de mayo, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, publicada en el Boletín Oficial de Navarra, número 67, de 2 de junio, se somete a información pública el proyecto normativo para que todos los interesados puedan formular las alegaciones que estimen oportunas.

14. Con fecha 6 de julio de 2010 el Jefe de la Sección de Régimen Jurídico Administrativo informa que, terminado el periodo de información pública, no se ha formulado ninguna alegación debiendo considerarse cumplido el trámite, subsanada la deficiencia apreciada por el Consejo de Navarra y reiterar la petición de dictamen de dicho órgano consultivo.
15. La Comisión de Coordinación, en sesión celebrada el 15 de julio de 2010, examinó el proyecto que había sido remitido con anterioridad a todos los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.
16. El Gobierno de Navarra, en sesión celebrada el 19 de julio de 2010, acordó tomar en consideración el proyecto 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 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.

El procedimiento de elaboración de la disposición consultada se ha realizado correctamente. 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.

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.

De la memoria económica se desprendía que la puesta en marcha de las Oficinas de Atención al Ciudadano supondría un incremento de gasto para la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, por lo que se debía incorporar 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 comunicó 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.”

Como ya dijimos en nuestro dictamen 23/2010, 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.

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.

Por último, el proyecto fue sometido a información pública mediante publicación en el Boletín Oficial de Navarra, sin que se haya formulado consideración alguna.

De todo ello cabe concluir que el proyecto sometido a consulta se ha tramitado de conformidad con el procedimiento legalmente establecido.

II.3ª. Competencia de la Comunidad Foral y del Gobierno de Navarra

La Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante LORAFNA), en su artículo 49.1.c) y e) atribuye a la Comunidad Foral la competencia exclusiva, en virtud de su régimen foral, sobre las normas de procedimiento administrativo que se deriven de las especialidades del Derecho sustantivo o de la organización propios 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.

En virtud de tal título competencial se promulgó la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, de Régimen Jurídico del Gobierno y Administración de la Comunidad Foral que, además de establecer el régimen jurídico del Gobierno de Navarra, contenía una escueta regulación de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

Posteriormente, la citada Ley Foral fue modificada por las vigentes LFGNP y LFACFN. Esta última contiene una exhaustiva regulación de la organización y funcionamiento de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de los entes públicos de ella dependientes y fue dictada con la finalidad de mejorar la atención y el servicio a los ciudadanos, la eficacia administrativa y la adecuación al marco normativo de la legislación básica contenida en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en los sucesivo, LRJ-PAC).

En su Título II la LFACFN regula los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad Foral, reconociendo su derecho a una atención adecuada (artículo 6), a la presentación de escritos y documentos (artículo 9), a acceder a los expedientes administrativos, archivos y registros (artículo 11), al acceso a los servicios públicos (artículo 13) y el derecho de información particular y general (artículos 14 y 15), facultando al Gobierno de Navarra (artículos 13.2, 14.4 y disposición final tercera) para dictar cuantas disposiciones reglamentarias exijan la aplicación y desarrollo de la Ley.

Por su parte, el artículo 4.a) del Título I atribuye a la Administración de la Comunidad Foral la potestad reglamentaria de autoorganización con sujeción a los principios que se establecen en el Título III.

El artículo 23.1 de la LORAFNA atribuye al Gobierno la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria y, de acuerdo con los artículos 2, 7.12 y 55.1 de la LFGNP, el Gobierno de Navarra ejerce la potestad reglamentaria, y sus disposiciones adoptarán la forma de Decreto Foral conforme a lo dispuesto por los artículos 12.3 y 55.2 de dicho texto legal.

En consecuencia, el proyecto de Decreto Foral que se somete a dictamen se dicta en ejercicio de la potestad reglamentaria sobre materia propia de la competencia de la Comunidad Foral ejercitada por el Gobierno de Navarra y su rango es el adecuado.

II.4ª. Marco normativo

El proyecto que nos ocupa tiene por objeto la regulación de los servicios de información y atención ciudadana en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, por lo que resulta necesario referir, aunque sea sucintamente, el marco normativo que le sirve de referencia y al que debe adecuarse tanto en su finalidad como en su regulación.

