

2. CRÓNICA CONSEJO DE NAVARRA

CRÓNICA DE LA ACTIVIDAD DEL CONSEJO DE NAVARRA (AÑO 2002)

MARTÍN MARÍA RAZQUIN LIZARRAGA
Profesor Titular Derecho Administrativo
Universidad Pública de Navarra

JOSÉ FRANCISCO ALENZA GARCÍA
Profesor Titular Derecho Administrativo
Universidad Pública de Navarra

SUMARIO

- I. El Consejo de Navarra en su tercer año de actividad (año 2002)
 1. Aspectos generales
 2. Actividad consultiva
 3. Observaciones y sugerencias
- II. Doctrina del Consejo de Navarra por materias
 1. Recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia
 2. Proyectos de Decreto Foral Legislativo
 - A. La autorización legislativa
 - B. La técnica normativa
 - C. El contenido del Texto Refundido
 - D. Un caso especial: la refundición de normas reglamentarias anteriores a la LORAFNA
 3. Reglamentos
 - A. Preceptividad del informe del Consejo de Navarra
 - B. Procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general
 - C. Sugerencias y recomendaciones de técnica normativa
 4. Convenios y Acuerdos de Cooperación
 5. Contratos administrativos
 6. Recursos administrativos de revisión
 - A. Naturaleza y calificación del recurso de revisión
 - B. Tramitación del recurso de revisión
 - C. Las causas alegadas
 - D. Pronunciamiento sobre el fondo en caso de procedencia del recurso

- E. El recurso extraordinario de revisión contra las resoluciones del Tribunal Administrativo de Navarra.
- 7. Revisión de oficio
 - A. Sobre la revisión de oficio de actos administrativos de las entidades locales
 - B. Requisitos de la revisión de oficio
 - C. Sobre las causas de nulidad de pleno derecho que fundamentan la revisión de oficio
 - D. Los límites a la revisión de oficio
 - E. Sobre la indemnización derivada de la revisión de oficio
- 8. Responsabilidad patrimonial de la Administración
 - A. Preceptividad del dictamen del Consejo de Navarra
 - B. Requisitos y caracterización de la responsabilidad patrimonial de la Administración
 - C. Daño resarcible
 - D. Imputación del daño a la Administración
 - E. Relación de causalidad
 - F. Reparación del daño y fijación de la indemnización
- III. Breve comentario a dictámenes específicos
 - 1. Dictamen sobre el nuevo impuesto de la gasolina
 - 2. Dictamen sobre la proposición de Ley Foral de consultas populares de ámbito local
 - 3. Dictamen sobre el proyecto de Ley Foral sobre el uso del vascuence en la enseñanza superior universitaria.
 - 4. Dictamen sobre la proposición de Ley Foral de modificación de la Ley Foral reguladora de las Elecciones al Parlamento de Navarra: el establecimiento de cláusulas obligatorias de igualdad.

I. EL CONSEJO DE NAVARRA EN SU TERCER AÑO DE ACTIVIDAD (AÑO 2002)

1. Aspectos generales

En el año 2002, a diferencia de lo ocurrido en los dos años anteriores, no ha habido modificaciones en la normativa reguladora del Consejo de Navarra, ni se han producido cambios en su composición. Esta continuidad en su normativa y composición, síntoma de la consolidación institucional del Consejo de Navarra, hace difícil destacar algún aspecto general al margen de su actividad consultiva.

Lo más reseñable es la aprobación del Acuerdo del Consejo de Navarra por el que se aprueba su plantilla orgánica al 1 de enero de 2002 (publicado en el BON núm. 52, de 29 de abril de 2002) con los siguientes puestos de trabajo:

- A) Personal funcionario: Un letrado (nivel A) y un administrativo (nivel C).
- B) Personal eventual: Una Secretaria del Presidente.

2. Actividad consultiva

En su tercer año de actividad (2002) el Consejo de Navarra ha emitido 80 dictámenes (once más que en el segundo año de actividad y veintidós más que en el primero), de los cuales 74 han sido preceptivos y 6 facultativos.

De los 80 dictámenes emitidos, siete corresponden a solicitudes formuladas en el año 2001 y los demás a consultas formuladas en el 2002. Esto significa que práctica-

mente todas las solicitudes de dictamen admitidas en el 2002 (ochenta y cinco), fueron dictaminadas en este mismo año, pues a su término sólo quedaban pendientes de dictamen doce expedientes, de los cuales 9 tuvieron entrada a partir del 12 de diciembre de 2002 y otro estaba pendiente de ser completado.

Su clasificación según las materias que figuran en la Ley Foral reguladora del Consejo de Navarra, es la siguiente:

- Reforma de la LORAFNA: 0.
- Proyectos de Decreto Foral Legislativo: 3.
- Interposición de recursos de inconstitucionalidad: 1.
- Proyectos de Reglamentos cuya aplicación derive del Convenio económico: 8.
- Convenios y Acuerdos de cooperación de la Comunidad Foral: 1.
- Proyectos de reglamentos dictados en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones: 28.
- Recursos administrativos de revisión: 10.
- Reclamaciones de responsabilidad patrimonial: 9.
- Revisión de oficio de los actos administrativos: 12.
- Interposición, nulidad y resolución de contratos administrativos: 3.
- Otros: 5.

3. Observaciones y sugerencias

En el capítulo de «Observaciones y sugerencias» la Memoria del Consejo de Navarra del año 2002 comprende tres cuestiones.

- La primera se refiere a las solicitudes de dictamen al Consejo de Navarra, en la que, aun reconociendo la gradual mejora en la tramitación de los expedientes remitidos a consulta por las Administraciones Públicas de Navarra, considera aconsejable reiterar algunas advertencias y sugerencias recogidas ya en las Memorias de los años anteriores.

Así, pese a la claridad de los preceptos legales y reglamentarios sobre la necesidad de acompañar a las solicitudes de dictamen, la resolución o acuerdo de efectuarla, el expediente tramitado en su totalidad, con los antecedentes, motivaciones e informes previos, así como el proyecto o propuesta de resolución que constituya el objeto de la consulta, se han seguido apreciando deficiencias. Y si en la Memoria del año 2001 se señalaba que fueron veintiuna las ocasiones en que las solicitudes de petición de dictamen se presentaron con documentación incompleta, en la del año 2002, se indica que fueron quince las solicitudes incompletas en las que el Consejo de Navarra tuvo que solicitar que se completase la documentación, con la indeseada consecuencia de interrumpirse el plazo establecido para emitir dictamen.

Las deficiencias más destacables en el año 2002, según la Memoria del Consejo, han consistido en la falta de los siguientes documentos:

- el expediente original o copia compulsada del mismo;
- el proyecto de resolución objeto de la consulta;
- el informe jurídico que sirve de fundamento a los entes locales para tomar la decisión sobre la propuesta de resolución;
- audiencia a los interesados;

— en los proyectos de disposiciones reglamentarias no se aportan dos copias del proyecto, una de ellas acompañada de los antecedentes y la bibliografía que han servido para su redacción.

Asimismo recuerda el Consejo de Navarra que su dictamen debe ser el último, por lo que denuncia la remisión de algunos expedientes sin que hubieran sido emitidos en el procedimiento correspondiente todos los informes preceptivos según la regulación vigente.

- Las Memorias de los años 2000 y 2001 —y numerosos dictámenes de dichos años— incluyeron entre sus sugerencias la cabal regulación en el ámbito foral navarro al procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general. Idéntica sugerencia contiene la memoria del año 2002 que, como aquéllas, reitera la opinión del Consejo de Navarra de que mientras no se lleve a cabo la regulación de dicho procedimiento, es aconsejable, e incluso necesario que en la elaboración de las normas reglamentarias se cuente con aquellos estudios, informes y actuaciones previos que garanticen su legalidad, acierto y oportunidad. En particular —y según los casos— considera que habría que contar con un informe justificativo, una memoria económica, los resultados de las audiencias llevadas a cabo, los informes pertinentes de otros Departamentos y organismos, así como el Informe de la Secretaría Técnica del Departamento que elabora el proyecto.

- Novedosa en el apartado de «Observaciones y sugerencias» de la Memoria del año 2002, es la advertencia de que, según la normativa aplicable, en los procedimientos de responsabilidad patrimonial de los entes locales no se requiere el dictamen del Consejo de Navarra. Así lo entendió en su Dictamen 64/2002, de 15 de octubre, cuya doctrina se expone en el apartado relativo a la responsabilidad patrimonial [apartado II. 8. A) de esta *Crónica*].

II. DOCTRINA DEL CONSEJO DE NAVARRA POR MATERIAS

1. Recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia

Sólo en un caso ha tenido ocasión de intervenir el Consejo de Navarra en materia de recursos de inconstitucionalidad, en relación con la propuesta del Parlamento de Navarra de interponer recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica de Universidades (LOU). Se trata de un dictamen extenso (el más extenso de este año 2002) en el que se analiza con detenimiento los preceptos de la LOU, aunque el examen, tal como advierte el Dictamen, se efectúa únicamente desde la vertiente competencial: «el análisis de la constitucionalidad de la LOU desde la óptica competencial de Navarra, para verificar si dicha Ley Orgánica vulnera o no las competencias de la Comunidad Foral y sin entrar en otras cuestiones más allá de esa vindicación competencial».

El Dictamen inicia el examen de la LOU mediante una exposición general de sus objetivos, según su Exposición de Motivos, y de su contenido por Títulos. A continuación se pregunta por el marco constitucional y dentro del mismo por la distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Foral en materia de Universidades, que no se ve alterada por el hecho de que la LOU sea una Ley Orgánica.

Dentro del esquema constitucional de distribución de competencias se reproduce en esta materia el esquema de bases (competencia del Estado) y desarrollo (competencia de las Comunidades Autónomas) a cuyo efecto se recuerdan las Sentencias del Tribunal Constitucional dictadas con motivo del examen de cuestiones atinentes a la educación o a las Universidades. Tres aspectos específicos se presentan además en esta visión general: la remisión a desarrollos reglamentarios por parte del Gobierno de la Nación, la autonomía universitaria y el derecho de creación de centros docentes universitarios. El Consejo de Navarra concluye esta primera parte con una recapitulación en

la que afirma que en términos generales la delimitación competencial entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra en materia de universidades se rige por el esquema bases estatales y desarrollo legislativo y ejecución por Navarra y que, por lo tanto, el Estado ostenta competencias para el dictado de una Ley Orgánica y otras normas básicas en materia de universidades, que deben dejar un cierto margen de desarrollo legislativo a las Comunidades Autónomas, pues a ellas corresponde el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica estatal en la materia, con el límite de la autonomía universitaria. Sin embargo, el Consejo critica veladamente el hecho de que la LOU no precise respecto de sus preceptos no orgánicos el título constitucional que fundamenta su calificación como básico.

Tras este análisis general, el Dictamen entra a estudiar con mayor detalle cada uno de los diferentes Títulos de la LOU.

Del Título Preliminar se sostiene que constituye el desarrollo del art. 27 CE, con el carácter de Ley Orgánica, y que por tanto no se puede objetar su inconstitucionalidad, dado además el pronunciamiento del Tribunal Constitucional en su STC 26/1987 sobre la Ley de Reforma Universitaria.

Respecto del Título II, el Dictamen se detiene en el análisis de los preceptos en los que se recogen competencias atributivas para el Estado (creación de Universidades públicas y reconocimiento de las privadas, y determinación de los requisitos básicos para su creación y reconocimiento), entendiéndose que, conforme a lo señalado por el Tribunal Constitucional en su STC 26/1987, no hay nada que objetar a la competencia del Estado. Así también se analiza la competencia de las Comunidades Autónomas sobre aprobación de Estatutos de las Universidades y control de legalidad de los mismos, competencia que no afecta a la autonomía universitaria y, por tanto, se ajusta a la Constitución.

En relación con el Título II sobre estructura de las Universidades, se concluye igualmente que la LOU no vulnera las competencias de la Comunidad Foral toda vez que ha seguido los criterios de las SSTC 26/1987, 106/1990 y 156/1994. A idéntica conclusión llega sobre el Título III (Del gobierno y representación de las Universidades) centrándose en tres aspectos: la determinación de una organización mínima de las Universidades Públicas, el Consejo Social y la fijación de cuotas de representación y reserva de porcentajes mínimos a determinados colectivos. Cabe destacar la consideración que se efectúa sobre el Consejo Social donde la LOU, a juicio del Consejo de Navarra, amplía el margen de la ley autonómica para la regulación del Consejo Social. Así también respecto de la fijación de aspectos concretos de mínimos o de reserva, el Consejo de Navarra entiende que están justificados por el objetivo legal de perseguir un mínimo de homogeneidad orgánica así como de establecer un esquema organizativo común para lo que se fija un mínimo de representatividad para el colectivo de funcionarios doctores de cuerpos docentes universitarios, primacía otorgada a dicho colectivo en razón de la opción que se realiza por un sistema estatutario del profesorado de las Universidades públicas, que ha de ser además mayoritario (artículo 48 LOU).

En cuanto al Consejo de coordinación Universitaria (Título IV), se concluye que el mismo tiene funciones consultivas y de coordinación al servicio del sistema universitario nacional, entroncadas con la competencia estatal de regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y de normas básicas para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia (artículo 149.1.30 CE), quedando a salvo tanto la participación autonómica en dicho Consejo (artículo 29.a) LOU) como la competencia autonómica de coordinación de sus Universidades (artículo 2.5 LOU).

Tampoco nada se objeta al Título V sobre evaluación y acreditación, dado que la Comunidad Foral puede crear su propia Agencia de evaluación.

Idéntica posición se mantiene respecto del Título VI sobre enseñanzas y títulos con apoyo tanto de la STC 26/1987, como de las Sentencias 187/1991, 155/1997 y 103/2001, así como en relación con el Título VII sobre investigación en la Universidad.

Especial extensión dedica el Dictamen al Título VIII sobre los estudiantes, donde la LOU tiene carácter prácticamente entero de Ley Orgánica, y donde se reconocen competencias tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, y también de las Universidades. Dentro del mismo recibe especial atención la cuestión de las becas y ayudas al estudio, donde, con base en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, se sostiene la constitucionalidad de las competencias de intervención del Estado.

