

2. CRÓNICA CONSEJO DE NAVARRA

CRÓNICA DE LA ACTIVIDAD DEL CONSEJO DE NAVARRA (AÑO 2003)

MARTÍN M.^a RAZQUIN LIZARRAGA
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad Pública de Navarra

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

SUMARIO

- I. EL CONSEJO DE NAVARRA EN SU TERCER AÑO DE ACTIVIDAD (AÑO 2003)
 1. Aspectos generales
 2. Actividad consultiva
 3. Observaciones y sugerencias
- II. DOCTRINA DEL CONSEJO DE NAVARRA POR MATERIAS
 1. 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
 2. Convenios y Acuerdos de Cooperación
 3. Transacciones judiciales y extrajudiciales
 4. Recursos extraordinarios de revisión
 - A) Naturaleza y calificación del recurso de revisión
 - B) Tramitación del recurso de revisión
 - C) Las causas alegadas
 5. Contratos administrativos
 6. Revisión de oficio
 - A) Sobre la preceptividad del Dictamen y la normativa aplicable
 - B) Requisitos de la revisión de oficio
 - C) Causas de nulidad de pleno derecho
 - D) Sobre la indemnización derivada de la revisión de oficio
 7. Expedientes de alteración de términos municipales
 8. Responsabilidad patrimonial de la Administración
 - A) Requisitos y caracterización de la responsabilidad patrimonial de la Administración
 - B) Imputación del daño a la Administración

- C) Antijuridicidad del daño
- D) Relación de causalidad
- E) Fuerza mayor y caso fortuito
- F) Expediente y procedimiento de reclamación de responsabilidad

III. BREVE COMENTARIO A DICTÁMENES ESPECÍFICOS

1. Dictámenes sobre organización administrativa, en especial, sobre la Delegación del Gobierno de Navarra en Madrid.
2. Dictamen sobre las competencias de Navarra en materia de ayudas complementarias a las pensiones de viudedad
3. Dictamen sobre la interpretación de un precepto de la Ley Foral de cooperativas

I. EL CONSEJO DE NAVARRA EN SU TERCER AÑO DE ACTIVIDAD (AÑO 2003)

1. Aspectos generales

En el año 2003 no se han producido modificaciones ni en la normativa reguladora del Consejo de Navarra, ni en su composición. Sí se ha producido un cambio de su sede provisional: el día 2 de junio de 2003 se produjo el traslado de su antigua sede (en el Palacio de Diputación) a la nueva sede ubicada en la planta sexta del número 8 de la calle Emilio Arrieta de Pamplona.

La 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 su plantilla orgánica por Acuerdo del Consejo de Navarra de 10 de marzo de 2003 (publicado en el BON núm. 38, de 28 de marzo de 2003) con los siguientes puestos de trabajo:

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

2. Actividad consultiva

En su cuarto año de actividad (2003) el Consejo de Navarra ha emitido 74 dictámenes (seis menos que en el 2002, pero cinco más que en el 2001 y dieciséis más que en el 2000), de los cuales 70 han sido preceptivos y 4 facultativos.

De los 74 dictámenes emitidos, once corresponden a solicitudes formuladas en el año 2002 y los demás a consultas formuladas en el 2003. Las solicitudes de dictamen admitidas fueron 74, de las cuales fueron dictaminadas en este mismo año 63. Este elevado porcentaje de respuesta hace que al término del 2003 sólo quedaran pendientes de dictamen once expedientes, de los cuales 3 tuvieron entrada a partir del 11 de diciembre de 2002 y cinco estaban pendientes de ser completados.

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: 0.
- Interposición de recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencias: 0.

- Proyectos de reglamentos dictados en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones: 45.
- Convenios y Acuerdos de cooperación de la Comunidad Foral: 5.
- Recursos administrativos de revisión: 3.
- Reclamaciones de responsabilidad patrimonial: 8.
- Revisión de oficio de los actos administrativos: 4.
- Interpretación, nulidad y resolución de contratos administrativos: 2.
- Transacciones judiciales o extrajudiciales: 1.
- Alteración de términos municipales: 2.
- Otros: 4.

