Expediente: 38/2011
Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 12/2009, de 16 de febrero, que regula la Agencia Navarra de Emergencias y aprueba sus estatutos.
Dictamen: 40/2011, de 17 de octubre

DICTAMEN

En Pamplona, a 17 de octubre de 2011,

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 y don Eugenio Simón Acosta,

siendo ponente don Enrique Rubio Torrano,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación y tramitación de la consulta

El día 23 de septiembre de 2011 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito de la Presidenta 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), se recaba, con carácter de urgencia, dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 12/2009, de 16 de febrero, que regula la Agencia Navarra de Emergencias y aprueba sus Estatutos (en lo sucesivo, el Proyecto), tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 14 de septiembre de 2011.

I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral

Del expediente remitido resulta el desarrollo de las actuaciones siguientes:

1. El Consejero de Presidencia, Administraciones Públicas e Interior del Gobierno de Navarra aprueba la Orden Foral 591/2011, de 28 de julio, por la que se inicia el procedimiento de elaboración de un proyecto de Decreto Foral para establecer la estructura orgánica del Departamento de Presidencia, Administraciones Públicas e Interior y designa como órgano responsable del procedimiento y de la elaboración del Proyecto a la Secretaría General Técnica de dicho departamento.

2. Con fecha 1 de septiembre de 2011, el Director de la Agencia Navarra de Emergencias presenta una propuesta de modificación de la estructura orgánica de la citada Agencia, planteando la supresión del Área de Planificación de la Dirección de Protección Civil y la creación, dentro de la misma Dirección de Protección Civil, del Área de Voluntariado.

3. El expediente incorpora los correspondientes informes por razón de sexo y memorias normativa, justificativa, organizativa y económica, con fecha 1 de septiembre de 2011.

4. La Dirección General de la Función Pública emite el 6 de septiembre de 2011 informe en el que concluye que la propuesta supone una reducción de un 7,69%, por lo que cumple con el criterio establecido con carácter general de reducir al menos un 5% la estructura orgánica existente en la actualidad.

5. El Instituto Navarro de Administración Pública emite informe, con fecha 6 de septiembre de 2011, en el que pone de manifiesto que el Proyecto se considera conforme con los criterios y objetivos del Gobierno de Navarra en cuanto a la reducción de estructura orgánica, informándolo, por tanto, favorablemente.

6. El 8 de septiembre, la Dirección General de Justicia e Interior informa que la modificación anunciada se deberá llevar a cabo por Decreto Foral del Gobierno de Navarra, a propuesta del departamento al que esté adscrito y previo informe de los departamentos con competencias en función pública, organización administrativa y economía.

7. La Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia, Administraciones Públicas e Interior, con fecha 8 de septiembre de 2011, eleva al responsable del departamento propuesta de Acuerdo por el que se toma en consideración el Proyecto a efectos de petición de emisión de dictamen al Consejo de Navarra.

8. La Comisión de Coordinación, en sesión de 12 de septiembre de 2011, previa a la correspondiente del Gobierno de Navarra, examinó el Acuerdo por el que se toma en consideración el proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 12/2009, de 16 de febrero, que regula la Agencia Navarra de Emergencias y aprueba sus Estatutos, a efectos de petición del preceptivo dictamen del Consejo de Navarra, remitido con anterioridad a todos los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, según certificado del Director del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación, de 12 de septiembre de 2011.

9. La Directora General de Asuntos Jurídicos y Presidencia, por delegación del Consejero de Presidencia, Administraciones Públicas e Interior, emite certificado del Acuerdo del Gobierno de Navarra de 14 de septiembre de 2011 por el que se toma en consideración el Proyecto.

10. Se remiten dos copias del Proyecto.

I.3ª. El proyecto de Decreto Foral

El Proyecto consta de una exposición de motivos, dos artículos, cuatro disposiciones adicionales, una derogatoria y dos finales.