Asimismo se dedica especial análisis al Título IX sobre el profesorado, donde la LOU contiene importantes innovaciones, dando importante entrada a las Comunidades Autónomas en relación con el personal docente e investigador contratado. En cuanto al profesorado funcionario se afirma que es de la competencia estatal la regulación del régimen estatutario, selección, dedicación, régimen disciplinario y retribuciones del profesorado de cuerpos docentes universitarios, con el límite de la autonomía universitaria (SSTC 235/1991 y 131/1996), no siendo las Comunidades Autónomas competentes para la regulación de dicho personal, ya que los funcionarios docentes universitarios no son funcionarios autonómicos o locales, sino comunicables entre las diversas Universidades y está justificada la uniformidad de su régimen retributivo (SSTC 26/1987 y 146/1989), aunque se deja la posibilidad autonómica de fijar retribuciones adicionales (art. 69.3).

Similares conclusiones, con base en la tan citada STC 26/1987, se adoptan respecto del Título X sobre el personal de administración y servicios.

En lo relativo al régimen económico y financiero (Título XI), cabe destacar dos aspectos del Dictamen: el reconocimiento expreso por la LOU del sistema de Convenio Económico con Navarra (disposición adicional 18ª) y la intervención que se reconoce a la Cámara de Comptos en la fiscalización de las cuentas de la Universidad Pública de Navarra.

Por último, se analizan los Títulos XII y XIII sobre centros en el extranjero o que impartan enseñanzas con arreglo a sistemas educativos extranjeros y sobre el Espacio Europeo de enseñanza superior, y las disposiciones adicionales, transitorias, derogatoria y finales.

La conclusión del dictamen es clara: «En mérito de lo expuesto, el Consejo de Navarra en relación con la interposición de recurso de inconstitucionalidad por el Parlamento de Navarra contra la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, dictamina que dicha Ley Orgánica no vulnera las competencias de la Comunidad Foral de Navarra en materia de educación y universidades recogidas en el artículo 47 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra».

No obstante, el Parlamento de Navarra decidió interponer recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos de la LOU (BOE de 10 de mayo de 2002), haciendo caso omiso del Dictamen.

2. Proyectos de Decreto Foral Legislativo

Se trata de un supuesto de consulta preceptivo del Consejo de Navarra, que se ha producido en tres ocasiones durante el año 2002, habiéndose emitido los Dictámenes 27, 55 y 70/2002. En estos casos el objeto del dictamen es examinar este alcance, y conforme al mismo valorar tanto la corrección técnica del proyecto como la exactitud de la refundición.

Las cuestiones que se plantean respecto de estos proyectos de Decreto Foral Legislativo son las siguientes:

A. La autorización legislativa

En los dictámenes se recuerda la norma principal reguladora de la delegación legislativa, el art. 21 de la LORAFNA, que admite esta delegación para el caso de refundición en un único texto de normas forales con rango de ley.

Se pregunta el Consejo de Navarra por el alcance de la delegación, es decir, si la autorización se circunscribe a la mera formulación de un texto único o si se incluye autorización para regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos. La posición del Consejo, atendiendo al carácter excepcional de la delegación legislativa en el Gobierno y por tanto de su interpretación restrictiva y rigurosa, es que en estos casos de omisión de la ley autorizante (delegación en blanco) debe entenderse que ésta se limita a la simple formulación en un texto único (Dictámenes 27 y 55/2002). Por el contrario, en el caso del Dictamen 70/2002 la Ley Foral autorizante expresamente permitía la tarea de regularizar, aclarar y armonizar los textos objeto de la refundición.

Es importante, asimismo, tener en cuenta el plazo de delegación, que, por ejemplo, en el Dictamen 70/2002 provoca su emisión urgente para que pueda el Gobierno aprobar el Decreto Foral Legislativo en dicho plazo.

B. La técnica normativa

El Consejo de Navarra examina la técnica normativa de los Decretos Forales legislativos, tanto respecto del texto del Decreto Foral como del propio Texto Refundido. En este examen hace dos observaciones de interés:

- La primera que el Texto Refundido no es un simple anexo al Decreto Foral sino que forma el contenido del Decreto Foral legislativo, por lo que defiende la supresión de la palabra “Anexo”.
- Plantea el problema de aquellas disposiciones que en lugar de ir en el texto del Decreto Foral deben incorporarse al propio Texto Refundido, como ocurre por ejemplo con las disposiciones derogatorias.

C. El contenido del Texto Refundido

El Consejo de Navarra se ocupa del contenido de cada Texto Refundido, advirtiendo que «la elaboración de un texto único no es una tarea puramente mecánica sino que requiere a veces algún ajuste para mantener la unidad, corregir errores o rectificar términos». Por tanto, se examina el ajuste del Texto Refundido con las leyes forales que se refunden, con examen también de las modificaciones que se introducen. En el Dictamen 27/2002 se indica que las modificaciones introducidas carecen de relevancia; y en el dictamen 55/2002 que las divergencias se justifican sobradamente.

En el Dictamen 70/2002 el Consejo de Navarra señala un total de seis preceptos en que el texto refundido incurre en *ultra vires* al exceder de la delegación legislativa, traspasa los límites de la delegación o incurre en contradicción con el principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad.

Se aprovecha este análisis para hacer en algunos casos observaciones de tipo formal (caso del Dictamen 55/2002), tendentes a la corrección del texto.

D. Un caso especial: la refundición de normas reglamentarias anteriores a la LORAFNA

El Dictamen 70/2002 constituye un supuesto especial de delegación, por cuanto se trata de la refundición no sólo de textos legales sino de normas reglamentarias, pues-

to que la norma básica sobre el Impuesto de Sucesiones y Donaciones no es una norma con rango formal de ley foral sino una norma preconstitucional con rango formal reglamentario: las Normas reguladoras aprobadas por Acuerdo de la Diputación foral de 10 de abril de 1970.

El Consejo no rehuye el problema sino que entra de lleno en su análisis, con cita de la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de junio de 1997, para llegar a la conclusión de que la voluntad de la Ley Foral delegante no puede ser otra que la de autorizar la refundición de dichas Normas reguladoras de 1970, puesto que «existe una tácita conversión en ley formal de aquellas disposiciones reglamentarias anteriores a la LORAFNA que, por su contenido, pueden ser consideradas como materialmente legales», como es el caso de las normas tributarias. A ello se une que la Ley Foral autorizante se refiere a la refundición de «las disposiciones vigentes», entre las que de forma ineludible se encuentra el Acuerdo de 1970.

Consecuencia de ello es la fijación del contenido de la delegación y, por ende, del Texto Refundido, que abarcará tanto las normas reglamentarias que están cubiertas por la necesidad de la llamada reserva material de ley como aquellas otras que ya están dentro del marco legislativo por ser objeto de reserva formal de ley al haber sido incorporadas por alguna Ley Foral.

Por consiguiente, el Dictamen concluye con una observación final en la que se indica que los arts. 40.4 y 113 del Acuerdo de 1970 deben ser necesariamente incorporados al Texto Refundido.

3. Reglamentos

Un año más la materia de la que más se han ocupado los dictámenes del Consejo de Navarra han sido los proyectos de reglamentos. Concretamente, de los 80 dictámenes emitidos en el año 2002, 36 han sido sobre proyectos de reglamentos (o sus modificaciones) dictados en ejecución de leyes. En esta materia no hay grandes novedades en la doctrina del Consejo de Navarra.

A. Preceptividad del informe del Consejo de Navarra

a) En Proyectos de reglamento cuya aplicación derive del Convenio económico

Tras la modificación de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra por La Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, desapareció la superposición parcial que existía entre dos cláusulas competenciales del Consejo mediante la supresión de una de ellas (la relativa a proyectos de reglamentos cuya aplicación derive del Convenio Económico), que queda integrada en la más general (la relativa a proyectos de reglamentos que se dicten en ejecución de leyes) recogida en la letra f) del artículo 16.1 de la Ley Foral del Consejo de Navarra. Aun así, en ausencia de normas expresas de derecho transitorio sobre la reforma operada por la Ley Foral 25/2001, el Consejo entendió que su Dictamen 1/2002, de 7 de enero, debía emitirse en cumplimiento de la legislación vigente en el momento de su solicitud.

El proyecto de disposición que sometido a dictamen modifica el Reglamento del Impuesto sobre Sociedades (en adelante RIS), que, a su vez, desarrolla lo dispuesto por la Ley Foral 24/1996, de 30 de diciembre, del Impuesto sobre Sociedades. Tratándose de un proyecto de modificación de un reglamento ejecutivo, el carácter preceptivo del dictamen no ofrece duda. Ahora bien, el artículo 16.1.e) de la LFCN disponía que «el Pleno deberá ser consultado preceptivamente en los siguientes asuntos: ...e) Proyectos de reglamentos o disposiciones administrativas cuya aplicación derive del Convenio Económico». Ha de precisarse, por ello, cuál de los dos preceptos (ambos anteriores a la reforma por Ley Foral 25/2001) es el aplicable, sin que ello afecte en este momento al órgano competente para evacuar esta consulta, dado que a partir de la entrada en

vigor de la Ley Foral 25/2001 el Consejo de Navarra sólo actúa en Pleno, de acuerdo con lo dispuesto por la nueva redacción del artículo 6 de la LFCN.

El Consejo de Navarra aplicó su consolidada doctrina en esta materia, según la cual la aparente antinomia legal debe ser superada atendiendo al carácter de norma especial del artículo 16.1.e) de la LFCN, cuyo ámbito de aplicación más específico, por referencia a un concreto sector del ordenamiento, el tributario, debe primar sobre el más general del artículo 17.1.a) de la LFCN. Y la expresión de este precepto legal «cuya aplicación derive del Convenio Económico» debe entenderse en el sentido de que se refiere a todas aquellas disposiciones generales de naturaleza reglamentaria dictadas en ejercicio de competencias que correspondan a la Comunidad Foral en aplicación del Convenio Económico. La transcrita fórmula empleada por la LFCN es tan amplia que en su literalidad debe considerarse comprendido un proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el RIS. No parece dudoso que el proyecto de reglamento sometido a dictamen sea uno de esos reglamentos o disposiciones generales dictados en ejercicio de competencias establecidas por el Convenio Económico.

b) En Proyectos de reglamentos que desarrollan leyes estatales

- El carácter ejecutivo de los reglamentos a efectos del dictamen preceptivo del Consejo de Navarra ha sido objeto de análisis en diversos dictámenes del año 2002. En el que mejor queda reflejada la doctrina del Consejo de Navarra en esta materia es en el Dictamen 46/2002, de 23 de julio. En él se cuestionaba la calificación del Decreto Foral proyectado como reglamento ejecutivo por tratarse de la primera consulta que versa sobre una modificación de la plantilla orgánica de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus organismos autónomos. El Consejo resuelve la cuestión mediante dos pasos sucesivos.

Primero, recordando la jurisprudencia sobre la noción de reglamento ejecutivo a los efectos del dictamen preceptivo de los órganos consultivos, que gira en torno a los criterios siguientes:

a) Debe entenderse por reglamentos ejecutivos de leyes los que –de forma directa e inmediata– ejecutan, desarrollan, completan, cumplimentan o pormenorizan una Ley o disposición normativa con fuerza de ley, o uno de sus preceptos o un conjunto de éstos o de aquéllas, lo que permite a concluir que el dictamen del Consejo de Estado será preceptivo en todo Reglamento –sea Real Decreto u Orden Ministerial– siempre que pretenda desarrollar en forma directa o inmediata uno o varios preceptos legales con fuerza de ley.

Consolidada jurisprudencia ha declarado que las normas reglamentarias que trasladan y concretan en relación con un determinado título y sus correspondientes enseñanzas mínimas las directrices generales fijadas en un previo reglamento ejecutivo no han de someterse nuevamente a dictamen al Consejo de Estado. Así pues, la exigencia del dictamen preceptivo del Consejo de Estado y, en nuestro caso, del Consejo de Navarra, se refiere a los reglamentos ejecutivos «de primer grado», sean Decreto u Orden, que desarrollan directamente las leyes, pero no a los reglamentos «de segundo grado» que ejecutan las previsiones de una disposición general previa «de primer grado».

b) Es también criterio jurisprudencial que los reglamentos organizatorios no están sujetos a dictamen preceptivo. Se niega el carácter ejecutivo a los reglamentos meramente organizatorios que se afirma que, como tales, son independientes, al operar únicamente sobre la organización de la Administración.

c) Finalmente, el Tribunal Supremo ha negado que sea preceptivo el dictamen del Consejo de Estado respecto del Real Decreto que aprueba anualmente la oferta de empleo público. La STS, Sección 7^a, de 29 de julio de 1997 rechaza la aducida infracción del artículo 22.3 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 abril, del Consejo de Estado, por no haber sido informado el proyecto del Real Decreto impugnado por dicho Organismo

consultivo, declarando que: «La alegación carece de fundamento pues la disposición general recurrida no constituye un reglamento ejecutivo sujeto preceptivamente al previo dictamen del Consejo de Estado, según dispone el precepto cuya infracción se invoca, sino que se limita a dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 30/1984, de 2 agosto. Como tiene declarado la jurisprudencia de la Sala, sólo cuando la norma reglamentaria desarrolla con carácter general unos principios de regulación contenidos en la Ley que le sirve de referencia, puede hablarse de un auténtico reglamento ejecutivo, pero en el presente caso se trata únicamente de ejecutar de forma directa e inmediata un mandato legal que vincula al Gobierno a aprobar anualmente la oferta de empleo público, para lo que no resulta necesario el dictamen del Consejo de Estado».

El *segundo* paso que da el Consejo de Navarra es en analizar la calificación jurídica de los Decretos Forales de aprobación o modificación de la plantilla orgánica. La jurisprudencia ha declarado reiteradamente que tales relaciones de puestos de trabajo participan de la naturaleza propia de disposiciones de carácter general. Por ello, tanto las relaciones de puestos de trabajo en el ámbito estatal, como las plantillas orgánicas en el foral, son disposiciones generales de carácter organizatorio, en cuanto instrumentos técnicos de ordenación del personal de acuerdo con las necesidades de los servicios.