3. Observaciones y sugerencias

En el capítulo de «Observaciones y sugerencias» la Memoria del Consejo de Navarra del año 2003 comprende dos cuestiones.

a) *Solicitudes de dictamen*

Aun reconociendo la gradual mejora en la tramitación de los expedientes remitidos a consulta por las Administraciones Públicas de Navarra, el Consejo 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. Pues bien, en el año 2003 fueron 14 las ocasiones en que las solicitudes de petición de dictamen se presentaron con documentación incompleta (en el año 2001 fueron 21 y en el año 2002 fueron 15), debiendo solicitar que se completara la documentación, con la indeseada consecuencia de interrumpirse el plazo establecido para emitir dictamen.

Las deficiencias más destacables en el año 2003, 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.

b) *Procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general*

En todas las Memorias anteriores (de los años 2000, 2001 y 2002) –y en numerosos dictámenes de dichos años– se incluyeron entre sus sugerencias la cabal regulación en el ámbito foral navarro del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general. Idéntica sugerencia contiene la memoria del año 2003 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 ela-

boración 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.

II. DOCTRINA DEL CONSEJO DE NAVARRA POR MATERIAS

1. Reglamentos

Como sucede todos los años, el asunto del que más se han ocupado los dictámenes del Consejo de Navarra ha sido el de los proyectos de reglamentos. Concretamente, de los 74 dictámenes emitidos en el año 2003, 45 han sido sobre proyectos de reglamentos (o sus modificaciones) dictados en ejecución de leyes. En esta materia no se han producido grandes novedades en la doctrina del Consejo de Navarra que pasamos seguidamente a resumir.

A) Preceptividad del informe del Consejo de Navarra

La naturaleza ejecutiva de los reglamentos a efectos del carácter preceptivo del dictamen del Consejo de Navarra, ha sido objeto de análisis en diversos dictámenes del año 2003.

a) Decreto Foral que modifica un reglamento foral de desarrollo de una ley estatal

En el Dictamen 71/2003, de 15 de diciembre, sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 80/2001, de 9 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita aplicable en la Comunidad Foral de Navarra, que desarrolla la ley estatal, la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita, se reiteró la doctrina del propio Consejo de Navarra sobre la preceptividad de su dictamen. Dicha doctrina se sustenta en la jurisprudencia cuya evolución se resume en el citado dictamen. Concretamente, se alude a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la posición institucional del Consejo de Estado como órgano consultivo al servicio de la concepción global del Estado, no integrado en la Administración activa y, por tanto, no incompatible en el ejercicio de sus funciones con el principio de autonomía territorial establecido por la Constitución. A raíz de esta doctrina el Tribunal Supremo ha proclamado reiteradamente que los reglamentos con los que las Comunidades Autónomas complementan la legislación básica del Estado han de ser sometidos preceptivamente a consulta del Consejo de Estado o de los órganos consultivos superiores de las Comunidades Autónomas cuando existan (SSTS de 25 de mayo de 1999 y de 16 de enero de 1993). En definitiva, estas normas reglamentarias autonómicas se asemejan a los reglamentos ejecutivos de las leyes porque incorporan un cierto grado de aplicación o concreción a su ámbito territorial de la legislación básica estatal sobre la materia, requiriendo, por ello, el preceptivo dictamen del correspondiente órgano consultivo.

b) Decreto Foral que regula determinadas ayudas en aplicación del Derecho comunitario

La regulación por Decreto Foral de la indemnización compensatoria en las zonas desfavorecidas de Navarra prevista en el Programa de Desarrollo Rural de Navarra (2000-2006), aprobado por Decisión de la Comisión C (2000) número 2660, de 14 de septiembre de 2000, hizo al Consejo recordar su doctrina sobre la preceptividad de su dictamen en el caso de disposiciones que se aprueban en ejecución del Derecho comu-

nitario (Dictamen 66/2003, de 1 de diciembre): “Sobre la intervención en el procedimiento de aprobación de disposiciones que, como en el presente caso, se aprueban en ejecución de normas del Derecho Comunitario, este Consejo ya ha mantenido (Dictamen 75/2002, de 10 de diciembre, entre otros) 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”.

c) Decreto Foral en desarrollo de un Real Decreto estatal, pero que también regula materias en desarrollo y ejecución de una ley estatal