Ya hemos indicado que la Comunidad Foral de Navarra, en el ejercicio de su competencia exclusiva sobre las normas de procedimiento administrativo que se deriven de las especialidades del Derecho sustantivo o de la organización propia y sobre el régimen jurídico de su Administración, aprobó la LFACFN, en la que -entre otras cuestiones- se regulan los principios generales de actuación y funcionamiento de la Administración (artículo 3) y los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con ella (artículos 5 a 15).

Entre los principios generales de actuación y funcionamiento se encuentran los relativos a la prestación de un servicio efectivo y próximo a los ciudadanos, así como los de transparencia y publicidad como medio de

garantizar la efectividad del ejercicio de los derechos que el ordenamiento jurídico les reconoce.

La efectividad de los derechos reconocidos por la LFACFN a los ciudadanos en sus relaciones con la Administración se encuentra directamente relacionada y condicionada con las propias decisiones organizativas adoptadas por la Administración para la materialización de los medios de información, participación y atención ciudadana, ya que la atención y servicio al ciudadano justifica la propia existencia y la entera actividad de la Administración Pública.

La Administración de la Comunidad Foral, en esta labor de aproximación al ciudadano, viene adoptando, en línea con el resto de Administraciones Públicas nacionales y europeas, diferentes iniciativas tanto de carácter sustantivo como organizativo, encaminadas a facilitar el acceso de los ciudadanos a la información, participación y prestación de servicios públicos mediante la incorporación de las nuevas tecnologías y la creación de unidades organizativas que simplifiquen, acerquen y centralicen los servicios a sus destinatarios.

La propia LFACFN contempla en su artículo 15.2 la obligación de suministrar información además de por los tradicionales medios documentales y materiales impresos, mediante la utilización de medios electrónicos, informáticos y telemáticos, y, en su artículo 44, prevé la informatización y simplificación de los procedimientos informativos sin que ello suponga merma de las garantías que el ordenamiento jurídico establece para cada supuesto.

En este proceso de acercamiento de la Administración al ciudadano mediante las nuevas tecnologías, el Gobierno de Navarra, mediante Decreto Foral 79/2005, de 30 de mayo, reguló el Portal del Gobierno de Navarra en Internet, que venía funcionando desde 1996. Su exposición de motivos indica que “el Portal del Gobierno de Navarra constituye en la actualidad uno de los mejores medios para garantizar la atención eficaz de los derechos de los ciudadanos, tal y como se formulan en la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y en la

Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”.

El desarrollo de la Administración Electrónica en nuestra Comunidad ha alcanzado su máximo nivel con la aprobación de la Ley Foral 11/2007, de 4 de abril, de Implantación de la Administración Electrónica en la Administración de Navarra desarrollada, parcialmente, mediante el Decreto Foral 70/2008, de 23 de junio, del Registro General Electrónico de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

La Exposición de Motivos de la Ley Foral citada pone de manifiesto que las Administraciones Públicas que han apostado por la aplicación de las denominadas “Tecnologías de la información y de las Comunicaciones” han conseguido acercar la Administración a los ciudadanos, agilizando los procedimientos, flexibilizándolos y, en definitiva, haciéndolos más cómodos para los ciudadanos.

La Ley Foral 11/2007, persigue la implantación de una Administración electrónica completa y multidireccional, de modo que toda la información se encuentre disponible en la red y fluya tanto desde la Administración hacia el ciudadano, como de éste hacia la Administración, incorporando los principios recogidos en la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior, sobre simplificación de los procedimientos, derecho de información por medio de ventanillas únicas y procedimientos por vía electrónica.

Son finalidades de la Ley Foral en la relación de la Administración con los ciudadanos (artículo 1.2) facilitar el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones mediante el acceso a la información disponible, incrementando la participación ciudadana y ajustando su actividad a los principios de transparencia y proximidad al ciudadano. El artículo 4 regula los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración por medios electrónicos, estableciendo un largo elenco de facultades que pueden ejercerse por medios telemáticos y, en su artículo 42, regula el Portal de servicios web del Gobierno de Navarra señalando los

contenidos mínimos a los que los ciudadanos tienen derecho de acceso permanente y gratuito.