La exposición de motivos da cuenta de los sucesivos decretos forales que han determinado tanto la estructura departamental de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y el ámbito competencial correspondiente a cada departamento (Decreto Foral 10/2011), como los que han establecido la estructura básica del Departamento de Presidencia, Administraciones Públicas e Interior (Decreto Foral 58/2011) y la estructura orgánica del mismo (Decreto Foral 128/2011). Pone, igualmente, de relieve la finalidad de la norma objeto de este dictamen, que no es otro que la adaptación de la

Agencia Navarra de Emergencias a la nueva estructura orgánica del Departamento de Presidencia, Administraciones Públicas e Interior, buscando una mayor eficacia en la actuación administrativa, manteniendo la calidad de los servicios públicos prestados a los ciudadanos.

El artículo primero modifica los artículos 5.2, 6, 19, 21, 24, 25, 27, 30, 31.1, 35 y 37.1 de los Estatutos del organismo autónomo Agencia Navarra de Emergencias, aprobados por el Decreto Foral 12/2009, de 16 de febrero.

El artículo segundo adiciona un nuevo artículo a los Estatutos del organismo autónomo, en concreto se añade el artículo 34 bis a los Estatutos de la Agencia Navarra de Emergencias.

La disposición adicional primera determina que las referencias que en el Decreto Foral 12/2009 se hacen al Departamento y al Consejero de Presidencia, Justicia e Interior y a la Dirección y al Director de Interior se sustituyan por referencias al Departamento y al Consejero de Presidencia, Administraciones Públicas e Interior y a la Dirección y al Director de Justicia e Interior respectivamente.

La disposición adicional segunda confirma, en las mismas condiciones en que se produjo el nombramiento del Jefe del Área de Coordinación y Dirección de Emergencias, que cambia su denominación por la de Jefe del Área de Coordinación de Emergencias y Planificación.

La disposición adicional tercera suprime las siguientes unidades orgánicas: la Dirección de Gestión y el Área de Planificación.

La disposición adicional cuarta faculta al Consejero de Economía y Hacienda para realizar cuantas modificaciones presupuestarias sean necesarias para el cumplimiento de lo dispuesto en el presente Decreto Foral.

La disposición derogatoria deroga cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en la norma examinada.

En las disposiciones finales, la primera autoriza al Consejero de Presidencia, Administraciones Públicas e Interior a dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo de las previsiones contenidas en el presente Decreto Foral; y la segunda, determina la entrada en vigor el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

El nuevo artículo 5.2 de los Estatutos suprime, dentro de la estructura orgánica de la Agencia Navarra de Emergencias, la Dirección de Gestión.

La redacción propuesta del artículo 6 de los Estatutos se acomoda a las nuevas denominaciones de algunos vocales de la Junta de Gobierno producidas como consecuencia de la reestructuración y cambio del Gobierno Foral.

En la redacción que se propone en el artículo 19, referido a las atribuciones del Director Gerente, se suprime la relativa a la autorización de residencia en localidad distinta a la de destino.

El artículo 21 propuesto suprime, dentro de las Direcciones de la Agencia, la de Gestión.

La nueva redacción del artículo 24 de los Estatutos modifica, dentro de las Áreas que componen la Dirección de Protección Civil, la denominación de varias de ellas, en concordancia con la nueva estructura dada a la Agencia.

El nuevo artículo 25, bajo la nueva denominación de “Funciones del Área de Voluntariado”, contempla tareas propias de la nueva Área.

Se propone, igualmente, una nueva redacción al artículo 27, que lleva como encabezamiento “Funciones del Área de Coordinación de Emergencias y Planificación”, en la que se explicitan funciones propias del Área de nuevo cuño, que antes no aparecían.

Se ofrece en el artículo 30 de los Estatutos una redacción, modificada respecto de la vigente, que define las funciones de la Dirección de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento.

El artículo 31, apartado primero, mantiene la estructura de la Dirección de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento y hace depender de esa Dirección el Área Técnica, Logística y de Equipos.

Se propone una redacción diferente al artículo 35, iniciándose la misma con un cambio en el encabezamiento, que de llamarse “Organización de la Dirección de Gestión”, pasa a denominarse “Área de Gestión Económico-Administrativa y de Personal”, para a continuación exponer una enumeración abierta, aunque prolija, de funciones acordes con el Área de nuevo cuño.