La cuestión se abordó en el Dictamen 26/2003, de 7 de abril: “Se plantea en este caso el problema de si debe ser informado preceptivamente el proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 326/1998, de 9 de noviembre, por el que se regulan las actuaciones en materia de seguridad industrial y control reglamentario en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra, dado que se dice en su preámbulo que el Decreto Foral modificado (esto es, el Decreto Foral 326/1998) “fue dictado en desarrollo del Real Decreto 2200/1995, de 28 de diciembre”. Si así fuera, la intervención de este Consejo de Navarra no sería preceptiva, dado que no estaríamos ante la modificación de un reglamento ejecutivo de una ley. Un análisis más detenido de la cuestión pone de relieve que el Decreto Foral 326/1998 no sólo desarrolla algunos aspectos del contenido de carácter básico del Real Decreto 2200/1995, sino que también regula materias que pueden considerarse desarrollo y ejecución de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria (en delante, LI). Así pues, nos encontramos en este momento ante el proyecto de un Decreto Foral que modifica un reglamento dictado por el Gobierno de Navarra en ejecución de la LI, de donde resulta que el Consejo de Navarra emite este dictamen con carácter preceptivo”.

d) Proyecto de Estatuto Orgánico y de Funcionamiento del Consejo Audiovisual de Navarra

Sometido a consulta del Consejo de Navarra el proyecto de Estatuto Orgánico y de Funcionamiento del Consejo Audiovisual de Navarra (EOF), elaborado por el propio Consejo Audiovisual de Navarra, la primera cuestión que se plantea el Consejo es el carácter preceptivo de su dictamen. Sin perjuicio de la naturaleza de entidad pública independiente, del autor del Estatuto sometido a dictamen, el Consejo entiende que la “consulta tiene carácter preceptivo de acuerdo con el transcrito artículo 16.1.f) de la LFCN, ya que el EOF viene a desarrollar parcialmente la Ley Foral 18/2001 y tiene, amén de efectos *ad intra*, efectos *ad extra*, en cuanto que regula cuestiones que inciden en terceros, como es el Registro de Titularidad de los Medios de Comunicación Audiovisual” (Dictamen 9/2003, de 27 de febrero).

B) Procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general

a) Recomendación general

Todos los dictámenes emitidos sobre reglamentos, como viene sucediendo desde el comienzo de la actividad del Consejo de Navarra, han seguido reiterando 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 (entre otros muchos, D. 1/2003, de 14 de enero, 10/2003, de 10 de marzo, 71/2003, de 15 de diciembre). En algunos dictámenes (como en el 6/2003, de 3 de febrero) se precisa que, 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.

En algún caso se ha subrayado la importancia de las exigencias procedimentales cuando el Reglamento afecta notablemente en la esfera de los derechos de los ciudadanos: “Todas estas exigencias procedimentales, siempre aconsejables, son además necesarias cuando la índole del asunto o la normativa así lo requieran. En el presente caso el significado y la trascendencia de la materia objeto de reglamentación, por incidir notablemente en la esfera de los derechos de los ciudadanos al disfrute de una vivienda digna y adecuada, convierten en inexcusable el cumplimentar con el mayor celo las citadas garantías en el procedimiento de elaboración de la disposición reglamentaria” (D. 31/2003, de 5 de mayo).

En otros casos, se ha considerado ajustada a Derecho la tramitación del proyecto de Decreto Foral aun advirtiendo que era manifiestamente mejorable, por las circunstancias del caso concreto (urgencia del caso o densidad de la regulación legal):

— “En el presente caso, las únicas actuaciones llevadas a cabo en el correspondiente procedimiento de elaboración del proyecto, consisten en el informe jurídico de la Secretaría Técnica del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud y el acuerdo del Gobierno de Navarra de toma en consideración del proyecto a efectos de someterlo a consulta de este Consejo de Navarra. No obstante tan parco expediente, la tramitación del proyecto, pese a ser manifiestamente mejorable, ha de considerarse sustancialmente conforme a Derecho, en razón de las peculiares circunstancias aquí concurrentes. En efecto, el proyecto, desde una perspectiva material, viene mas bien a determinar aspectos menores que permiten la materialización práctica de una ayuda o subvención cuyas normas reguladoras han sido establecidas en buena medida directamente por la Ley Foral que la crea” (dictamen 36/2003, de 19 de mayo, sobre el Proyecto de Decreto Foral por el que se regulan las ayudas económicas por maternidad y dictamen 40/2003, de 19 de mayo, sobre el Proyecto de Decreto Foral por el que se regula el procedimiento para el abono de las ayudas extraordinarias a las pensiones de viudedad).