En definitiva, el Dictamen 46/2002 considera que el proyecto de Decreto Foral no es propiamente un reglamento o disposición de carácter general que se dicte en ejecución de las leyes, ni una de sus modificaciones en el sentido del artículo 16.1. f) de la LFCN, por las razones siguientes:

a) El proyecto de Decreto Foral examinado, atendiendo a su contenido y verdadero carácter, constituye más bien una modificación de la plantilla orgánica, cuya naturaleza es de reglamento organizativo, y no un reglamento ejecutivo. El proyecto tiene un objeto limitado y específico, propio de la plantilla orgánica, que corresponde aprobar y modificar a las Administraciones públicas de Navarra, en aplicación, más que en desarrollo, de las leyes y en ejercicio de su potestad organizatoria.

b) El proyecto de Decreto Foral, pese a su apariencia, no es una disposición general ejecutiva de primer grado, ya que, en materia retributiva y de puestos de trabajo, los reglamentos ejecutivos del TREP, en lo que ahora nos concierne, son primordialmente el Reglamento de Retribuciones (aprobado por Decreto Foral 157/1984, de 4 de julio) y el Reglamento de provisión de puestos de trabajo (aprobado por Decreto Foral 215/1985, de 6 de noviembre), a los que se remitía para el desarrollo reglamentario la disposición adicional primera de la Ley Foral 13/1983, de 13 de marzo, del Estatuto del Personal (hoy sustituida por el TREP).

c) Además, en el presente caso, el proyecto de Decreto Foral no constituye una norma reglamentaria que desarrolla con carácter general unos principios de regulación contenidos en las Leyes Forales de referencia, sino que se limita a cumplir el mandato legal, incorporando a la plantilla orgánica las determinaciones fijadas por tales Leyes Forales. Por tanto, el contenido del Decreto Foral carece realmente de carácter innovador, pues se limita a trasladar a la plantilla los niveles de encuadramiento y las retribuciones complementarias fijadas por la Ley Foral 8/2002, de 3 de abril.

En suma, el proyecto de Decreto Foral considerado es una disposición general de carácter organizativo, que concreta para determinados puestos las previsiones legales y reglamentarias ejecutivas en materia de personal, por lo que no es propiamente un reglamento ejecutivo a los efectos de la preceptividad de nuestro dictamen.

• Por su parte, el Dictamen 11/2002, de 26 de febrero, también se planteó la noción de reglamento ejecutivo a efectos de determinar la preceptividad de su dictamen. Tras recordar la jurisprudencia al respecto, concluye que ésta exige, en todo caso, que el reglamento se dicte en desarrollo o ejecución de una norma de rango legal, cualquiera que sea el grado de concreción de la regulación contenida en la ley. Quedan fuera de la categoría de reglamentos para los que es preceptivo el dictamen los regla-

mentos que no se dictan en ejecución o desarrollo de las leyes, sino como complemento de otros preceptos o remisiones de carácter reglamentario. Así entendió el Consejo que ocurría con el Proyecto de Orden Foral por la que se desarrolla para el año 2002 el régimen de estimación objetiva del IRPF y el régimen simplificado del IVA, afirmando que no procedía emitir dictamen preceptivo al amparo del artículo 16.1.f) de la LFCN.

- También se planteó la cuestión de la preceptividad de la consulta en el Dictamen 62/2002, de 15 de octubre, sobre el Proyecto de Decreto Foral por el que se designan zonas vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes agrarias y se aprueba el correspondiente Programa de Actuaciones. En una primera aproximación al Proyecto de Decreto Foral, se advierte que su existencia se justifica en la ejecución de una precedente normativa estatal de naturaleza básica, constituida por el Real Decreto 261/1996, de 16 de febrero, cuya naturaleza reglamentaria no justificaría el dictamen preceptivo del Consejo de Navarra en cuanto que no procede el dictamen con esa naturaleza, cuando la disposición que se contemple sea desarrollo no ya de una previa norma de rango legal, sino de una disposición de igual naturaleza reglamentaria.

Pero en el supuesto que se examina, además de que no pueden trasladarse miméticamente las reglas que disciplinan las relaciones ley-reglamento a las que rigen en la relación normativa básica estatal y normativa de desarrollo de ámbito autonómico, no debe olvidarse que la norma examinada obedece directamente también a la ejecución en el ámbito territorial de Navarra de la Directiva 91/676/CEE, del Consejo, de 12 de noviembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura, y ello en ejercicio de las competencias que sobre medio ambiente y ecología ostenta Navarra al amparo del artículo 57.c) de la LORAFNA, bien que con el respeto de la legislación básica del Estado sobre protección del medio ambiente, según resulta del artículo 149.1.23 de la Constitución.

Sobre la intervención en el procedimiento de aprobación de disposiciones que se aprueben en ejecución de normas del Derecho Comunitario ya ha mantenido el Consejo de Navarra (Dictamen 1/2000, de 27 de marzo) la naturaleza preceptiva de su dictamen, en aplicación de la disposición adicional primera de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, que regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, que estableció el dictamen preceptivo del Consejo de Estado respecto de las normas que se dicten en ejecución, cumplimiento y desarrollo del Derecho comunitario europeo. En consecuencia, el Consejo de Navarra informó el Proyecto de Decreto Foral con carácter preceptivo.

- Debe advertirse, no obstante, que en los dictámenes que negaron el carácter preceptivo del dictamen (Dictámenes 11/2002, de 26 de febrero; y 46/2002, de 23 de julio), el Consejo de Navarra consideró necesario evacuar la consulta, aunque con carácter facultativo, en virtud de la facultad que tiene el Gobierno de Navarra, a través de su Presidente, de someter a consulta cualquier asunto, en los términos establecidos por el artículo 18 de la LFCN.

B. Procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general

- Los 36 dictámenes emitidos sobre reglamentos han seguido reiterando, como hicieron los de los años anteriores, la recomendación de regular el procedimiento de elaboración de las disposiciones navarras con carácter general. Mientras no se apruebe dicha regulación, indica el Consejo que parece aconsejable –e incluso necesario– que en dicha elaboración se cuente con aquellos estudios, informes y actuaciones previos que garanticen su legalidad, acierto y oportunidad.

En particular –y según los casos– habría que contar con un informe justificativo, una memoria económica, los resultados de las audiencias llevadas a cabo, los informes pertinentes de otros Departamentos y organismos, así como el informe de la Secretaría Técnica del Departamento que elabora el proyecto (Dictámenes 1/2002, de 7 de enero;

20/2002, de 13 de mayo; 46/2002, de 23 de julio; 65/2002, de 15 de octubre, y 79/2002, de 16 de diciembre, entre otros).

- Algunos dictámenes (12/2002, de 26 de febrero; 20/2002, de 13 de mayo; 46/2002, de 23 de julio; entre otros) han añadido a lo anterior lo siguiente. El reiterado recordatorio de este Consejo de Navarra sobre la adecuada tramitación del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general sintoniza con la jurisprudencia, que viene exigiendo el cabal cumplimiento del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, en aras de garantizar su legalidad, acierto y oportunidad. En efecto, la reciente jurisprudencia alude a «la necesidad de una motivación de la regulación que se adopta, en la medida necesaria para evidenciar que el contenido discrecional que incorpora la norma no supone un ejercicio arbitrario de la potestad reglamentaria» (STS, Sección 4ª, de 13 de noviembre de 2000), así como al carácter necesario del informe de la Secretaría General Técnica del Departamento también en el ámbito autonómico (STS, Sección 3ª, de 10 de abril de 2000).

- De todas formas, el Consejo de Navarra no se ha mostrado excesivamente riguroso al valorar el cumplimiento de los requisitos procedimentales. Así, por ejemplo, en la elaboración del Proyecto de Decreto Foral por el que se regulan las subvenciones a las inversiones para la prevención, corrección y control del impacto ambiental de la actividad industrial, al Consejo de Navarra le bastó con que el texto del proyecto hubiera sido informado por órganos (el Director General de Medio Ambiente y el Secretario Técnico) de un único Departamento (el de Medio Ambiente y no, por ejemplo, del de Industria) y que contara con el informe favorable del Consejo Navarro de Medio Ambiente. Con todo, el Consejo advirtió que, si bien la tramitación del Decreto Foral sometido a dictamen puede considerarse correcta, dadas las pocas modificaciones introducidas en el proyecto, conviene llamar la atención sobre el escaso contenido analítico y valorativo de los informes departamentales remitidos con el expediente (Dictamen 59/2002, de 2 de octubre).

C. Sugerencias y recomendaciones de técnica normativa

- Los reparos de legalidad a los Proyectos de Decreto Foral han sido mínimos y de escasa importancia (véanse, por ejemplo, los dictámenes 11/2002; 12/2002; 22/2002; 28/2002; 29/2002; 34/2002 y 53/2002).

- En los dictámenes del Consejo de Navarra no pueden realizarse valoraciones de oportunidad o de conveniencia (art. 1.2 de su Ley Foral reguladora). No obstante, los dictámenes sobre proyectos de reglamento, además de las observaciones sobre su legalidad o adecuación al ordenamiento jurídico, suelen formular sugerencias y recomendaciones de técnica normativa o gramatical. Ha habido, por ejemplo, recomendaciones relativas a unificar los términos empleados a lo largo del articulado (dictamen 34/2002); corregir los errores de redacción, concordancia y sintaxis (dictamen 75/2002); simplificar o abreviar el título del Decreto Foral (dictámenes 40/2002 y 46/2002); o ampliar el preámbulo o exposición de motivos con la incorporación de los aspectos sustanciales de su contenido y tramitación (dictamen 59/2002).

4. Convenios y Acuerdos de Cooperación

Como ya anunciábamos premonitoriamente en nuestra anterior Crónica de la Actividad del Consejo de Navarra (2001), la modificación efectuada en la Ley Foral del Consejo de Navarra de 1999 por la Ley Foral 25/2001 iba a suponer una notable reducción de dictámenes emitidos por el Consejo de Navarra, dado que ahora sólo se someten al mismo los convenios y acuerdos de cooperación con el Estado y las Comunidades Autónomas que requieran de la autorización del Parlamento de Navarra.

Por tanto, la intervención del Consejo de Navarra en esta materia se reduce en el año 2002 a un solo caso, el del Dictamen 61/2002 con motivo del Convenio a celebrar con el Organismo Autónomo de Trabajo y Prestaciones Penitenciarias, dictamen preceptivo pues dicho Convenio de colaboración debe ser sometido al Parlamento de Navarra.

Dos son las cuestiones principales que se analizan en el Dictamen 61/2002. La primera de ellas el marco normativo que, en el presente caso, es doble por cuanto une las competencias de educación (art. 47 LORAFNA) con las propias de instituciones penitenciarias (art. 58.1 a) LORAFNA), donde concurren competencias de la Comunidad Foral y del Estado.

En segundo lugar, se examina el texto del Convenio, y sus cinco cláusulas, llegándose a la conclusión que las mismas se ajustan al ordenamiento jurídico, por lo que se informa favorablemente este Convenio de colaboración.

5. Contratos administrativos

El Consejo de Navarra ha emitido tres Dictámenes sobre contratos administrativos, todos ellos respecto de contratos celebrados por entidades locales. Todos ellos versan sobre el supuesto de resolución del contrato por la Administración con oposición del contratista que requiere de dictamen preceptivo del Consejo de Navarra, conforme a lo dispuesto en la Ley Foral de Contratos de 1998. Además cada uno de ellos versa sobre diferentes contratos administrativos: obras (Dictamen 8/2002), asistencia (Dictamen 21/2002) y arrendamiento (Dictamen 49/2002).

La primera cuestión que cabe destacar es la amplitud de los antecedentes de hecho de todos estos dictámenes, puesto que estos hechos son esenciales en orden a informar favorable o desfavorablemente la resolución.

En segundo lugar, se examina el procedimiento de resolución del contrato, para analizar si el mismo se ajusta formalmente a lo dispuesto en la Ley. En algún caso (Dictámenes 21/2002 y 49/2002) se hace alguna observación menor sobre la inexistencia de informes o su inadecuada presentación.

En tercer lugar, el Consejo suele pararse a examinar la concurrencia efectiva de la causa de resolución alegada por la Administración, en los tres supuestos el incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del contratista. Se reitera la posición de que el incumplimiento del contratista tiene que ser grave y sustancial y que tenga su origen en una voluntad deliberadamente consciente y voluntaria, conforme a la doctrina del Tribunal Supremo dictada al respecto. En aplicación de estos principios el Consejo de Estado estima que se da la causa de resolución en los casos de los Dictámenes 8/2002 y 49/2002 y que, por el contrario, no concurre la misma en el supuesto del Dictamen 21/2002.

Finalmente, en el Dictamen 8/2002, el Consejo de Navarra se ocupa de señalar los efectos de la resolución del contrato consistentes en la incautación de la fianza, el abono de la indemnización de daños y perjuicios ocasionados, así como (al tratarse de un contrato de obras) la determinación de la responsabilidad solidaria de los arquitectos.

6. Recursos administrativos de revisión

Un total de diez dictámenes se han emitido en relación con la interposición de recursos extraordinarios de revisión. Se trata de un supuesto en el que el Consejo interviene de forma preceptiva, ahora en Pleno dada la supresión de la Comisión Permanente, tanto por indicación directa de su propia Ley Foral reguladora (supuestos relativos a la Administración Foral) o por remisión a lo dispuesto en la legislación general sobre el régimen jurídico de las Administraciones Públicas y el procedimiento administrativo común (caso de las entidades locales).

Se adiciona como novedad, a la cual dedicaremos una especial atención, la existencia de tres supuestos de recursos extraordinarios de revisión frente a las resoluciones del Tribunal Administrativo de Navarra.

A. Naturaleza y calificación del recurso de revisión

Todos los Dictámenes, siguiendo la estela y dicción del Dictamen 3/2002 (y de los anteriores del año 2000), se ocupan en primer término de encajar este recurso de revisión dentro de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, reformada por la Ley 4/1999, de 13 de enero. Según esta normativa el recurso de revisión es extraordinario en dos sentidos: por un lado, en cuanto sólo cabe contra actos firmes en vía administrativa y además en cuanto que sólo se permite en relación con alguna de las causas o motivos tasados específicamente previstos en el apartado 1 de su art. 118.