El artículo 37, bajo el rótulo “Retribuciones y forma de provisión de las direcciones y jefaturas de la Agencia”, en su apartado 1, queda redactado con las nuevas denominaciones de los directores.

El artículo 2 del Proyecto incorpora un nuevo artículo, el 34 bis, a los Estatutos. En él y bajo la rúbrica de “Funciones del Área Técnica, Logística y de Equipos” se desgrana una enumeración abierta de funciones de la nueva Área.

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).

Con anterioridad, este Consejo dictaminó (dictamen 8/2009, de 9 de febrero) el que posteriormente fue Decreto Foral 12/2009, de 16 de febrero, cuya modificación ahora se propone con este nuevo Proyecto.

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 Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, 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.

Como se ha reseñado en los antecedentes, el procedimiento comenzó con aprobación de la Orden Foral 591/2011, de 28 de julio, de iniciación del mismo.

En el expediente constan las memorias justificativa, normativa, económica y organizativa, así como un informe de impacto por razón de

sexo. También incluye el informe de la Dirección General de la Función Pública en el que se pone de manifiesto que el Proyecto cumple con el criterio establecido con carácter general de reducir al menos un 5% la estructura orgánica existente.

Igualmente, el Instituto Navarro de Administración Pública emitió informe señalando que el Proyecto se considera conforme con los objetivos y criterios del Gobierno de Navarra en cuanto a la reducción de estructura orgánica, informándolo favorablemente.

Asimismo, la Comisión de Coordinación examinó el Acuerdo por el que se tomó en consideración del Proyecto, acreditándose que había sido remitido a todos los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

Dado que la norma en estudio supone una modificación limitada de alcance organizativo de un Decreto Foral vigente, no se considera preceptivo que deba ser sometida a consulta de la Comisión de Protección Civil de Navarra, ni de la Comisión Foral de Régimen Local, así como tampoco de la Mesa sectorial de la Agencia Navarra de Emergencias.

Por lo expuesto, la tramitación del Proyecto se ajusta, en términos generales, 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 -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 Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, sin perjuicio, obviamente, de la consideración obligada de los preceptos constitucionales y del resto del ordenamiento jurídico.

Es preciso, además, advertir, como ya se ha indicado a lo largo de este dictamen, que el Proyecto viene a proponer modificaciones menores, de carácter organizativo, del contenido del Decreto Foral 19/2009.

La exposición de motivos del proyectado Decreto Foral señala que su objeto es la adaptación de la Agencia Navarra de Emergencias a la nueva estructura orgánica del Departamento de Presidencia, Administraciones Públicas e Interior, buscando una mayor eficacia en la actuación administrativa, manteniendo la calidad de los servicios públicos prestados a los ciudadanos. Esta misma finalidad aparece recogida en distintos informes que obran en el expediente y a los que se ha hecho mención.

De los dos artículos de la norma, el primero propone la modificación de los artículos 5.2, 6, 19, 21, 24, 25, 27, 30, 31.1, 35 y 37.1 de los Estatutos del organismo autónomo Agencia Navarra de Emergencias, aprobados por el Decreto Foral 12/2009, de 16 de marzo. El segundo, incorpora un nuevo artículo a dichos Estatutos, el 34 bis. Todas las modificaciones se encuentran inspiradas en la reestructuración del Departamento de Presidencia, Administraciones Públicas e Interior y en la necesidad de acomodar las innovaciones habidas a la nueva estructura, con reordenación de funciones y atribución de las mismas a las nuevas Direcciones y Áreas con las que cuenta la Agencia.

Al artículo 5 -único integrante del capítulo I del título I, que determina los órganos directivos, unidades orgánicas y órganos de participación- se le da una nueva redacción a su apartado dos, suprimiendo la Dirección de Gestión, lo que resulta acorde con la reestructuración producida.

El artículo 6 -que establece la composición de la Junta de Gobierno- sufre un cambio de redacción para atender a las nuevas denominaciones de algunos cargos que la componen.