— “Aparte de dicho informe [de la Comisión Foral de Administración Local], sólo obra en el expediente relacionado con el proyecto un informe favorable a la aprobación del “Reglamento de desarrollo parcial de la Ley Foral 19/2003” de la Secretaría Técnica del Departamento de Administración Local. No obstante el exiguo expediente, la tramitación del proyecto ha de considerarse ajustada a Derecho si se tiene en cuenta que el proyecto se limita a regular el procedimiento para hacer efectiva una exención tributaria que había sido establecida por la Ley Foral que desarrolla parcialmente, así como a establecer los trámites a seguir por los Ayuntamientos afectados para obtener las compensaciones por la disminución de ingresos derivados de tales exenciones. A mayor abundamiento, cabe también invocar, en apoyo de la conformidad a Derecho de la tramitación del proyecto, la urgencia de su tramitación, que se deduce tanto del contenido del expediente administrativo como del procedimiento seguido para la aprobación de la Ley Foral 19/2003, de 25 de marzo” (D. 44/2003, de 16 de junio).

b) Informes

La omisión de informes preceptivos es considerada por el Consejo de Navarra como un supuesto de solicitud de consulta incompleta, lo que implica, en virtud del artículo 29 del Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo de Navarra, su devolución con la advertencia de las deficiencias observadas, teniéndola por no efectuada. Así ha ocurrido con la omisión de los siguientes informes:

— Informe de la Comisión Foral de Régimen Local: en el caso del proyecto de Decreto Foral por el que se regulan las condiciones mínimas de habitabilidad de las viviendas (D. 31/2003, de 5 de mayo).

— Informe de la Comisión Interdepartamental de Barreras Físicas y Sensoriales: en el caso del proyecto de Decreto Foral por el que se regulan las condiciones mínimas de habitabilidad de las viviendas (D. 31/2003, de 5 de mayo).

— Informe del Consejo Navarro de Medio Ambiente, en el caso del proyecto de Decreto Foral por el que se establecen las condiciones técnicas ambientales de las instalaciones ganaderas (D. 34/2003, de 5 de mayo).

c) Información pública

— En el Dictamen 28/2003, de 28 de abril, tras recordar que el artículo 57 de la LFGACFN autoriza al Consejero competente para someter los proyectos a información pública siempre que la índole de la norma lo aconseje y no exista razón para su urgente tramitación, subraya que en el caso de un Proyecto de Decreto Foral en materia de valoración de bienes inmuebles en relación con la gestión de los Impuestos sobre Sucesiones y Donaciones y sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, el “Consejero de Economía y Hacienda, habida cuenta de que el proyecto de Decreto Foral sometido a nuestro dictamen, va a afectar a un número muy significativo de interesados, acuerda someterlo a información pública, disponiendo –mediante Orden Foral 351/2002, de 12 de diciembre– su publicación en el Boletín Oficial de Navarra, concediendo un plazo de veinte días hábiles para que los ciudadanos afectados en sus derechos e intereses legítimos efectúen al Departamento de Economía y Hacienda las alegaciones que estimen procedentes”.

— Se admite cumplido el trámite de información pública, aunque advirtiendo que es claramente mejorable, en el Dictamen 30/2003, de 28 de abril: “El borrador del proyecto parece haber sido sometido también a información pública, aunque no consta en el expediente la oportuna Orden del Consejero de Salud, que es quien ostenta la competencia para así disponerlo, a tenor del artículo 57 de la LFGACFN. Entendemos que el borrador del proyecto ha sido sometido a información pública porque en el expediente hay tres folios sin firma de autoridad o funcionario que se responsabilice de su contenido, donde, bajo el título “Propuesta de trámite de audiencia: D.F. de guardias y horarios”, se contiene una relación de entidades que suponemos han sido emplazadas por el Departamento de Salud. No consta, sin embargo, la remisión del borrador a ninguna de ellas, si bien debe haberse realizado puesto que en el expediente figuran las alegaciones de varias entidades y personas que hemos enumerado en los antecedentes de hecho de ese dictamen. Tampoco se encuentra en el expediente ningún informe, estudio o comentario de las alegaciones presentadas por dichas personas y entidades, a pesar de que el trámite de alegaciones sólo cumple su finalidad esencial si las observaciones presentadas por los administrados son examinadas y ponderadas por la Administración”.

d) Audiencia

• En el cumplimiento del trámite de audiencia a las entidades interesadas, el Consejo de Navarra se ha mostrado bastante generoso. Así, por ejemplo, se ha considerado cumplido esta exigencia en los siguientes casos:

— Proyecto de Decreto Foral por el que se establecen las condiciones técnicas ambientales de las instalaciones ganaderas (D. 34/2003, de 5 de mayo): “De otra parte, se afirma reiteradamente en el expediente, y significativamente en el informe del Director del Servicio de Calidad Ambiental, el conocimiento y participación activa en la elaboración del proyecto de las distintas entidades representativas de los eventuales afectados por la disposición (Sindicatos UAGN y EHNE, y la Federación Navarra de Municipios y Concejos), hasta el punto de decirse que el texto es resultado de un “consenso fundamental” con esas entidades, y si bien esa afirmación no cuenta con respaldo documental alguno en el expediente remitido a este Consejo, sí consta el Certificado del Secretario del Consejo Navarro de Medio Ambiente del que resulta que dicho Consejo, y las entidades en él representadas, fueron puntualmente informados de la iniciati-

va normativa facilitándoseles el texto e invitándoles a la realización de sugerencias y aportaciones en orden a la mejora del texto propuesto, debiendo tenerse en cuenta que el citado Consejo está integrado por representantes de la Administración Foral, de las dos Universidades radicadas en Navarra, de las organizaciones o asociaciones de protección, defensa y estudio de la naturaleza, de la Federación Navarra de Municipios y Concejos, de las Federaciones Navarras de Montaña, Caza y Pesca, así como representantes de las organizaciones empresariales, sindicales, agrarias y ganaderas, y de consumidores y usuarios. Esa representación plural del órgano viene en este caso a acreditar el previo conocimiento por la mayor parte de los sectores e intereses afectados con anterioridad a su aprobación”. Sin embargo, el Consejo advierte que si bien el conocimiento por el Consejo Navarro de Medio Ambiente de la propuesta de Decreto Foral puede satisfacer las obligaciones respecto a la audiencia de interesados en el procedimiento de elaboración de la disposición, no basta para suplir la omisión de su preceptivo informe.

— Proyecto de Decreto Foral por el que se regulan las condiciones mínimas de habitabilidad de las viviendas (D. 31/2003, de 5 de mayo): “se ha conferido audiencia a los Colegios Oficiales de Arquitectos y de Aparejadores y Arquitectos-Técnicos, así como a la Asociación de Constructores y Promotores de Navarra y, finalmente, a la Asociación de Consumidores Irache. Todas ellas han podido formular alegaciones y las que han creído conveniente formularlas las han visto estimadas y, según se afirma en los distintos informes, recogidas incluso en el definitivo texto elevado a la categoría de proyecto”.

- También se ha considerado adecuada la audiencia de los ciudadanos practicada a través de la consulta efectuada a determinadas corporaciones profesionales. Así se entendió en el dictamen sobre el Proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Decreto Foral 80/2001, de 9 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita aplicable en la Comunidad Foral de Navarra (D. 71/2003, de 15 de diciembre): el proyecto “ha sido sometido a audiencia de los ciudadanos a través de algunas organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, cuales son los Colegios de Abogados de Tudela, Tafalla y Pamplona, y el Colegio de Procuradores de Pamplona”.

- En el caso reglamentos que afecten al personal al servicio de la Administración pública el Consejo recuerda la previsión legal que somete a la previa negociación colectiva, mediante la capacidad representativa reconocida a las organizaciones sindicales, la participación, a través de las correspondientes consultas en la elaboración de los proyectos de disposiciones generales que se refieren exclusivamente al personal incluido en el ámbito de negociación [artículo 83.6.a) del TREP], así como los sistemas de ingreso, reingreso, provisión y promoción profesional de los funcionarios públicos [artículo 83.6.k) del TREP]. En el caso concreto, se considera que “la materia regulada en el proyecto de Decreto Foral a que se contrae este dictamen, ha sido objeto de un acuerdo suscrito el día 15 de abril de 2002 entre la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos, de una parte, y los sindicatos Comisiones Obreras y Unión General de Trabajadores, de otra, dentro del marco de la Mesa General de Negociación del personal funcionario y estatutario (...) Una vez redactado el anteproyecto de Decreto Foral, sobre la base del acuerdo de 15 de abril de 2002, fue sometido a estudio de la Comisión Paritaria de la Mesa General de Negociación del personal funcionario y estatutario al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, que se pronunció sobre el mismo en sesión de 8 de octubre de 2002, con la conformidad de los sindicatos”. Por todo ello se consideró cumplida la citada exigencia legal (D. 12/2003, de 11 de marzo).