Así el Consejo sostiene que de la regulación legal del recurso de revisión resulta que es extraordinario en un doble sentido, pues se interpone contra actos firmes en vía administrativa y sólo procede cuando concurren motivos tasados, lo que impide que pueda convertirse en un cauce para recurrir un acto por cualesquiera argumentaciones y motivos, pues ello desnaturalizaría su carácter extraordinario, de suerte que es una vía especial para impugnar actos firmes en vía administrativa cuando concorra alguna de las causas taxativamente fijadas en el artículo 118.1 de la LRJ-PAC, por lo que su interpretación, así como de los motivos en que procede, ha de ser estricta, para evitar que se convierta en vía ordinaria de impugnar los actos administrativos transcurridos los plazos al efecto establecidos. Recuerda en apoyo de esta tesis la doctrina reiterada tanto del Tribunal Supremo (entre otras en sus sentencias de 28 de julio de 1995 y 9 de junio de 1999), como del propio Consejo (dictámenes 18 y 26/2000).

Por tanto, en todos los Dictámenes el Consejo de Navarra se ocupa de establecer, en primer lugar, si el acto administrativo es firme en vía administrativa y después si concurren las causas de procedencia del mismo.

Puede verse cómo en los Dictámenes 24 y 25/2002 el Consejo no entró en el examen del recurso de revisión dado que, a su juicio, los escritos presentados por los particulares y elevados por el Ayuntamiento de Pamplona (a través del Presidente del Gobierno de Navarra) no reunían la condición de recurso de revisión toda vez que el Ayuntamiento había procedido a resolver un recurso de reposición cuando en realidad se trataba de un recurso de alzada ante el Tribunal Administrativo de Navarra para lo que era manifiestamente incompetente, con lo cual no existía acto firme por cuanto el escrito de recurso de alzada debía ser trasladado por el Ayuntamiento al Tribunal Administrativo a fin de que éste lo tramitara y dictara resolución por ser el órgano competente para resolver los recursos de alzada. No puede dejar de advertirse que en estos Dictámenes el Consejo hace un interesante análisis sobre los recursos contra los actos de las Administraciones locales de Navarra.

Por otra parte, el Consejo de Navarra acepta en diversos supuestos (por ejemplo en los Dictámenes 14 y 24/2002) la aplicación del art. 110.2 de la LRJPAC en cuanto al error en el escrito del particular al interponer recurso, entendiendo que debe irse a su verdadero significado salvando dicho error cuando del escrito se deduzca su verdadero carácter de recurso extraordinario de revisión.

B. Tramitación del recurso de revisión

Una de las cuestiones que se enfrenta el Consejo en sus dictámenes es la relativa a la tramitación de los recursos de revisión, toda vez que la parca regulación específica relativa a este recurso extraordinario en la LRJPAC obliga a acudir a las normas generales aplicables a todos los recursos administrativos. Y especialmente dentro de su tra-

mitación se ocupa el Consejo de analizar el expediente que se le remite para observar el cumplimiento de un trámite que considera esencial, cual es la audiencia de los interesados (más propiamente de otros interesados) en el recurso extraordinario de revisión. El Consejo lo destaca cuando así se desprende del expediente que se le facilita (Dictamen 3/2002, por ejemplo) o, por el contrario, advierte expresamente su carencia (Dictamen 39/2002), lo que puede acarrear la devolución del expediente a la Administración para su cumplimiento (lo que no ocurrió en dicho Dictamen 39/2002 dado que se desestimaba el recurso y el Consejo en consecuencia no consideró conveniente su devolución).

Asimismo señala que la competencia para resolver el recurso extraordinario corresponde al mismo órgano que dictó el acto recurrido, debiendo éste pronunciarse no sólo sobre la procedencia del recurso, sino también, en su caso, sobre la cuestión de fondo resuelta por el acto recurrido (artículo 119.2), entendiéndose desestimado por el transcurso de tres meses (artículo 119.3).

C. Las causas alegadas

En todos estos Dictámenes las causas alegadas se limitan a la causa primera (error de hecho) y a la causa segunda (nuevos documentos esenciales) del art. 118.1 (motivos 1º y 2º) de la LRJPAC. La causa primera es alegada en siete ocasiones (Dictámenes 3, 16, 30, 35, 39, 44 y 63/2002) y aceptada en cuatro (Dictámenes 3, 30, 35 y 63/2002) mientras que la segunda sólo lo ha sido en cuatro (Dictámenes 14, 24, 25 y 39/2002), siendo aceptada sólo en uno (Dictamen 14/2002). En definitiva, la procedencia del recurso de revisión está vinculada a la existencia de una de estas causas o motivos tasados.

En cuanto al error de hecho, el Consejo se ocupa de analizar los límites del motivo primero del art. 118.1, señalando que se exigen en dicho precepto dos requisitos: la existencia de error de hecho y que éste resulte de los propios documentos incorporados al expediente. El Consejo, como se dice en el Dictamen 16/2002 (también en el Dictamen 39/2002), toma como apoyo la reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras sentencias de 9 de junio y 3 de diciembre de 1999, y 4 de octubre de 1993) y la doctrina del Consejo de Estado (entre otros, en los dictámenes 4001/2000, 683/2001 y 3400/1999) sobre el error de hecho en el sentido de que aquél que “versa sobre un hecho, cosa o suceso, esto es, acerca de una realidad independiente de toda opinión, criterio particular o calificación, estando, por tanto, excluido de su ámbito todo aquello que se refiera a cuestiones de derecho, apreciación de la trascendencia o alcance de los hechos indubitados, valoración legal de las pruebas, interpretación de disposiciones legales y calificaciones jurídicas que puedan establecerse”.

En cuanto a la causa segunda (aparición de nuevos documentos de valor esencial), el Consejo señala en su Dictamen 39/2002 que el art. 118.1.2º exige el cumplimiento de dos condiciones que han de concurrir de forma acumulativa: 1ª) Que aparezca un documento de valor esencial para la resolución del asunto, esto es, ha de tratarse de un documento y éste ha de ser determinante, de suerte que su conocimiento previo por la Administración hubiere dado lugar necesariamente a la adopción de una resolución distinta; y 2ª) Que el documento evidencie el error de la resolución cometida, de forma que con su mera aportación se acredite el error de modo concluyente y definitivo. Como señala el Dictamen 14/2002, se trata de documentos nuevos, anteriores o posteriores, que de haberlos conocido en su momento la decisión administrativa hubiera sido de signo distinto. En cualquier caso el Consejo señala que los nuevos informes emitidos a instancia de parte no pueden tener el calificativo de documentos (Dictamen 39/2002).

D. Pronunciamiento sobre el fondo en caso de procedencia del recurso

El Consejo de Navarra dictamina, en primer término, tras la admisibilidad del recurso, su procedencia, es decir, la concurrencia de las causas del art. 118.1 de la LRJPAC. Declarada la procedencia, en su caso, del recurso extraordinario de revisión, es

necesario, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 119.2, que el órgano administrativo se pronuncie sobre el fondo de la cuestión. En la mayoría de los casos la procedencia lleva a la estimación del fondo del recurso: cambio de posición en una lista de aspirantes (Dictamen 3/2002), percepción de ayuda económica (Dictamen 14/2002) o dictado de resolución estimatoria por el Tribunal Administrativo de Navarra (Dictamen 63/2002). En un caso la decisión de fondo queda de nuevo en manos del Tribunal Administrativo de Navarra (Dictamen 30/2002) y en otro de la procedencia no se deriva la estimación de fondo (Dictamen 35/2002).

E. El recurso extraordinario de revisión contra las resoluciones del Tribunal Administrativo de Navarra.

Una cuestión novedosa que se plantea al Consejo de Navarra es la emisión de dictamen respecto de los recursos extraordinarios de revisión interpuestos contra resoluciones del Tribunal Administrativo de Navarra (Dictámenes 30, 35 y 63/2002). En todos ellos se da cuenta de la posición adoptada por el Tribunal Superior de Justicia de Navarra frente a la actuación del Tribunal Administrativo, en el sentido de que es posible la interposición de este recurso extraordinario contra las resoluciones de este Tribunal Administrativo dada su condición de órgano administrativo. Así pues, el Tribunal Administrativo resolverá no sólo los recursos de alzada sino también los recursos extraordinarios de revisión que se interpongan contra sus resoluciones firmes.

Como se recuerda en el Dictamen 30/2002, el Tribunal Administrativo de Navarra había mantenido la posición de que sus resoluciones no eran susceptibles de ser recurridas en revisión, con fundamento en la especialidad de la vía impugnatoria que supone el recurso de alzada frente a los actos de las entidades locales en el ámbito de la Comunidad Foral y que no se contemple en la legislación foral de régimen local que regula dicho recurso ninguna referencia al recurso extraordinario de revisión frente a las resoluciones del Tribunal Administrativo de Navarra.

Dada su importancia, merece transcribir la decisión judicial opuesta a la anterior opinión, que se contiene en la Sentencia de 30 de noviembre de 2000 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra que dice así:

«Con carácter general no se comparte por la Sala el argumento de que ante la falta de previsión expresa en la Ley Foral de Administración Local y Decreto de desarrollo ante la especialidad del régimen impugnativo que nos ocupa, propio del régimen foral Navarro no cabe interponer en este caso recurso de revisión, sólo previsto en los artículos 108 y 118 y ss. de la Ley 30/92. Si así fuera el régimen jurídico del recurso que nos ocupa se encontraría inserto en un ordenamiento jurídico cerrado, impermeable al resto del ordenamiento jurídico del Estado. Ello nunca puede ser así, pues el procedimiento administrativo común, establecido en la ley 30/92, en desarrollo del artículo 149.1.18 de la Constitución Española, constituye el parámetro de la constitucionalidad, el común denominador normativo aplicable a toda regulación procedimental, por lo que ante el silencio de una concreta norma reguladora de un específico procedimiento sobre el régimen de recursos, tal laguna debe integrarse con el régimen de recursos establecido en la Ley 30/92, ya que el régimen jurídico de la expresada Ley, en esta concreta materia ha de trasladarse a toda posible regulación de los procedimientos administrativos. Ha de tenerse en cuenta que en lo que sea el procedimiento administrativo común, su definición supera a la idea de legislación básica, aplicable al régimen jurídico de las Administraciones públicas también previsto en el artículo 149.1.18 de la Constitución Española, por ende una vez expresada esta mínima regulación procedimental, lo que efectúa la Ley 30/92, su contenido vincula a todos los procedimientos que puedan establecerse, también al presente supuesto, por muy especial que sea el régimen del recurso de alzada previsto en los artículos 337 y siguientes de la Ley Foral 6/90, pues en otro caso se estaría estableciendo un régimen jurídico completamente escindido del procedimiento común.

Abundando en ello ha de expresarse, que el procedimiento seguido ante el Tribunal Administrativo de Navarra, como procedimiento, especialísimo si se quiere, de fiscalización sobre actuación de las entidades locales por parte de la Administración Foral, no puede tener otra naturaleza, más que la de recurso administrativo, a no ser que reinventáramos cauces de impugnación distintos a los mínimos principios comunes a nuestro ordenamiento jurídico, como tal no puede sino participar de la regulación procedimental común a dichos recursos.»

7. Revisión de oficio

En el año 2002 el Consejo de Navarra ha emitido doce dictámenes sobre la revisión de oficio de actos administrativos. De ellos todos menos uno –Dictamen 41/2002, de 25 de junio, procedente del Consejero de Salud del Gobierno de Navarra, respecto a actos del Director de Administración y Recursos Humanos del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea– proceden de la Administración local.

Debe destacarse que cinco de los dictámenes se refieren a actos de revisión de oficio en materia de personal de los Ayuntamientos, relativos a la contratación de Secretario (Dictámenes 57/2002, de 24 de septiembre; 58/2002, de 24 de septiembre; y 68/2002, de 19 de noviembre); Asesoría jurídica (Dictamen 69/2002, de 19 de noviembre) e Interventor (Dictamen 73/2002, de 10 de diciembre). El elevado número de revisiones de oficio en esta materia se debe, probablemente, a la peculiar situación o régimen de los Secretarios de Ayuntamiento en Navarra (según la expresión utilizada por el Consejo de Navarra en los dictámenes que tratan de los límites de la revisión de oficio).

Los demás se refieren a cuestiones diversas del régimen local: permuta de parcelas (Dictámenes 2/2002, de 7 de enero; 37/2002, de 25 de junio); licencias o autorizaciones municipales (Dictámenes 33/2002, de 17 de junio; y 54/2002, de 3 de septiembre); devolución de cantidades al Ayuntamiento por contratista (Dictamen 38/2002, de 25 de junio) o multa coercitiva (Dictamen 48/2002, de 23 de julio).

Sólo en cuatro de los doce dictámenes el dictamen del Consejo de Navarra fue favorable a la revisión de oficio (Dictámenes 33/2002, de 17 de junio; 37/2002, de 25 de junio; 41/2002, de 25 de junio; y 69/2002, de 19 de noviembre), requisito éste –el del dictamen favorable– que, según el artículo 102 de la LRJPAC, es imprescindible para la revisión de oficio de los actos administrativos.

La competencia del Consejo de Navarra y la normativa de revisión de oficio de los actos de las entidades locales, los requisitos –procedimentales y de fondo– para acordar la revisión, las causas de nulidad de los actos administrativos y los límites de la revisión de oficio son las principales cuestiones sobre las que ha versado la doctrina del Consejo de Navarra.