Dentro de este análisis del marco normativo que sirve de referencia al proyecto, no debe olvidarse la Ley Foral 21/2005, de 29 de noviembre, de evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios públicos. Su exposición de motivos concibe a las Administraciones como organizaciones cercanas a sus ciudadanos y prestadoras de servicios que ajustan sus funciones a los principios de transparencia, eficacia, eficiencia y participación, sometiendo su propia actividad y funcionamiento a un sistema público de evaluación, implantando las denominadas “Cartas de Servicios” en las que se debe informar a la ciudadanía acerca de la calidad que prestan los servicios y los compromisos que la Administración adquiere en su prestación.

Este es el marco normativo específico que debe servir de referencia para efectuar el análisis jurídico de la legalidad de la propuesta normativa sometida a dictamen.

Junto a él, conforme con lo establecido por los artículos 51 y 62.2 de la LRJ-PAC y artículo 56 de la LFGNP, el ejercicio de la potestad reglamentaria encuentra como límite infranqueable el respeto a los principios de constitucionalidad, legalidad y jerarquía normativa, de modo que las disposiciones reglamentarias no podrán vulnerar la Constitución, la LORAFNA, las leyes u otras disposiciones de rango superior, ni regular materias reservadas a la ley, ni establecer la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de los derechos individuales.

II.5ª. Examen del contenido del proyecto de Decreto Foral

A) Justificación

La exposición de motivos, con referencia expresa a los artículos 5, 14 y 15 de la LFACFN y en cumplimiento de los objetivos fijados por el Gobierno de Navarra para la presente legislatura, entre los que se encuentra la puesta en práctica del sistema integral de atención ciudadana, justifica la necesidad

de elaboración de la propuesta normativa con el fin de establecer y deslindar con claridad la competencia de atención ciudadana dentro de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, regulando los principios, funciones, procedimientos y canales para que dicha atención sea prestada con la debida calidad.

Por su conexión directa con el objeto de la norma propuesta, el proyecto incluye una nueva regulación del Portal del Gobierno de Navarra en Internet, derogando aquellos preceptos contrarios a la nueva regulación y, modificando, en la disposición final, la regulación que el Decreto Foral 79/2005, establecía respecto a su Comisión Interdepartamental.

B) Contenido del proyecto

Tras la exposición de motivos, el proyecto se estructura en tres capítulos, dos disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

El capítulo I, bajo la rúbrica “Disposiciones generales”, comprende los artículos 1 a 3. En el primero se fija el “objeto” consistente en regular los servicios de información y atención ciudadana en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus Organismos Públicos. El segundo, regula los “principios que rigen la atención ciudadana” estableciendo que se ajustará a los de transparencia, proximidad, coordinación, eficacia, gratuidad, accesibilidad e igualdad de acceso en todo el territorio así como al de progresividad en el establecimiento y habilitación de procedimientos electrónicos; impone el deber de colaboración de todos los órganos y unidades administrativas con quienes estén encargados de la atención ciudadana y encomienda, a estos últimos, un especial impulso de las nuevas tecnologías de la información, promoviendo la atención personalizada mediante servicios de suscripción personalizada. El artículo 3, “Competencia del Sistema Integral de Atención Ciudadana”, atribuye a la Dirección General de Modernización y Administración Electrónica la función de dirección y coordinación de la atención ciudadana, que se realizará a través de los “canales” que define el artículo 16 y que componen el Sistema Integral de

Atención Ciudadana con la finalidad de prestar un servicio completo, no fragmentado y no contradictorio.

La regulación del capítulo I se considera ajustada al ordenamiento jurídico.

El capítulo II enumera en su artículo 4 las funciones que integran la atención ciudadana para, en cuatro secciones, regular de forma pormenorizada su contenido.