C) Sugerencias y recomendaciones de técnica normativa

- Los dictámenes del Consejo de Navarra no pueden contener valoraciones de oportunidad o de conveniencia (art. 1.2 de su Ley Foral reguladora). Por ello, en los

dictámenes sobre proyectos de reglamento, suele diferenciarse entre las observaciones o reparos de legalidad y los de técnica legislativa. En cuanto a las primeras, cabe apreciar en los dictámenes del año 2003 un mayor número de reparos de legalidad que en otros años. En esta Crónica no podemos entrar en ellos por la especialidad y las particularidades de cada asunto, por lo que nos limitamos a remitirnos a los dictámenes donde se formulan dichos reparos (dictámenes 6/2003, sobre entidades deportivas; 7/2003, sobre disciplina deportiva; 9/2003, sobre el Consejo Audiovisual de Navarra; 36/2003, sobre ayudas a la maternidad; 37/2003, sobre pensiones de viudedad; 55/2003, sobre infracciones y sanciones tributarias; y 70/2003, sobre el impuesto de sucesiones y donaciones).

- Las sugerencias y recomendaciones de técnica normativa o gramatical son muy variopintas. Ha habido, por ejemplo, recomendaciones sobre la depuración sintáctica, gramatical y ortográfica de un proyecto de Decreto Foral (D. 7/2003), llamadas de atención sobre los signos de puntuación y los acentos (D. 7/2003 y D. 16), y sugerencias para evitar el uso de abreviaturas (D. 52/2003).

- Otras sugerencias y recomendaciones de técnica legislativa reseñables han sido las siguientes:

- Estructura del Reglamento. Debe ajustarse la estructura del reglamento al esquema del articulado legal, en aras de evitar la incertidumbre jurídica y enfatizar el carácter subordinado del reglamento respecto de la norma legal (D. 6/2003, 7/2003).

- Preámbulo de los Decretos Forales. En una ocasión se ha llamado la atención sobre la función del preámbulo de los Decretos Forales, advirtiendo, en el caso concreto, que el preámbulo carece de lo que en puridad constituye su principal objeto puesto que se omite cualquier exposición que, a modo de sinopsis, adelante las principales innovaciones que introduce respecto la normativa precedente, los aspectos más significativos del contenido de sus preceptos y, finalmente, referencia al procedimiento seguido en su elaboración (D. 60/2003, de 10 de noviembre).

- Disposición derogatoria. Dos dictámenes han formulado observaciones sobre la disposición derogatoria de los proyectos de Decreto Foral. En uno se aconseja no derogar de forma expresa disposiciones que ya están derogadas (D. 1/2003, de 14 de enero). En el otro se recomienda, en aras de la adecuada garantía y pervivencia del principio de seguridad jurídica una disposición derogatoria de la normativa precedente que viene a sustituirse, con mención específica de dos Decretos Forales (D. 45/2003, de 16 de junio).

- Reproducción de preceptos legales. Se debe reducir, a lo estrictamente necesario, la reproducción de los artículos de la Ley Foral que se trata de desarrollar (D. 6/2003, 7/2003 y 72/2003).

2. Convenios y acuerdos de cooperación

Cinco son los dictámenes emitidos sobre convenios con el Estado, con carácter previo a su sometimiento a la autorización del Parlamento de Navarra (dictámenes 2, 3, 17, 51 y 54/2003).

En todos ellos el Consejo de Navarra examina, en primer término, la preceptividad de su informe y, después, el contenido concreto del Convenio de que se trata. Dentro de éste se analizan los siguientes aspectos: 1) La justificación o motivación del convenio; 2) Su objeto, sobre todo, su definición; 3) El plazo de vigencia (determinado con sujeción, en casi todos, a posibles prórrogas); 4) La determinación de las obligaciones de las partes, con especial referencia a las obligaciones económicas; y 5) La constitución de una Comisión de Seguimiento del Convenio. El Consejo, tras efectuar este examen, concluye en todos los convenios su sujeción al ordenamiento jurídico y, por tanto, los informa favorablemente.