A. Sobre la revisión de oficio de actos administrativos de las entidades locales

Siendo casi todos los dictámenes relativos a actos administrativos de las entidades locales, merece la pena recordar la doctrina del Consejo de Navarra sobre su propia competencia para dictaminar en estos casos y la normativa aplicable a la revisión de oficio de los actos de las entidades locales.

a) La competencia del Consejo de Navarra

Todos los dictámenes sobre la revisión de oficio de actos administrativos de las entidades locales comienzan por plantearse esta cuestión que, en realidad, no presenta ninguna duda. En efecto, como puede leerse en varios de sus dictámenes (entre otros en el 2/2002, de 7 de enero), la LFCN establece que el Consejo de Navarra debe ser consultado preceptivamente en «cualquier otro asunto en que la legislación establezca la exigencia de informe preceptivo del Consejo de Navarra» [artículos 16.1.j) en la redacción dada

por la Ley Foral 25/2001] y que los entes locales han de recabar dictamen a este Consejo «en los supuestos previstos como preceptivos en la legislación vigente» (artículo 19.3). Para la revisión de oficio de los actos locales, tal remisión nos lleva al artículo 102 de la LRJ-PAC –en la redacción dada por la Ley 4/1999–, a cuyo tenor (apartado 1) «las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud del interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 62.1».

b) La normativa aplicable a la revisión de oficio de las entidades locales

En diversos dictámenes del Consejo de Navarra (38/2002; 48/2002; 68/2002, 73/2002, entre otros) se recuerda cuál es la normativa reguladora de la revisión de oficio de las entidades locales. Su descripción comienza por la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Administración Local de Navarra, que remite, en cuanto a las competencias, potestades y prerrogativas de los municipios a las que la legislación general reconoce a todos los del Estado (artículo 29.1, párrafo primero); añadiendo que aquellos tendrán asimismo las competencias que, en materias que corresponden a Navarra, les atribuyan las leyes de la Comunidad Foral (artículo 29.1, párrafo segundo).

Por su parte, la Ley de Bases de Régimen Local, atribuye a los municipios la potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos (artículo 4.1.g). Más adelante, su artículo 53 dispone que «las Corporaciones locales podrán revisar sus actos y acuerdos en los términos y con el alcance que, para la Administración del Estado, se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común». Dichos preceptos legales se reiteran en los artículos 4.1.g) y 218, respectivamente, del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, que aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales.

Esta remisión a la legislación estatal del procedimiento administrativo común ha de entenderse realizada a la LRJ-PAC, y en particular en este caso a su artículo 102, que apodera a los municipios –en cuanto Administraciones Públicas– para la revisión de oficio de sus actos en los supuestos de nulidad previstos en su artículo 62.1.

B. Requisitos de la revisión de oficio

a) La instrucción del procedimiento de revisión de oficio

- Tal y como se destacó en la Crónica de la actividad del Consejo de Navarra de 2001, es doctrina reiterada del mismo, que la correcta tramitación del procedimiento de revisión de oficio es el primero de los requisitos para que pueda finalizar con la pretendida revisión y, también, para que pueda emitir su dictamen el Consejo de Navarra.

- El Dictamen 2/2002, de 7 de enero, destacó tres aspectos procesales del procedimiento de revisión de oficio establecido en el artículo 102 LRJPAC. En primer lugar, su apartado 1 confiere a las Administraciones Públicas la potestad de revisión de oficio de sus actos, «por propia iniciativa o a solicitud del interesado», dualidad de clases de iniciación del procedimiento que tienen consecuencias de cara a su tramitación, como pone de manifiesto el propio apartado 5 del mismo artículo también en la redacción dada por la Ley 4/1999.

En segundo lugar, en los procedimientos administrativos ha de otorgarse audiencia a los interesados en el momento inmediatamente anterior a la formulación de la propuesta de resolución (artículo 84 de la LRJPAC). El trámite de audiencia tiene carácter esencial en este procedimiento revisor y ha de preceder a la solicitud de dictamen al Consejo.

Y en tercer lugar, el artículo 102. 5 –en la redacción dada por la Ley 4/1999– fija un plazo de tres meses para resolver el procedimiento de revisión de oficio de actos

nulos; transcurrido el cual, si el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, se producirá la caducidad del mismo, y, si se hubiera iniciado a solicitud del interesado, se podrá entender la misma desestimada por silencio administrativo. Dicho plazo, conforme al artículo 42.5.c) podrá ser suspendido por el tiempo que medie entre la petición de dictamen y su recepción, sin que en ningún caso exceda de tres meses, si así se acuerda por la Administración que tramita el procedimiento, debiendo comunicarse tanto la petición como la recepción del informe a los interesados.

Además, el artículo 28.1 del Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Navarra, dispone que a la petición de consulta se acompañará el acto o acuerdo de efectuarla, así como la propuesta de resolución que constituya el objeto de la consulta.

En el caso concreto sobre el que se dictaminaba, no constaba en el expediente el cumplimiento de la audiencia al interesado, ni la propuesta de resolución que constituye el objeto de la consulta. En consecuencia, el Consejo de Navarra entendió que no podía entrar a pronunciarse sobre el fondo de la consulta planteada y acordó su devolución a la Corporación consultante, advirtiéndole que ello no impedía al Ayuntamiento, previa la tramitación pertinente, la reproducción de la consulta.

- De manera más resumida exponen otros Dictámenes (33/2002; 37/2002, entre otros) el procedimiento de revisión de oficio. La revisión de oficio de actos nulos está regulada en el artículo 102 de la LRJPAC, que, en la redacción dada por la Ley 4/1999, a diferencia de la versión anterior (antiguo artículo 102.2), no prevé expresamente la instrucción y resolución del procedimiento de acuerdo con las disposiciones del Título VI de dicha Ley. No obstante, tanto de dicho precepto legal, como de la LRJPAC, tratándose de un procedimiento iniciado de oficio, se derivan algunas exigencias procedimentales específicas, como son la inexcusable audiencia al interesado y la obligada resolución del procedimiento en el plazo de tres meses legalmente establecido al efecto (artículo 102.5, en la redacción dada por la Ley 4/1999), que podrá suspenderse por acuerdo al efecto en los términos prevenidos en el artículo 42.5.c) de la propia LRJPAC.

b) Acto revisable

- Como recuerda, entre otros, el Dictamen 38/2002, de 25 de junio, el artículo 102.1 de la LRJPAC –en la redacción dada por la Ley 4/1999–, exige que el acto objeto de revisión de oficio haya puesto fin a la vía administrativa o que no haya sido recurrido en plazo. Además, la revisión de oficio de los actos sólo procede cuando concurra uno de los casos previstos en el artículo 62.1 de la misma LRJ-PAC, que expresa los motivos de nulidad de pleno derecho de los actos de las Administraciones públicas.

- Debe verificarse si la resolución local es susceptible o no de revisión de oficio, concurriendo el presupuesto legal de que se trate de un acto que no fue recurrido en plazo. La respuesta a tal cuestión ha de ser negativa, siendo improcedente la revisión de oficio de dicho acto por la sencilla razón de que la resolución municipal en cuestión, no sólo fue impugnada ante la jurisdicción administrativa, sino que fue anulada por sentencia firme. En consecuencia, mal puede pretenderse la revisión de oficio de un acto que ya ha sido precisamente anulado por una sentencia judicial, en cuanto resulta jurídicamente imposible (Dictamen 38/2002, de 25 de junio).

C. Sobre las causas de nulidad de pleno derecho que fundamentan la revisión de oficio

a) Su carácter excepcional y la necesidad de expresar y motivar el supuesto motivo de nulidad

- Diversos dictámenes advierten del carácter excepcional de las causas de nulidad de pleno derecho con las siguientes palabras: la nulidad de pleno derecho se configura legalmente como el máximo grado de invalidez de los actos para aquellos casos de

vulneración grave del ordenamiento jurídico, debiendo ser ponderada con criterios estrictos y de prudencia, dado su carácter excepcional, caso por caso (Dictámenes 33/2002, de 17 de junio; 38/2002, de 25 de junio, entre otros).

- El Dictamen 48/2002, de 23 de julio, advierte que tanto el acuerdo de incoación del procedimiento, como la propuesta de resolución, no indican la causa legal en que pretende fundarse la nulidad del acto sometido a revisión de oficio. De acuerdo con el artículo 54.1.b) de la LRJPAC, era en este caso precisa la motivación del acto, que, conforme a consolidada jurisprudencia, cumple diferentes funciones, «como elemento formal aspira a que el administrado pueda conocer claramente el fundamento de la decisión administrativa, para poder impugnarla criticando sus bases y a que el órgano que decide los recursos pueda desarrollar el control que le corresponde con plenitud, examinando con todos los datos si el acto se ajusta o no a Derecho» (STS, Sala 4ª, de 9 de febrero de 1987); constituyendo una garantía para el administrado (STS, Sección 5ª, de 13 de febrero de 1992). En el caso concreto, los actos municipales carecen de motivación, pues no indican la causa de nulidad determinante de la revisión de oficio del acto nulo y no aluden a informes jurídicos o de intervención previos. Es más, ello ha comportado indefensión para la interesada, ya que en el acuerdo notificado otorgándole audiencia no se expresa la razón sustantiva o motivo legal de nulidad de pleno derecho del acto. Tales infracciones procedimentales conllevan la improcedencia de la revisión por razones formales. No obstante, dado que tales actos apuntan indiciariamente un motivo de ilegalidad, consistente en que la normativa no prevé la eliminación de las multas coercitivas en caso de cumplimiento una vez impuestas, el Consejo de Navarra entendió que, por razones de eficacia y eficiencia, debía entrar en el tema de fondo.

Éste consistía en la pretensión de un Ayuntamiento de revisar de oficio una resolución de la Alcaldía por la que se anulaba o dejaba sin efecto una multa coercitiva anteriormente impuesta. El Consejo de Navarra entiende que ninguno de los motivos deducidos del expediente puede encajarse en alguno de los casos de nulidad de pleno derecho del artículo 62.1 de la LRJPAC. De un lado, no se está ante la condonación de un ingreso de derecho público, sino más bien ante la revocación de un acto previo por razones de oportunidad, que puede entrañar la devolución de una cantidad previamente satisfecha; de otro, no es de aplicación al caso el artículo 60 de la Ley Foral General Tributaria de Navarra que se refiere a las deudas tributarias; y, finalmente, que la revocación de la multa coercitiva proceda o no en caso de cumplimiento o que en este caso no concurra un real cumplimiento son cuestiones que, a lo más y en términos dialécticos, pueden motivar la anulabilidad del acto, pero no se subsumen en una de las causas legales de nulidad absoluta. En consecuencia, al no concurrir una causa de nulidad de pleno derecho prevista en el artículo 62.1 de la LRJPAC, tampoco cabría declarar la nulidad del acto conforme al artículo 102 de la LRJPAC.

b) Actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido

- Concorre este motivo de nulidad –tipificado en el artículo 62.1.e) de la LRJPAC– cuando el acto administrativo se adopta con total y absoluta falta de procedimiento, por carecerse de la más elemental base procedimental que ha de seguir el proceso de producción del acto o bien por seguirse un procedimiento totalmente distinto al que en Derecho corresponda. No se trata, por tanto, de cualquier incumplimiento de las formas procedimentales, sino de la omisión por entero del procedimiento, lo que aparece cuando no se aprecia la existencia de los eslabones o pasos formales imprescindibles para su terminación con la adopción del acto, entrañando tales omisiones efectos determinantes e insalvables sobre el acto administrativo. Asimismo, concurre dicho motivo de nulidad en los casos en que, existiendo algunos trámites, el procedimiento carece de un requisito que, dada su esencialidad o trascendencia, es inexcusable para apreciar la identidad del procedimiento o asegurar los derechos de los administrados (Dictámenes 33/2002, de 17 de junio; 37/2002, de 25 de junio; 57/2002, de 24 de septiembre;

58/2002, de 24 de septiembre; 68/2002, de 19 de noviembre; 73/2002, de 10 de diciembre).

• El Dictamen 54/2002, de 3 de septiembre, trata de una autorización en terreno comunal en cuyo procedimiento no consta que se hubiera cumplido con el requisito de información pública y señalamiento del pliego de condiciones previos a la autorización de concesión de la línea eléctrica, así como la aprobación por la Administración de la Comunidad Foral que exigen los artículos 172 de la LFAL y 215 del RBELN. Basándose en estos defectos procesales el Consejo de Navarra entiende que podría plantearse la revisión por acto nulo. Pero, advierte que la nulidad de pleno derecho se configura legalmente como el máximo grado de invalidez de los actos para aquellos casos de vulneración grave del ordenamiento jurídico, debiendo ser ponderada con criterios estrictos y de prudencia, dado su carácter excepcional, caso por caso. La causa de nulidad del artículo 62.1.e) de la LRJ-PAC se refiere a los actos en los que se haya obviado total y absolutamente el procedimiento establecido. Concorre, por tanto, este motivo de nulidad cuando el acto administrativo se adopta con total y absoluta falta de procedimiento, por carecerse de la más elemental base procedimental que ha de seguir el proceso de producción del acto o bien por seguirse un procedimiento totalmente distinto al que en Derecho corresponda. Lo que ha ocurrido, en el supuesto que contemplamos, es que se ha seguido un procedimiento distinto al adecuado.

• Concorre este motivo de nulidad:

— Cuando se acuerda la permuta de terrenos faltando tanto la previa declaración de alineabilidad, como la preceptiva tasación pericial de los bienes (Dictamen 37/2002, de 25 de junio).

— En la contratación por un Ayuntamiento de una persona como Asesor Jurídico municipal, cuando no consta que el Ayuntamiento hubiera aprobado previamente a su provisión, con carácter temporal, una plantilla orgánica en la que se incluyese el puesto de trabajo de Asesor Jurídico y, tampoco consta que en el presupuesto hubiese consignación para hacer frente a las obligaciones derivadas de su provisión. No se acredita haber observado en las contrataciones (de 5 de marzo y 6 de septiembre) de Asesor Jurídico ninguno de los procedimientos previstos en el Reglamento de Ingreso en las Administraciones Públicas, pues no hay constancia en el expediente remitido que se hubiese solicitado del INEM la relación de los demandantes de empleo a que se refiere el apartado 3 b) del repetido Reglamento de Ingreso, ni, por consiguiente, que se hubieran realizado pruebas selectivas. La contratación de la Asesora Jurídica del Ayuntamiento se efectuó por su Alcalde-Presidente sin la realización de prueba selectiva alguna (tras conversación mantenida con el Sr. Alcalde, se dice en el acta de la sesión del Pleno municipal de 12 de marzo de 1999), y sin que se diera oportunidad de participar en el proceso selectivo a los demandantes de empleo inscritos en el INEM, como es preceptivo. La contratación se ha hecho, por tanto, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento establecido para la selección del puesto de Asesor Jurídico (con carácter temporal), lo que acarrea su nulidad de pleno derecho. Tampoco las «prórrogas» y «novaciones» de los contratos se ajustaron a procedimiento alguno. Ha de entenderse concurrente, por tanto, en el presente caso la causa de nulidad de pleno derecho del artículo 62.1.e) de la LRJPAC (Dictamen 69/2002, de 19 de noviembre).