La sección 1ª, dedicada a la “Información Administrativa”, precisa en su artículo 5 los tipos de información (general, particular y especializada) a los efectos del proyecto normativo. El artículo 6, en desarrollo y ejecución del artículo 15 de la LFACFN, concreta los aspectos a los que se refiere la información general, estableciendo que para su acceso no es necesario acreditar la condición de persona interesada en un procedimiento y dicha información se ofrecerá a partir de un único sistema de información que será gestionado por el Departamento de Presidencia, Justicia e Interior del Gobierno de Navarra. El artículo 7 se refiere a la información particular indicando que es la relativa al estado de tramitación de los procedimientos concretos y a la identificación de las autoridades y personal bajo cuya responsabilidad se tramitan. Para su acceso hay que ostentar la condición de interesado en el procedimiento pudiendo facilitarse a quien acredite, por cualquier medio válido en derecho, ser representante de la persona directamente interesada. Los órganos gestores de los respectivos procedimientos serán los responsables de facilitar la información particular a partir de cualquier canal de atención ciudadana y fomentarán aplicaciones de gestiones que permitan su acceso desde el Portal del Gobierno de Navarra en Internet (www.navarra.es). La información especializada se regula en el artículo 8 y es la que, por razones de la materia o por sus características específicas, su respuesta requiere información específica, realización de consultas complementarias o la atención por personal especialmente cualificado, por lo que debe ser facilitada por los respectivos órganos gestores y, caso de ser solicitada a los servicios generales, éstos la derivarán a los órganos especializados. El precepto obliga a los órganos

gestores responsables de la información especializada al cumplimiento de los principios de unidad de dominio, identidad gráfica corporativa y bases de datos corporativas. El artículo 9 responsabiliza a cada Departamento u Organismo Público de mantener actualizada la información de su competencia, remitiéndola a las unidades de atención ciudadana para su difusión a través de los canales oportunos. El artículo 10 regula la naturaleza y efectos de la información administrativa, precisando que tiene carácter orientativo, no originará derechos ni expectativas, no podrá invocarse a efectos de interrupción o suspensión de plazos, caducidad o prescripción, no servirá de instrumento formal de notificación en el expediente y no podrá ser considerada como interpretación normativa en el sentido previsto por el artículo 37.10 de la LRJ-PAC. El artículo 11, “Publicación Oficial”, precisa que la información ofrecida a través del Portal del Gobierno de Navarra en Internet (www.navarra.es) no sustituye a la publicación de las leyes, disposiciones generales y actos que deban ser objeto de publicación en el Boletín Oficial de Navarra. Ninguna tacha de legalidad se observa en el contenido de los artículos que integran esta sección.

La sección 2ª, “Registro de escritos, solicitudes y comunicaciones”, integrada únicamente por el artículo 12, regula la función de registro de escritos, solicitudes y comunicaciones por las Oficinas de Atención Ciudadana, precisando (apartado 1) que se realizará según las previsiones del Decreto Foral 137/2002, de 24 de junio, por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro General del Gobierno de Navarra, añadiendo (apartado 2) que tales oficinas tienen la consideración de Oficinas de Registro, de conformidad con el apartado 4 del artículo 2 del citado Decreto Foral y concretando (apartado 3) que las funciones de registro se realizarán en el horario en que permanezcan abiertas al público. Su regulación es correcta, si bien desde una perspectiva sistemática podría ser conveniente modificar el orden de los apartados reconociendo a las Oficinas de Atención Ciudadana la condición de oficinas de Registro en el apartado 1, para, en el apartado 2, indicar que la función de registro se realizará conforme a lo indicado por el Decreto Foral 137/2002.

En la sección 3ª, “Recepción de sugerencias y quejas”, su artículo 13 y único precisa que la función de gestión de quejas y sugerencias se realizará según las previsiones de la Ley Foral 21/2005, de 29 de diciembre, de evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios públicos y del Decreto Foral 61/2006, de 4 de septiembre, que atribuye a las Secretarías Generales Técnicas de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y a los Directores Gerentes de los Organismos Públicos la condición de unidades encargadas de su gestión y tramitación. La remisión debe entenderse a los artículos 28 y 32 de la citada Ley Foral 21/2005, que regulan la forma y procedimientos a seguir. Su contenido es correcto.

La sección 4ª regula los “Servicios automatizados de respuesta inmediata” definiéndolos en su artículo 14 como aquellos que no requieren la realización de trámites de instrucción diferida. El artículo 15 regula el procedimiento para la calificación de un procedimiento, servicio, actuación o trámite como de respuesta inmediata, indicando que se realizará mediante Resolución de la Dirección General de Modernización y Administración Electrónica, de oficio o a instancia del Departamento u Organismo Público interesado, siendo condición previa que el procedimiento se automatice de manera que pueda prestarse a través del Portal del Gobierno de Navarra en Internet. Su regulación es, igualmente, correcta.