Se ofrece, igualmente, otra redacción al artículo 19 –referido a las atribuciones del Director Gerente- en la que se cambian las denominaciones de algunos altos cargos y del propio Departamento para ajustarlas a la nueva nomenclatura, así como desaparece la atribución otorgada al Director Gerente de “autorizar la residencia en localidad distinta a la de destino”, previsión contraria a la Ley Foral 3/2010, de 23 de febrero, cuyo artículo único modifica el artículo 56 del Texto Refundido del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, aprobado por Decreto Foral Legislativo 25/1993, de 30 de agosto, cuya letra h), ahora suprimida, establecía que los funcionarios en situación de servicio activo están obligados a “residir en la localidad de su destino, salvo la autorización expresa en contrario”.

El artículo 21, bajo el rótulo “Direcciones de la Agencia”, suprime la letra c) referida a la “Dirección de Gestión”.

Se ofrece una nueva redacción al artículo 24, sustituyendo el Área de Planificación por el Área de Voluntariado, acorde con el nuevo organigrama y cambiando la denominación del Área de Coordinación y Dirección de Emergencias por el Área de Coordinación de Emergencias y Planificación. Por eso mismo, se da nuevo contenido, en el artículo 25, al Área de Voluntariado.

Se añaden nuevas funciones, en el artículo 27, al Área de Coordinación de Emergencias y Planificación, además de las que ya tenía el Área de Coordinación y Dirección de Emergencias, coherente con la ampliación del Área a Planificación, sin que se aprecie motivo de ilegalidad alguno.

En el artículo 30, bajo el rótulo “Funciones de la Dirección de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento” se observan pequeñas modificaciones en las letras b), h), j), sin trascendencia jurídica, así como la inclusión de una nueva función, contenida en la letra n), que supone la trasposición a este precepto del contenido en la letra e) del artículo 35.

El artículo 31 incorpora un nuevo apartado en el número 1, mediante el que se hace depender de la Dirección de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento el Área Técnica, Logística y de Equipos. No ofrece tacha alguna.

El artículo 35 -bajo la rúbrica Área de Gestión Económico-Administrativa y de Personal- ofrece nueva redacción, suprimiendo los puntos 1, 2 y 4, y dejando sólo el punto 3, en el que se incorpora como cabecera del precepto la dependencia directa del Área del Director-Gerente de la Agencia Navarra de Emergencias.

El artículo 37 de los Estatutos -bajo el rótulo “Retribuciones y forma de las direcciones y jefaturas de la Agencia”- modifica su punto 1 proponiendo una nueva redacción que trata de acomodar el precepto a los nuevos cargos nacidos de la reestructuración. No presenta reparo alguno.

El artículo segundo del Proyecto adiciona un nuevo artículo a los Estatutos, el 34 bis, bajo el epígrafe “Funciones del Área Técnica, Logística y de Equipos”, cuyo contenido –que se mantiene prácticamente en su literalidad- se recogía en el Decreto Foral 12/2009, en el punto 4 del artículo 35.

De las disposiciones adicionales, la primera ordena que las referencias realizadas en el Decreto Foral 12/2009 al Departamento y al Consejero de Presidencia, Justicia e Interior y a la Dirección y al Director de Interior se sustituyan por referencias al Departamento y al Consejero de Presidencia, Administraciones Públicas e Interior y a la Dirección y al Director de Justicia e Interior, respectivamente. La segunda confirma en las mismas condiciones en que se produjo el nombramiento del Jefe del Área de Coordinación y Dirección de Emergencias, que cambia su denominación por la de Jefe del

Área de Coordinación de Emergencias y Planificación. La tercera suprime la Dirección de Gestión y el Área de Planificación. Y la cuarta, faculta al Consejero de Economía y Hacienda para realizar cuantas modificaciones presupuestarias sean necesarias para el cumplimiento de lo dispuesto en esta norma. Nada que objetar a semejantes previsiones normativas.

La disposición derogatoria está redactada en términos ajustados a su función, sin que merezca tacha alguna.

Tampoco merecen objeción las disposiciones finales. La primera autoriza el desarrollo normativo del Decreto Foral y la segunda dispone la entrada en vigor el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 12/2009, de 16 de febrero, por el que se regula la Agencia Navarra de Emergencias y se aprueban sus Estatutos, se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE	EL CONSEJERO-SECRETARIO
Enrique Rubio Torrano	José Antonio Razquin Lizarraga