— En la en la provisión interina de la plaza de Interventor municipal llevada a cabo por un Ayuntamiento mediante un procedimiento en el que no se realizó convocatoria alguna, ni hubo concurso de posibles interesados, ni se dio publicidad, ni se realizaron pruebas de acceso; en definitiva no se siguió ningún proceso selectivo a tenor de las normas de aplicación vigentes en aquel momento (artículos 88 y 94 de la Ley Foral 13/1983, de 30 de marzo, reguladora del Estatuto del Personal y artículo 42 del Reglamento de Ingreso de 1985) que establecían que la selección de personal se efectuara mediante convocatoria pública y por medio de pruebas basadas en los principios de igualdad, capacidad y mérito. La contratación se realizó sin convocatoria, ni publici-

dad, ni proceso selectivo alguno, que diera oportunidad a otros posibles candidatos por lo que concurriría el vicio de nulidad de pleno derecho del artículo 47.1.e) de la LPA [hoy artículo 62.1.e) de la LRJPAC], por tratarse de un acto dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, en conexión con las infracciones de las exigencias esenciales para la provisión, acceso o ingreso del personal al servicio de las Administraciones públicas (Dictamen 73/2002, de 10 de diciembre).

- No concurre dicho motivo de nulidad de pleno derecho:

— En un procedimiento para la provisión temporal de la plaza de Secretaría Municipal en el que se realizaron los siguientes trámites: una convocatoria de concurso anunciada en un medio de comunicación, la presentación de instancias con la aportación de méritos por los aspirantes y la selección directamente por el órgano de gobierno de la Agrupación, considerando –sin motivación– los méritos alegados. Se siguió, por tanto, un procedimiento, aunque ciertamente mejorable, para la selección de personal contratado temporal. No se advierte, en definitiva, la ausencia total y absoluta de procedimiento. Tampoco, dadas las circunstancias particulares del caso, puede apreciarse la omisión de trámites esenciales, pues, a tenor de la entonces escueta regulación legal y reglamentaria, existió convocatoria con publicidad y se celebró una suerte de concurso de méritos (Dictamen 58/2002, de 24 de septiembre).

— En un procedimiento para la provisión temporal de la plaza de Secretaría Municipal en el que se aprecia la realización de los siguientes trámites: Tras diversas gestiones ante el Servicio de Asesoramiento de las Corporaciones Locales del Gobierno de Navarra, fueron aprobadas las bases a las que debía ajustarse la contratación del servicio, procediéndose a la designación del contratado por votación en sesión plenaria, entre los dos aspirantes presentados. El acto objeto de revisión contiene un procedimiento para la selección de un personal contratado temporal, por lo que, dadas las circunstancias del caso, no puede apreciarse la omisión de trámites esenciales, resultando obligado tener en cuenta que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 42.1 del Reglamento de Ingreso en las Administraciones Públicas de Navarra, se postula la agilidad en la selección del personal temporal, así como las difíciles circunstancias administrativas que se daban en el Ayuntamiento en las fechas en que se procedió a la concertación de los servicios de Secretaría (Dictamen 68/2002, de 19 de noviembre).

- c) Actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca los requisitos esenciales para su adquisición*

Esta causa de nulidad ha de ser objeto de interpretación restrictiva, considerando los dos elementos que conforman el supuesto legal, no sólo la infracción del ordenamiento jurídico, sino también la adquisición de facultades y derechos careciendo de los requisitos esenciales para ello. En tal fórmula legal cobra especial significación el segundo de los factores a fin de evitar que dicho motivo pueda convertirse en un portillo que desnaturalice el carácter estricto de la nulidad de pleno derecho (Dictamen 38/2002, de 25 de junio).

D. Los límites a la revisión de oficio

Novedosa resulta la doctrina del Consejo de Navarra de este año 2002 sobre los límites de la revisión de oficio y su ejercicio contrario a la equidad.

- En el Dictamen 54/2002, de 3 de septiembre se advierte que el acuerdo que se cuestiona fue tomado el año 1988, es decir, que desde entonces ha transcurrido un tiempo suficiente para consolidar la situación, a tenor del artículo 106 de LRJPAC según el cual «las facultades de revisión no podrán ser ejercitadas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio

resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes». Los catorce años transcurridos en pacífica explotación de la línea eléctrica son más que suficientes para entender que la revisión que se pretende realizar por el Ayuntamiento de Dicastillo, sería contraria a la equidad, lo que entraña en este caso un límite impeditivo del ejercicio de la facultad de revisión.

- En diversos Dictámenes sobre la revisión de oficio de actos de provisión de Secretarios municipales (Dictámenes 57/2002, de 24 de septiembre y 58/2002, de 24 de septiembre; 68/2002, de 19 de noviembre) el Consejo considera contrario a la equidad la revisión de los acuerdos locales adoptados hace trece años. El artículo 112 de la LPA antes y ahora el artículo 106 de la LRJ-PAC determinan que las facultades de revisión no podrán ser ejercitadas cuando por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, al derecho de los particulares o a las leyes. En estos casos, el Consejo de Navarra entiende que el tiempo transcurrido, la peculiar situación o régimen de los Secretarios, el pacífico desempeño temporal del puesto por el interesado sin que en su momento se impugnara dicha actuación por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y el carácter obligatorio del tal cargo (artículo 239.1 de la LFAL) que exige su cobertura para el funcionamiento de los Ayuntamientos, entrañan un límite que impide el ejercicio de la facultad de revisión pues resultaría contrario a la equidad, padeciendo el principio de seguridad jurídica.

- En similar sentido se pronuncia el Dictamen 73/2002, de 10 de diciembre, desarrollando más las ideas sobre los límites de la revisión. El Consejo de Navarra entiende que el tiempo transcurrido, la inactividad municipal durante este período que ha generado una situación de estabilidad, el pacífico desempeño temporal del puesto [de Interventor] por el interesado sin que en su momento se impugnara dicha actuación y el carácter obligatorio del tal cargo (artículo 249.1 de la LFAL), y las motivaciones ajenas a la restauración del principio de legalidad para la impugnación en estos momentos de la contratación efectuada hace diez años, son circunstancias que entrañan un límite que impide el ejercicio de la facultad de revisión pues resultaría contrario a la equidad, padeciendo el principio de seguridad jurídica. Y concluye citando la STS de 23 de octubre de 2000, según la cual, «la seguridad jurídica exige que se mantengan las situaciones que han creado derechos a favor de sujetos determinados, sujetos que confían en la continuidad de las relaciones jurídicas surgidas de actos firmes de la Administración, que no fueron impugnados en tiempo y forma, por lo que había razón para considerarlos definitivos y actuar en consecuencia. Ello no quiere decir que la acción de nulidad no pueda ejercitarse contra los actos firmes de la Administración. Puede promoverse contra actos firmes, pero su ejercicio es improcedente cuando con ello se vulneren las necesidades derivadas de la aplicación del principio de seguridad jurídica, principio que está indisolublemente ligado al respeto a los derechos de los particulares...».

- En cambio, en el caso de la contratación de una Asesora Jurídica municipal, en el que se había prescindido total y absolutamente del procedimiento establecido, el Dictamen 69/2002, de 19 de noviembre considera, de una claridad meridiana, a la vista de las actuaciones que aparecen reflejadas en el expediente administrativo [no habían transcurrido dos años entre las Resoluciones de la Alcaldía y la solicitud del Director General de Administración Local de que se revisaran de oficio dichas Resoluciones], que no concurren en el presente caso ninguno de los límites de la revisión previstos en el artículo 106 de la LRJPAC.

E. Sobre la indemnización derivada de la revisión de oficio

El artículo 102.4 de la LRJPAC dispone que las Administraciones públicas, al declarar la nulidad del acto, podrán establecer, en la misma resolución, las indemnizaciones que proceda reconocer a los interesados, si se dan las circunstancias previstas en los artículos 139.1 y 141.1 de dicha Ley.

En el caso concreto, como la propuesta de resolución no determinaba el ejercicio de la facultad que compete al Ayuntamiento sobre la indemnización de daños y perjuicios, por lo que el Consejo no pudo pronunciarse sobre la procedencia de dicha indemnización (Dictamen 33/2002, de 17 de junio).

8. Responsabilidad patrimonial de la Administración

Nueve dictámenes se han emitido en el año 2002 sobre reclamaciones de responsabilidad de la Administración. Cinco de ellos trataron de reclamaciones por daños derivados de asistencia sanitaria, de los cuales sólo en dos se estimó la existencia de responsabilidad (Dictámenes 9/2002, de 26 de febrero; y 80/2002, de 23 de diciembre), desestimándose en los demás (Dictámenes 19/2002, de 13 de mayo; 31/2002, de 17 de junio; y 56/2002, de 24 de septiembre).

Los otros cuatro dictámenes lo fueron por diversos hechos [accidente en una escuela (Dictamen 7/2002, de 26 de febrero); daños en piscifactoría por desembalse (Dictamen 17/2002, de 24 de abril); daños en piscifactoría por obras en autovía (Dictamen 18/2002, de 24 de abril); daños por tropiezo con alcantarilla municipal (Dictamen 64/2002, de 15 de octubre)], estimándose la existencia de responsabilidad sólo en el primero de los casos y desestimándose en los demás por razones diversas.

A. Preceptividad del dictamen del Consejo de Navarra

Reclamada responsabilidad patrimonial al Ayuntamiento de Tudela por los daños producidos como consecuencia de la caída de una persona en la vía pública, por tropezar en una alcantarilla mal colocada y golpearse en la cabeza con un poste cercano, se solicita dictamen al Consejo de Navarra.

Al tratarse de una Administración local, el Dictamen 64/2002, de 15 de octubre, el Consejo de Navarra, comienza por cuestionar la naturaleza de dicho dictamen, para lo cual examina la legislación aplicable.

La LFCN contempla, en su artículo 16.1, letra i), el carácter preceptivo del dictamen del Consejo de Navarra en expedientes tramitados por *la Administración de la Comunidad Foral* respecto de *reclamaciones de indemnización por daños y perjuicios de cuantía superior a veinte millones de pesetas*. El Ayuntamiento de Tudela, como Administración local, no forma parte de la Administración de la Comunidad Foral, luego queda fuera de esta previsión normativa. El mismo artículo 16.1, letra j) establece que este Consejo deberá ser consultado preceptivamente en *cualquier otro asunto en que la legislación establezca la exigencia de informe preceptivo*. Tampoco el Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero (modificado por Decreto Foral 15/2002, de 21 de enero), que aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo de Navarra, contiene norma alguna en tal sentido.

En definitiva, concluye el Consejo de Navarra, que no existe previsión normativa foral ni de ámbito nacional –en las leyes reguladoras de la Administración local no se encuentra precepto alguno que demande semejante trámite consultivo– que contemple la exigencia de informe preceptivo en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración local. Ni la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, ni el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, nada señalan a este respecto; su silencio no permite una interpretación que concluya la necesaria intervención del Consejo de Navarra en este campo. Y, en consecuencia, el Consejo de Navarra no entra a dictaminar sobre la reclamación de responsabilidad formulada frente al Ayuntamiento de Tudela.

B. Requisitos y caracterización de la responsabilidad patrimonial de la Administración

• Es muy frecuente en los dictámenes sobre responsabilidad señalar, en su fundamentación jurídica, los requisitos, que según la legislación y la jurisprudencia, son necesarios para que proceda el derecho a la indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración. Así lo han hecho también algunos dictámenes de este año 2002 (Dictámenes 7/2002, de 24 de abril; 17/2002, de 24 de abril; 18/2002, de 24 de abril), según los cuales, estos requisitos son los siguientes:

a) La lesión patrimonial equivalente a daño o perjuicio en la doble modalidad de lucro cesante o daño emergente. El daño ha de ser real y efectivo, nunca potencial o futuro, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

b) La lesión se define como daño antijurídico, que es aquél que la persona que lo sufre no tiene el deber jurídico de soportar.

c) La imputación de la lesión a la Administración como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

d) La relación de causalidad entre la acción producida y el resultado dañoso ocasionado.

e) Ausencia de fuerza mayor.

• Una síntesis de estos requisitos se contiene en el Dictamen 18/2002, de 24 de abril, según el cual, nuestro sistema legal de responsabilidad objetiva de las Administraciones Públicas se erige fundamentalmente, sin perjuicio de otros requisitos o condiciones que se han apuntado anteriormente, sobre la necesaria concurrencia y acreditación de dos elementos: la relación de causalidad, por referencia a la exigencia de un nexo causal entre la actividad administrativa y el daño padecido por el particular; y la existencia de lesión resarcible, en cuanto que no todo daño tiene a estos efectos el concepto de lesión, que se reserva a aquel daño antijurídico, no tanto por referencia a la parte activa de la relación causal sino más propiamente a su parte pasiva, esto es, a quien padece un daño sin tener la obligación jurídica de soportarlo.

• La responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas se caracteriza, además, por estas dos notas:

— Su configuración como una responsabilidad objetiva o por el resultado, en la que es indiferente que la actuación administrativa haya sido normal o anormal, bastando para declararla que, como consecuencia directa de aquélla, se haya producido un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado.

— La carga de la prueba de los hechos necesarios para que exista responsabilidad corresponde a quien reclama la indemnización; y, en cambio, corre a cargo de la Administración la prueba del correcto funcionamiento del servicio o de la existencia de fuerza mayor o de circunstancias demostrativas de la existencia de dolo o negligencia de la víctima suficientes para considerar roto el nexo de causalidad.

• Por último, cabe destacar, como hacen diversos dictámenes (9/2002, de 26 de febrero; 31/2002, de 17 de junio; y 80/2002, de 23 de diciembre) las peculiaridades de la responsabilidad por asistencia sanitaria, la cual, también de carácter objetivo y regida por las anteriores reglas, es de aplicación el criterio jurisprudencial de que «la culpa o negligencia médica surge con dotación de suficiente casualidad cuando no se realizan las funciones que las técnicas de salud aconsejan y emplean como usuales, en aplicación de la deontología médica y del sentido común humanitario» (por todas, la Sentencia de la Sala Tercera, Sección 6ª, del Tribunal Supremo de 9 de marzo de 1998). Es un principio, firmemente establecido tanto por el Tribunal Supremo como por el Consejo

de Estado, que el paciente tiene derecho a que se le dispense una atención adecuada según la «lex artis ad hoc», y no a obtener un resultado curativo determinado (Dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado de 23 de marzo de 2000).