El capítulo III, bajo la rúbrica general de “Canales de atención ciudadana”, enumera en su artículo 16 los tres tipos de canales de información (presencial, telefónico y telemático) que componen el Sistema Integral de Atención Ciudadana para seguidamente, en tres secciones, regular pormenorizadamente su contenido.

La sección 1ª dedicada al “Canal Presencial” indica, en su artículo 17, las unidades de atención ciudadana en las que se prestará la atención personal a través de las Oficinas de Atención Ciudadana sitas en Pamplona y en otros municipios de la Comunidad Foral, previendo, igualmente, la posibilidad de creación de “puntos de atención ciudadana” en los diferentes Departamentos y Organismos Públicos de la Administración de la

Comunidad Foral de Navarra. El artículo 18 precisa que las Oficinas de Atención Ciudadana dependerán orgánica y funcionalmente del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior a quien también corresponderá la coordinación de los “puntos de atención ciudadana” que puedan crear los Departamentos y Organismos Públicos. El artículo 19, en su apartado 1, regula las funciones que desempeñarán las Oficinas de Atención Ciudadana y, en su apartado 2, concreta que las oficinas que se localicen en municipios diferentes de Pamplona agruparán, con carácter general, en una única sede, los servicios de atención ciudadana que se presten en esa localidad o en los municipios de la zona de influencia. El artículo 20 regula el personal al servicio de las Oficinas de Atención Ciudadana que podrá ser personal del propio Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, personal de otros Departamentos u Organismos Públicos o de otras Administraciones o entidades del Sector Público mediante los acuerdos o protocolos que se establezcan, precisando que cada oficina tendrá asignado un responsable de atención al ciudadano que velará por su correcto funcionamiento. El artículo 21 prevé que en cada Departamento u Organismo Público se designe un “Coordinador Departamental de Atención Ciudadana”, precisando las funciones que en tal sentido deberá asumir. La regulación de los artículos que integran la presente sección se ajusta al ordenamiento jurídico. Ello no obstante, por razones sistemáticas, podría ser conveniente que la regulación contenida en el apartado 2 del artículo 19 se incluyese en el artículo 17, al ser éste el precepto que regula las diferentes unidades de atención ciudadana y su localización.

La sección 2ª regula el “Canal telefónico”, precisando en su artículo 22 que la información general de la Administración de la Comunidad Foral y de sus Organismos Públicos se proporcionará a través de un número único de información (el número 012), que servirá también para canalizar las demandas de información especializada hacia los órganos gestores y, cuando la tecnología permita identificar a las personas, servirá también para prestar la información particular. El artículo 23 promueve la transmisión de la información general mediante mensajería móvil, previa solicitud o aceptación del usuario y, respecto a la información particular, propugna la utilización de

aplicaciones informáticas que posibiliten su utilización por los órganos gestores. Su regulación es correcta.

La sección 3ª contiene la regulación atinente al “Canal telemático” regulando en su artículo 24 el “Portal del Gobierno de Navarra en Internet. (www.navarra.es)”, entendido como el dominio del Gobierno de Navarra que alberga su portal Web Corporativo que se integrará bajo el principio de dominio único en una plataforma tecnológica de gestión de contenidos, desde la que se enlazará con el resto de páginas de los organismos y entidades del sector público de la Comunidad Foral, correspondiendo al Departamento de Presidencia, Justicia e Interior el mantenimiento de la titularidad de los dominios vigentes y la unidad de dominio. El artículo 25 regula los criterios y contenidos que debe abarcar el Portal de Navarra en Internet, garantizando, con remisión al artículo 42.1 de la Ley Foral 11/2007, de 4 de abril, para la implantación de la Administración Electrónica en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, la facilidad de su uso e introduciendo mecanismos que permitan interactuar con los usuarios. Por su parte, el artículo 26 establece el proceso de publicación de contenidos en el Portal de conformidad con las instrucciones de publicación que deberá aprobar la Comisión Interdepartamental del Portal de Navarra en Internet. En su artículo 27 se regulan los principios de accesibilidad, prestando especial atención a los colectivos con discapacidad, y de seguridad en el acceso a la información. El artículo 28 regula el régimen del Portal, reiterando que todos los organismos públicos que pretendan ofrecer información por este medio deberán realizarlo a través del Portal que podrá estar estructurado en uno o más entornos de hospedaje cumpliendo las normativas técnicas y de seguridad que disponga la Dirección General de Modernización y Administración Electrónica. El apartado 4 del artículo 28 atribuye a la Comisión Interdepartamental del Portal del Gobierno de Navarra la facultad de autorizar, en casos singulares, excepciones a lo establecido en los apartados anteriores. Su regulación es correcta.