Sin embargo, los dictámenes inciden en algunos casos en aspectos menores que deben ser corregidos en el Convenio: fecha ya superada, nuevos titulares firmantes, falta de informe de intervención o mejoras de redacción. Dado que la mayoría de Convenios constituye simplemente una plasmación del Estado autonómico en el que Navarra participa y, por tanto, son muestra del modelo común, el Consejo advierte que debe corregirse la denominación de “Comunidad Autónoma” por la de “Comunidad Foral”. Queda fuera de este marco general, el Convenio objeto del Dictamen 54/2003 relativo a la integración de la Policía Foral en el sistema automático de identificación dactilar de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, donde se hace referencia expresa a las competencias de Navarra y a su inserción en el marco constitucional y legal general.

3. Transacciones judiciales o extrajudiciales

Por vez primera el Consejo se enfrenta a informar sobre una transacción, en este caso, extrajudicial, aunque afecte a un recurso contencioso-administrativo interpuesto por el particular (dictamen 13/2003). El Dictamen es preceptivo toda vez que la cuantía de la transacción supera los cincuenta millones de pesetas [art. 16.1. g) LFCN]. La cuestión de fondo versa sobre la resolución administrativa de reintegro de una subvención concedida a una empresa para la realización de una Residencia Geriátrica Asistida, reintegro que se justifica en el incumplimiento de las condiciones y, en especial, en el cambio de accionariado de la empresa. Por parte del Departamento de Bienestar Social se propone un Acuerdo para resolver la controversia jurídica derivada de la resolución de reintegro, que el Consejo de Navarra califica como transacción, que entiende amparada en la normativa vigente, el art. 4 de la Ley Foral de contratos 10/1998, en el art. 88 de la LRJ-PAC y, en especial, en el art. 15.2 de la Ley Foral de la Hacienda Pública de Navarra 8/1988. Se examinan las cláusulas del acuerdo de transacción así como los informes del Departamento de Bienestar Social que justifican la suficiencia de los compromisos ofrecidos por la empresa así como la viabilidad económica del proyecto. En consecuencia, el Consejo informa favorablemente la transacción.

Únicamente el Consejo pone reparo al aspecto competencial, por cuanto la propuesta de acuerdo transaccional establece la competencia del Consejero de Bienestar Social, lo que vulnera lo dispuesto en el art. 15.2 que otorga dicha competencia al Gobierno de Navarra, a propuesta del Consejero de Economía y Hacienda. El Consejo insinúa la posibilidad de que el Gobierno delegue en el Consejero de Bienestar Social. Por tanto, se exige la observancia de los requisitos legales en cuanto a propuesta y aprobación de la transacción.

4. Recursos extraordinarios de revisión

Tres Dictámenes informan sobre recursos extraordinarios de revisión, todos ellos con la conclusión de la desestimación del recurso interpuesto (Dictámenes 39, 43 y 67). El Consejo de Navarra debe intervenir por tratarse de supuestos previstos bien en su propia Ley Foral reguladora (los dos 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 la Universidad Pública de Navarra).

a) Naturaleza y calificación del recurso de revisión

En todos los dictámenes, el Consejo se ocupa, en primer término, de la calificación del recurso como recurso extraordinario de revisión. Esta cuestión tiene especial incidencia en el Dictamen 67/2003, por cuanto que el recurrente en su escrito no califica claramente el mismo como recurso extraordinario de revisión sino de “procedimiento extraordinario de revisión”, lo que pudiera dar lugar a confundirlo con la revisión de oficio. No obstante, del escrito se deriva que se trata de un recurso extraordinario de

revisión, toda vez que se hace referencia a la aparición de hechos nuevos, es decir, a uno de los supuestos del art. 118 LRJPAC.

El Consejo insiste en su anterior doctrina, con cita expresa de anteriores dictámenes, de que el recurso de revisión es extraordinario en un doble sentido: 1) sólo cabe contra actos firmes en vía administrativa y 2) sólo se permite en relación con alguna de las causas o motivos tasados específicamente previstos en el apartado 1 del art. 118 LRJPAC.

En el Dictamen 43/2003, frente a la propuesta de inadmisión del recurso por entender el órgano proponente (el Tribunal Económico Administrativo Foral) que estaba interpuesto fuera de plazo y que no concurría la causa 2ª del art. 118 antes citado, el Consejo estima que no se trata de inadmisibilidad sino de procedencia o no del recurso, por lo que procede a analizar su contenido.

b) Tramitación del recurso de revisión

Como cuestión previa, antes de entrar en el fondo del asunto, el Consejo de Navarra suele ocuparse de examinar la tramitación del recurso, haciendo especial hincapié en el órgano competente para resolverlo (el que dictó el acto) y en el trámite de audiencia. Respecto de este último, el Consejo señala que debe darse audiencia a los interesados, salvo que no se hayan tenido en cuenta en el procedimiento hechos o documentos distintos de los alegados y presentados por el recurrente, no teniendo esta consideración los informes y propuestas, conforme dispone el art. 112.3 LRJPAC.