C. Daño resarcible

Uno de los requisitos de la responsabilidad patrimonial de la Administración es, como se ha visto, la existencia de una lesión patrimonial derivada de un daño real y efectivo. En el Dictamen 18/2002, de 24 de abril, se advierte que es al reclamante a quien corresponde probar la efectividad del daño, sin que en el expediente haya quedado verificada dicha efectividad.

D. Imputación del daño a la Administración

El Dictamen 17/2002, de 24 de abril, se ocupó de una reclamación por los daños producidos en una piscifactoría, debidos a la salida al río Aragón de lodos y barro acumulados en el lecho del embalse de Yesa a través de sus desagües de fondo.

Para la imputación del daño producido al Gobierno de Navarra es preciso que la Comunidad Foral de Navarra tenga competencias en materia de aguas y, en particular, de aquéllas que transcurren por varias Comunidades Autónomas, de la que quepa derivar, en su caso, algún tipo de responsabilidad.

Tras analizar el bloque de constitucionalidad, la legislación en materia de aguas y la jurisprudencia constitucional en la materia, el Consejo de Navarra concluye –como lo hacen los informes jurídicos que obran en el expediente– que la Comunidad Foral de Navarra no tiene competencia alguna en relación con la cuenca –intercomunitaria– hidrográfica del Ebro respecto de la ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos, de la administración y control del dominio público hidráulico, y del llenado o vaciado de los embalses y acuíferos; ni tampoco respecto del embalse de Yesa, obra hidráulica de titularidad estatal.

El Consejo de Navarra entiende que el daño que motiva la reclamación fue consecuencia del vaciado del embalse, es decir, del ejercicio de una facultad de ordenación de recursos hidráulicos que, según el TC, corresponde a la competencia exclusiva del Estado. Por tanto –como dice la propuesta de Resolución del Director General de Economía y Asuntos Europeos– ni la titularidad de la explotación del embalse de Yesa, ni la acción misma del vaciado del mismo incumbe al Gobierno de Navarra.

En definitiva, no cabe imputar a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra el daño a la piscifactoría como consecuencia de una acción –o de una omisión– para la que en ningún caso se encontraba legitimada por falta de competencia.

E. Relación de causalidad

• El Dictamen 18/2002, de 24 de abril, recuerda doctrina del propio Consejo de Navarra (contenida, entre otras, en el Dictamen 58/2001) sobre la especial trascendencia que tiene el requisito de la relación de causalidad. A este respecto, se resumen los criterios jurisprudenciales y del Consejo de Estado, según los cuales, la naturaleza objetiva del sistema legal de responsabilidad patrimonial de la Administración prescinde de las notas de ilegalidad o culpabilidad en el actuar de la Administración como presupuesto necesario de su eventual responsabilidad, a diferencia de la tradicional perspectiva subjetiva de la culpa o negligencia predominante en el ámbito del Derecho Civil, de tal manera que el fundamental criterio de imputación se erige sobre la necesidad de acreditar una adecuada relación de causalidad entre el daño o perjuicio y el funcionamiento de los servicios públicos, sea éste normal o anormal, com-

prendiéndose cualquier clase de actividad pública e incluyendo en ella su propia inactividad o pasividad.

Sin embargo, ese sistema de responsabilidad objetiva que ha dado lugar a la proliferación de reclamaciones, no convierte a las Administraciones Públicas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados, derivada de la actividad de éstos, por el hecho de que ejerzan competencias en la ordenación de un determinado sector o sea necesaria su autorización, porque, de lo contrario, se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado por nuestro ordenamiento jurídico. La responsabilidad objetiva de la Administración ha generado expectativas infundadas, y puede llevar a imponer a la Administración cargas insoportables.

- En el Dictamen 9/2002, de 26 de febrero, el Consejo de Navarra recuerda su doctrina sobre las peculiaridades de la causalidad en los supuestos de responsabilidad sanitaria: en estos casos, para determinar la existencia o no de la relación de causalidad, hay que tener en cuenta que la ciencia médica no es una ciencia exacta y que la obligación del médico es de medios, y no de resultado, debiendo actuar de acuerdo con la «lex artis ad hoc».

En el caso concreto de este Dictamen, el Consejo de Navarra apreció una falta de práctica de los medios diagnósticos adecuados a la sintomatología de la paciente, por no haberse realizado pruebas adicionales o complementarias. Durante la anamnesis (fase referida a la obtención de datos del paciente y sus antecedentes), vinculada íntimamente a la fase de diagnosis, la «lex artis» no obliga a realizar exhaustivamente todos los análisis y pruebas posibles; pero sí es exigible la práctica de aquéllos que, a la vista de las circunstancias, las técnicas de la salud aconsejan y se emplean como normales en aplicación de la deontología médica y del sentido común humanitario, esto es, de acuerdo con la «lex artis ad hoc», lo que no ha ocurrido en este caso. Por otra parte, los protocolos y guías prácticas que individualizan las actuaciones que ante cada caso son exigibles a los médicos y restantes profesionales que intervienen en la atención al paciente, aún cuando pueden servir de pautas para el enjuiciamiento y valoración de la actuación médica, no pasan de ser parámetros de conducta exigibles, pero como mínimo.

- En el Dictamen 31/2002, de 17 de junio, con base en la jurisprudencia recaída en materia de responsabilidad sanitaria, advierte que en el ejercicio de la medicina no puede exigirse al profesional de la misma la obligación de obtener un resultado de recuperación del enfermo porque aquélla no es una ciencia de garantía de resultados. En este caso (y también en el del Dictamen 19/2002, de 13 de mayo), a la vista de los documentos obrantes en el expediente, el Consejo de Navarra entendió que se había acreditado que el funcionamiento de los servicios médicos se ha ajustado a la *lex artis ad hoc*. Es, por ello, que no existe relación de causalidad entre el quehacer del personal sanitario, diligentemente realizado, y el resultado de muerte producido.

- En el Dictamen 56/2002, de 24 de septiembre, tras recordar la doctrina que se acaba de exponer, se señala que la carga de la prueba de los hechos necesarios para que exista responsabilidad corresponde a los reclamantes de la indemnización. En el caso concreto, a la vista de los documentos obrantes en el expediente, se consideró que se había acreditado que el funcionamiento de los servicios de la Administración había sido correcto, no existiendo, por tanto, relación de causa a efecto entre aquél y el resultado de muerte.

F. Reparación del daño y fijación de la indemnización

- La indemnización responde al principio de reparación integral de los daños y perjuicios causados. La indemnización, comprensiva del daño moral y el perjuicio patrimonial por lucro cesante, se calculará atendiendo las circunstancias personales,

laborales y familiares de los reclamantes, así como el papel de la patología y demás circunstancias concurrentes en la lesión. Esta valoración exige una apreciación racional aunque no matemática, dadas las dificultades que comporta la conversión de circunstancias complejas y subjetivas en una suma dineraria, sin olvidar el innegable componente subjetivo de la determinación de los daños morales (Dictámenes 9/2002, de 26 de febrero; y 80/2002, de 23 de diciembre).

- En cuanto al momento de la valoración del perjuicio, el artículo 141.3 de la LRJ-PAC (en la redacción dada por la Ley 4/1999) establece que «la cuantía de la indemnización se calculará con referencia al día en que la lesión efectivamente se produjo, sin perjuicio de su actualización a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad con arreglo al índice de precios al consumo, fijado por el Instituto Nacional de Estadística, y de los intereses que procedan por demora en el pago de la indemnización fijada, los cuales se exigirán con arreglo a lo establecido en la Ley General Presupuestaria». El Tribunal Supremo viene considerando como uno de los instrumentos adecuados para hacer efectivo el principio de indemnidad, la consideración de la obligación pecuniaria de resarcimiento como una deuda de valor, que lleva a fijar la cuantía de la deuda actualizada al momento de su determinación o fijación, y no al momento de producción del daño (STS, Sección 6ª, de 21 de abril de 1998) (Dictámenes 9/2002, de 26 de febrero; y 80/2002, de 23 de diciembre).

- En cuanto al método de valoración de los daños, el Consejo de Navarra considera correcto el utilizado en la propuesta de resolución consistente en aplicar el baremo para la valoración de daños y perjuicios causados en accidentes de circulación establecido en la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y Supervisión de Seguros Privados (declarada parcialmente inconstitucional por la STC 181/2000, de 29 de junio). Dichas indemnizaciones habrán de calcularse de acuerdo con las cuantías actualizadas de indemnizaciones establecidas en las correspondientes Resoluciones de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones. Y ello por las razones siguientes: en primer lugar, también en el presente caso estamos ante un supuesto de responsabilidad de carácter objetivo; en segundo lugar, no cabe olvidar la no desdeñable influencia de la patología en el lamentable resultado de fallecimiento, así como la diferencia –en razón del factor eficiente– con los casos de inoculación del virus VIH a que aluden los reclamantes en su escrito inicial; y en tercer lugar, este criterio viene siendo acogido por los Tribunales para casos de responsabilidad administrativa derivada de asistencia sanitaria, de la que es muestra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 4 de diciembre de 2001 (recurso 685/99) (Dictámenes 9/2002, de 26 de febrero; y 80/2002, de 23 de diciembre).

III. BREVE COMENTARIO A DICTÁMENES ESPECÍFICOS

1. Dictamen sobre el nuevo impuesto de la gasolina

En el Dictamen 5/2002, emitido de forma facultativa a petición del Parlamento de Navarra, el Consejo de Navarra entra a examinar el encaje del nuevo impuesto sobre la gasolina en el marco fiscal de Navarra y los cambios necesarios en el marco legal de Navarra. En realidad se trata, como advierte el Dictamen, del Impuesto sobre las Ventas Minoristas de determinados Hidrocarburos (IVMH), creado por la Ley de acompañamiento 24/2002, de 27 de diciembre.

En primer lugar, se analiza el nuevo impuesto estatal, que se halla vinculado de forma directa a la financiación de las Comunidades Autónomas, habiendo sido cedido su rendimiento a éstas. Es un impuesto indirecto y monofásico sobre el consumo de gasolinas, gasóleo, fuelóleo y queroseno, exigible en todo el territorio español, salvo Canarias, Ceuta y Melilla, y sin perjuicio de los regímenes tributarios especiales por razón del territorio. Su hecho imponible está constituido por las ventas minoristas, las

importaciones y adquisiciones comunitarias con destino al consumo de los hidrocarburos que constituyen su objeto material. Se aplican dos tipos de gravamen, uno estatal de carácter uniforme y otro autonómico cuya existencia y cuantía depende de la decisión que adopte cada Comunidad Autónoma en el ámbito de sus competencias. Este impuesto tiene un destino específico, puesto que sus rendimientos se encuentran afectados en su totalidad a la financiación de gastos de naturaleza sanitaria orientados por criterios objetivos fijados en el ámbito nacional.

A continuación, se recuerdan las notas básicas del régimen foral en materia tributaria y financiera basadas en el Convenio económico, y cómo el Estado al crear este nuevo impuesto ha respetado estas competencias forales, al hacer salvedad de los regímenes especiales por razón del territorio.

Como advierte el Consejo de Navarra, el principal problema que se plantea es el de si un impuesto como el que ahora se trata, establecido y regulado por el Estado, adquiere vigencia inmediata en Navarra o si Navarra está obligada y en qué medida a establecer un impuesto igual o similar en el ámbito de su ordenamiento tributario particular. Ello exige analizar el lugar que ocupa este nuevo impuesto dentro de la estructura del sistema tributario del Estado, a la que Navarra debe adecuarse. Dentro del «poder de innovación» que corresponde al Estado, el IVMH no es un impuesto que afecte a la estructura del sistema tributario, no pudiendo considerarse su creación como una reforma sustancial a la que obligadamente Navarra deba adecuarse. Tampoco del hecho de tratarse de un impuesto indirecto se deriva, en aras de la neutralidad y la unidad de mercado, la ineludible exigencia de la extensión a Navarra de este nuevo Impuesto. En consecuencia no existe una norma general que imponga la aplicación directa de las normas estatales de impuestos indirectos a Navarra.

La conclusión de este Dictamen es que el IVMH no rige en Navarra, sin perjuicio de que la Comunidad Foral pueda establecerlo y de que Navarra y el Estado puedan pactar una reforma del Convenio Económico que recoja este impuesto.

2. Dictamen sobre la proposición de ley foral de consultas populares de ámbito local

El Dictamen 36/2002 se emite de forma facultativa a petición del Parlamento de Navarra respecto de una proposición de ley foral, en concreto, aquella sobre regulación de consultas populares de ámbito local.

La primera cuestión que se plantea en el Dictamen es la relativa a la competencia, y límites, de la Comunidad Foral para la aprobación de la regulación de las consultas populares de ámbito local. A diferencia de otros Estatutos de Autonomía, la LORAFNA no contempla expresamente competencias a favor de Navarra en esta materia de consultas populares, lo que no impide que la Comunidad Foral sí las tenga en virtud de lo dispuesto en su art. 46 sobre Administración local, toda vez que la legislación estatal sobre consultas populares de ámbito local se encuentra, por remisión de la Ley reguladora de modalidades del referéndum, en la Ley de régimen local. No obstante, el Dictamen no entra a dilucidar si la competencia es histórica o de atribución, señalando que no comporta diferencias en este caso, puesto que la competencia exclusiva en materia de Administración Local que ostenta Navarra se ha de encontrar en este particular ámbito de la regulación de las consultas populares locales con el límite del obligado respeto a los artículos 18.1.f) y 71 de la Ley de régimen local, así como de la Disposición Adicional de la Ley de modalidades del referéndum, en cuanto normativa dictada por el Estado en ejercicio de las competencias resultantes del artículo 149.1.1º, 18ª y 32ª de la Constitución. Y ésa ha sido ya la posición adoptada por el legislador foral con motivo de la aprobación de la Ley Foral de Administración Local, en cuyo artículo 96 se hace una regulación mínima de estas consultas populares, que ahora se pretende regular de forma exhaustiva por medio de la proposición de Ley Foral.