La disposición adicional primera faculta 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 el proyecto y la disposición adicional segunda, en relación con la previsión contenida en el artículo 21 del proyecto, fija el plazo de un mes, desde la publicación de la norma en el Boletín Oficial de Navarra, para la comunicación a la Dirección General de Modernización y Administración Electrónica de las personas que cada Departamento y Organismo público designen para ejercer de Coordinadores de Atención Ciudadana. No se observa tacha alguna de legalidad a su contenido.

La disposición derogatoria contiene una derogación expresa de los artículos 1 y 7 del Decreto Foral 79/2006, de 30 de mayo, por el que se regula el Portal del Gobierno de Navarra en Internet y se crea su Comisión Interdepartamental, y una cláusula derogatoria general de cuantas normas de igual o inferior rango se opongan a su contenido. La derogación del artículo 1, que regulaba el Portal del Gobierno de Navarra en Internet, se fundamenta en que su contenido ha pasado a formar parte del presente proyecto incorporando una regulación sustancialmente idéntica a la que deroga, adaptándola a la nueva estructura organizativa de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. El artículo 7 establecía que la Comisión Interdepartamental adoptaría sus decisiones en función de las competencias de sus miembros en colaboración con las unidades administrativas implicadas. Su derogación es conforme con el nuevo esquema organizativo en el que el Portal del Gobierno de Navarra se configura como uno de los canales de atención ciudadana que integran el “Sistema Integral de Atención Ciudadana” cuya responsabilidad y gestión se encomienda a la Dirección General de Modernización y Administración Electrónica.

La disposición final primera modifica los artículos 2.2, 3, 4, 5 y 6 del Decreto Foral 79/2005, todos ellos relativos a la composición, dependencia orgánica, secretaría, normas de funcionamiento y funciones que se asignan a la Comisión Interdepartamental. Su regulación es sustancialmente similar a la precedente. Incorpora las modificaciones necesarias para su adaptación a la actual estructura organizativa de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y especifica que la secretaría será desempeñada por el director del Servicio de Participación y Atención al Ciudadano del Departamento de

Presidencia, pudiendo ser sustituida por la persona que designe el Presidente de entre el personal al servicio de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. Por último, ajusta la redacción de los artículos 5 y 6 referentes a las normas de funcionamiento de la Comisión y a sus funciones. Su regulación se ajusta al ordenamiento jurídico. Ello no obstante, puede efectuarse una consideración general respecto a la disposición derogatoria y la disposición final primera. Ambas disposiciones afectan al contenido del Decreto Foral 79/2005, derogándolo y modificándolo prácticamente en su totalidad, de manera que del texto inicial sólo mantienen vigencia los apartados 1 y 3 del artículo 2. Siendo ello así, este Consejo de Navarra, entiende, por razones de claridad y seguridad jurídica, que hubiera sido más adecuado que el proyecto hubiera derogado íntegramente el Decreto Foral 79/2005, incorporando a su contenido la regulación de la Comisión Interdepartamental dentro de la sección referente al Portal del Gobierno de Navarra en Internet, ya que carece de sentido mantener la vigencia de una norma que amén de haber sido prácticamente modificada en su totalidad, su denominación ya no se corresponde con su contenido, dado que el Portal del Gobierno de Navarra en Internet ya no se encuentra regulado en el Decreto Foral 79/2005, sino en la Ley Foral 11/2007, de 4 de abril, de Implantación de la Administración Electrónica en la Administración de Navarra y en el proyecto sometido a dictamen.

La disposición final segunda faculta al Consejero de Presidencia, Justicia e Interior a dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución de lo previsto en el Decreto Foral y la disposición final tercera dispone su entrada en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra, siendo correcto su contenido.

Resta, por último, recomendar la revisión del texto del proyecto para depurar algunas incorrecciones gramaticales observadas en la redacción de los artículos 17.1 y 19.1.b) y d).

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que 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, se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.