A continuación se analiza el articulado de la proposición de Ley Foral, realizándose una primera conclusión general en el sentido de que, considerada globalmente, la proposición de Ley Foral respeta mayoritariamente los requisitos o condiciones requeridos por la legislación estatal. Seguidamente el Dictamen se centra en el estudio de aquellos preceptos que estima conflictivos: artículos 2.1, 7.1, 7.4, Administración electoral, y disposición derogatoria.

En cuanto al artículo 2.1, el Dictamen advierte la omisión de la exigencia de que se trate de «asuntos de carácter local», requisito concurrente, como recuerda la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de febrero de 2000, con el de que se trate de asuntos de competencia municipal que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos.

Respecto del art. 7.1 que atribuye a los secretarios judiciales la autenticación de las firmas de los vecinos, se señala que se contrapone a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial y a la Ley de Enjuiciamiento Civil que les atribuye únicamente función fedataria de actuaciones judiciales, careciendo la Comunidad Foral de competencias para alterar estas atribuciones.

En relación con el art. 7.4 que somete a responsabilidades penales a los fedatarios especiales de autenticación de firmas, el Consejo de Navarra advierte que excede de la competencia de Navarra invadiendo las competencias del Estado sobre legislación penal.

Por el contrario, respecto de la Administración electoral ampliamente regulada en la proposición de ley foral siguiendo el marco establecido en la Ley Orgánica Electoral General, el Dictamen concluye que no se altera el esquema básico ni los aspectos que regula alteran la naturaleza o funciones de las Juntas Electorales de Zona establecidos en la Ley estatal, por cuanto la proposición de ley foral se limita a contemplar su intervención en las consultas populares de ámbito local adaptándola a las circunstancias de éstas, lo que, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional, sí pueden efectuar las Comunidades Autónomas.

Gran interés, por su alcance general, tiene el estudio de la Disposición Derogatoria, en la que se realiza la derogación expresa del apartado tercero del artículo 96 de la LFAL. Aquí el Consejo plantea la cuestión de las leyes forales de mayoría absoluta y del alcance de esta cobertura sobre todo en orden a la modificación de preceptos de estas leyes. Cita, en apoyo de su análisis las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, de 14 de enero de 2000, y de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Pamplona, en su sentencia de 26 de junio de 1986.

Aplicando la doctrina de las leyes orgánicas del Estado y su relación con las leyes ordinarias, el Consejo entiende que la eventual resistencia a la modificación o derogación normativa sólo debería predicarse respecto de aquellas materias que vengan indubitadamente protegidas mediante su específica reserva a la ley foral de mayoría absoluta, puesto que la normación de las materias ajenas a las mismas no goza definitivamente de la fuerza pasiva inherente a dicha clase de leyes aunque se incluya en ellas, debiendo por tanto las leyes orgánicas o las forales de mayoría absoluta indicar cuáles de sus preceptos tienen esa cobertura específica. Sin embargo, esto no se hace por la Ley Foral de Administración Local, que no diferencia entre aquellos de sus preceptos que tienen carácter reforzado por la mayoría absoluta de aquellos otros que no gozan de esta protección.

Tomando como base las referencias de la LORAFNA a leyes de mayoría absoluta y lo dispuesto en el Reglamento del Parlamento de Navarra, el Consejo afirma que no puede aceptarse que todos los preceptos de la Ley Foral de Administración Local tengan ese carácter reforzado, sino más bien que debe hacerse una interpretación restrictiva que conduce a concluir que sólo aquellas disposiciones directamente relacionadas con las materias reservadas por la LORAFNA a las leyes forales de mayorías refor-

zadas exigirán de la concurrencia de éstas para la aprobación de leyes forales posteriores que les afecten, lo que, a juicio del Consejo, no se produce en el caso del art. 96 de la Ley Foral de Administración Local que no es una disposición reforzada. En consecuencia, la proposición de ley foral es de mayoría simple y además puede modificar (en este caso derogar) el art. 96 de la Ley Foral de Administración Local.

A la vista de todo ello, el Consejo de Navarra concluye que los artículos 2.1, 7.1 y 7.4 de la proposición de Ley Foral examinada son contrarios a la Constitución por vulnerar competencias atribuidas al Estado.

3. Dictamen sobre el proyecto de Ley Foral sobre el uso del vascuence en la enseñanza superior universitaria.

El Dictamen 42/2002 versa sobre un proyecto de Ley Foral, con lo cual se trata de un dictamen facultativo emitido a petición del Parlamento de Navarra. Trata sobre el proyecto de Ley Foral remitido por el Gobierno a la Cámara en relación con el uso del vascuence en la enseñanza superior universitaria, es decir, en la Universidad Pública de Navarra.

Antes de entrar en el análisis del proyecto de Ley Foral, el Consejo se ocupa de fijar el marco normativo tanto en materia lingüística como universitaria.

Respecto del examen del marco institucional en materia lingüística, el Consejo reitera básicamente sus consideraciones efectuadas con motivo del Dictamen 44/2000, de 6 de noviembre, en relación con un proyecto de Decreto Foral del uso del vascuence en las Administraciones Públicas de Navarra. Recuerda, así pues, los preceptos constitucional (art. 3 CE) y de la LORAFNA (art. 9), la doctrina del Tribunal Constitucional y la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias de 5 de noviembre de 1992.

Respecto del marco competencial en materia universitaria, tras recordar su reciente Dictamen 10/2002, el Consejo analiza la doctrina del Tribunal Constitucional así como realiza una breve exposición del contenido de la Ley Orgánica de Universidades en lo que al Dictamen interesa. Especial hincapié efectúa en el estudio de la autonomía universitaria.

Seguidamente se examina la competencia del Parlamento de Navarra para regular el uso del vascuence en la enseñanza superior o universitaria, para afirmar que de la doctrina del Tribunal Constitucional se desprende la necesidad de armonizar los títulos relativos a la materia lingüística y los referidos a la educación, lo que en definitiva también viene exigido por el art. 9.2 de la LORAFNA que dispone que la Ley Foral ordenará la enseñanza del vascuence «en el marco de la legislación general del Estado». Y así concluye que corresponde al Parlamento de Navarra diseñar el modelo lingüístico navarro, en ejercicio de la libertad de configuración legislativa y de las competencias que tiene atribuidas en la LORAFNA para regular el uso del vascuence en Navarra y en materia de enseñanza dentro del bloque de la constitucionalidad.

Más adelante recuerda la legislación relativa al vascuence y a la Universidad, examinando a tal efecto el contenido de la Ley Foral del vascuence y los derechos reconocidos en las tres zonas (vascófona, mixta y no vascófona) establecidas en esta Ley Foral no sólo en cuanto a la cooficialidad sino también respecto de la enseñanza. Sobre la materia universitaria, se hace referencia a la Ley Foral 8/1987, de 21 de abril, de creación de la Universidad Pública de Navarra y a la Ley Foral 20/1994, de 9 de diciembre, de creación del Consejo Social de la Universidad Pública de Navarra, leyes que nada dicen sobre el vascuence. Ello obliga al examen de los Estatutos de la Universidad Pública de Navarra, aprobados por Decreto Foral 68/1995, de 13 de marzo, donde ya sí se encuentran preceptos atinentes al vascuence. En relación con los Estatutos se recuerda el contenido de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribu-

nal Superior de Justicia de Navarra de 4 de enero de 1999, a la que se adiciona la Sentencia de 9 de diciembre de 1998 relativa también al vascuence en la Universidad. El Dictamen señala que de tales Sentencias se deriva claramente que el Parlamento de Navarra tiene competencia para regular específicamente el uso y la enseñanza del vascuence en el ámbito universitario de Navarra.

Con base en las anteriores consideraciones jurídicas, el Consejo pasa a examinar el contenido del proyecto de Ley Foral sobre el uso del vascuence en la enseñanza superior universitaria de la Comunidad Foral de Navarra. El Dictamen declara que los preceptos del proyecto de ley foral se insertan dentro de la competencia que corresponde a Navarra en materia de régimen jurídico del vascuence, puesto que corresponde al Parlamento de Navarra fijar el modelo de cooficialidad en los distintos sectores, gozando para ello de un amplio margen de discrecionalidad (artículo 9 LORAFNA), a lo que se añaden las competencias de desarrollo legislativo que corresponden a Navarra en materia de enseñanza (artículo 47 LORAFNA).

El proyecto de Ley Foral respeta el bloque de la constitucionalidad o, desde la misma perspectiva, los derechos constitucionales de los ciudadanos en materia educativa, las competencias del Estado y la autonomía universitaria.

Merece la pena destacar cómo el Consejo de Navarra califica a la Universidad Pública de Navarra: es una Administración propia, separada e independiente de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, dotada de autonomía constitucionalmente garantizada.

De dicha consideración general, el Dictamen deriva que la Administración universitaria debe aplicar y cumplir la regulación legal y reglamentaria del uso del vascuence que dicten las instituciones forales, en el ámbito de sus competencias, sin que dicha normación alcance a su puesta en práctica por la Universidad para sus propios órganos, que se incluye dentro de la potestad organizativa interna de la Universidad en desarrollo de su autonomía.

Seguidamente, el Dictamen efectúa con una consideración sobre el carácter del proyecto de Ley Foral como Ley Foral de mayoría absoluta, recordando las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Pamplona de 26 de junio de 1986 y del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 14 de enero de 2000.

El Consejo de Navarra afirma que las leyes de mayoría absoluta son una categoría específica de leyes forales, excepción a la regla general de las leyes de mayoría simple, conformadas por un elemento material (materias reservadas) y otro procedimental (mayoría absoluta), que reúnen las siguientes notas características: su carácter excepcional, lo que conlleva su interpretación restrictiva; la configuración material y estricta de la reserva por referencia a las concretas materias u objetos normativos fijados en la LORAFNA, sin que estas Leyes Forales puedan invadir materias correspondientes a Ley Foral ordinaria; su relación con las leyes forales ordinarias está basada en el principio de competencia y no en el de jerarquía; la posibilidad de leyes forales de mayoría absoluta parciales, de suerte que el Parlamento de Navarra incluya, por razones de seguridad jurídica, la calificación del carácter de los preceptos integrantes de la misma, que no puede alcanzar a aquellos que no estén reservados a dicho tipo especial; y, en fin, la necesidad de su modificación por mayoría cualificada, si bien ceñida a aquellas materias que vengán indubitadamente protegidas mediante su específica reserva a la ley foral de mayoría absoluta, puesto que la normación de las materias ajenas a las mismas no goza definitivamente de la fuerza pasiva inherente a dicha clase de leyes aunque se incluya en ellas.

De todo ello se deriva que el proyecto de Ley Foral examinado constituye una Ley Foral de mayoría absoluta, lo cual debe ser expresado en su propio texto, a fin de garantizar la seguridad jurídica.

El Dictamen concluye afirmando que este proyecto de Ley Foral sobre el uso del vascuence en la enseñanza superior universitaria de la Comunidad Foral de Navarra no contradice el bloque de la constitucionalidad. Además añade que, por razones de seguridad jurídica, el texto de la Ley Foral debe contener referencia expresa a su naturaleza de Ley Foral de mayoría absoluta.

4. Dictamen sobre la proposición de Ley Foral de modificación de la Ley Foral reguladora de las Elecciones al Parlamento de Navarra: el establecimiento de cláusulas obligatorias de igualdad.

El Dictamen 43/2002 es de carácter facultativo puesto que responde a una petición del Parlamento de Navarra en relación con una proposición de Ley Foral que pretendía modificar la Ley Foral de elecciones al Parlamento de Navarra, en el sentido de introducir de forma obligatoria en el sistema electoral para la Cámara Legislativa navarra cláusulas de igualdad con carácter imperativo a fin de lograr la igualdad entre hombres y mujeres en las listas electorales.

El Dictamen destaca, en primer término, que el Parlamento de Navarra ha concretado su petición en si el contenido de la proposición se encuentra dentro de las competencias de Navarra. Es necesario precisar que la proposición de Ley Foral es de artículo único, pretendiendo adicionar un nuevo art. 9 bis a la Ley Foral de Elecciones al Parlamento de Navarra. Este artículo 9 bis dice así: «Las candidaturas tendrán una presencia equilibrada de hombres y mujeres, de tal forma que en su composición no supere el sesenta por ciento ni sea inferior al cuarenta por ciento los miembros de uno y otro sexo. Se mantendrá esa proporción en el conjunto de la lista y en cada tramo de cinco nombres de la misma». En definitiva, persigue introducir un equilibrio entre los hombres y mujeres integrantes de las candidaturas electorales, estableciendo unos límites mínimos y máximos de presencia en las mismas de miembros de uno y otro sexo, para lo cual se fundamenta en el postulado constitucional de la igualdad y de que ésta sea real y efectiva. No obstante, con ello se afecta a derechos fundamentales tanto de sufragio pasivo como activo, así como a la formación de las candidaturas electorales por los partidos políticos, federaciones, coaliciones y agrupaciones de electores.

El Consejo examina, seguidamente, si este art. 9 bis se halla inmerso dentro de las competencias de Navarra, y respeta los límites que éstas tienen señalados. Estos límites se encuentran tanto en la Constitución que reserva a ley orgánica la regulación del «régimen electoral general» (art. 81), como en el art. 23 y también en el artículo 149.1.1^a. Además el art. 15 de la LORAFNA establece que su regulación se efectuará «de conformidad con la legislación general electoral».

Por tanto, aun siendo competente el legislador navarro para modificar la Ley Foral de elecciones, la modificación debe efectuarse en el marco constitucional y legal que constituye un límite ineludible para el mismo. Del análisis conjunto de los arts. 81, 23 y 149.1.1^a CE, el Consejo concluye que la fijación de las condiciones básicas para el ejercicio del derecho de sufragio es competencia del Estado.

A la vista de esta consideración, la conclusión es clara: la proposición de Ley Foral de modificación de la Ley Foral 16/1986, de 17 de noviembre, de Elecciones al Parlamento de Navarra, es contraria al ordenamiento constitucional al invadir la competencia estatal derivada de los artículos 81 y 149.1.1, en relación con el artículo 23, de la Constitución.