Por ello, comprueba que en dos casos no ha sido precisa dicha audiencia, que en cambio sí se ha dado, y cumplido, en el supuesto del Dictamen 43/2003.

c) Las causas alegadas

La cuestión a revisar versa sobre un complemento retributivo universitario en el que intervine el Consejo Social de la Universidad Pública de Navarra (Dictamen 39/2003) y sobre materia tributaria, en la que interviene el Tribunal Económico Administrativo Foral (Dictámenes 43 y 67/2003).

En los tres Dictámenes las causas alegadas son los dos primeros motivos del art. 118.1 LRJPAC. La causa primera es alegada solamente en el Dictamen 39/2003, mientras que la causa segunda es alegada en todos ellos.

Respecto de la causa primera, el Consejo de Navarra la rechaza por cuanto no se dan sus requisitos: la existencia de error de hecho y que éste resulte de los propios documentos incorporados al expediente, hasta el punto de que se advierte que el recurrente ni siquiera menciona cuál de los documentos del expediente acredita el error.

Respecto de la causa segunda (aparición de nuevos documentos de valor esencial), el Consejo exige que se cumplan dos condiciones para su presencia: 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. Condiciones ambas que han de concurrir acumulativamente.

En el Dictamen 43/2003 el Consejo indica que el recurrente no ha aportado documento alguno, por lo que no procede estimar su recurso.

En cambio, en los dictámenes 39 y 67/2003 se plantea el problema de la consideración como documento de una Sentencia, a través de cuya aportación el recurrente alega que debe modificarse la decisión administrativa. Sin embargo, el Consejo afirma que no cabe entender que las Sentencias constituyan un documento nuevo a los efectos del art. 118.1. 2ª LRJPAC, para lo que cita en su apoyo tres sentencias del Tribunal

Superior de Justicia de Navarra: de 10 de mayo de 1999, de 28 de mayo de 2001 y de 12 de noviembre de 2001. Según lo sostenido en estas Sentencias, “esgrimir como documento nuevo una sentencia firme que puso fin a otro proceso, a fin de justificar la interposición de un recurso extraordinario de revisión (artículo 118.1.2ª de la indicada Ley), supone desnaturalizar el presupuesto legitimador de dicho recurso, ya que éste no tiene como finalidad extender la eficacia de la cosa juzgada más allá de lo que dispone el artículo 86 de la Ley Jurisdiccional de 1956 (72.2 de la vigente de 1998)” (...), y que “tal sentencia podrá contener una solución diferente de la adoptada por la Administración, pero no puede considerarse como un documento que evidencie el error de hecho en que incurrió la resolución administrativa, impugnada ante la propia Administración por el inadecuado cauce del recurso extraordinario de revisión...”.

Dado que en los tres casos el Consejo dictamina la no procedencia del recurso extraordinario de revisión no entra en el fondo del mismo.

5. Contratos administrativos

El Consejo de Navarra ha emitido dos Dictámenes en materia de contratos administrativos (Dictamen 14 y 61/2003). El primero trata sobre la resolución de un contrato por nulidad de pleno derecho del mismo (lo que hace que se clasifique en la memoria del Consejo como un supuesto de revisión de oficio, a pesar de que el Dictamen deje claro que es más bien un supuesto de contratos administrativos). El segundo versa sobre el incumplimiento de un contrato celebrado por el Instituto Navarro de Bienestar Social en relación con la prestación de servicios a ancianos en una Residencia Geriátrica.

En el primer Dictamen, es el Ayuntamiento de Arano el que inicia el expediente de nulidad del contrato con base, principalmente, en el art. 156.1 de la Ley Foral de contratos, además de apoyarse en el art. 102 de la LRJPAC. La causa de nulidad es la contenida en el art. 154 b) de esta Ley Foral, por cuanto que el contratista adjudicatario no reúne las condiciones de solvencia técnica y profesional por carecer de la clasificación que es necesaria para el contrato de obras. El Consejo entiende que se han cumplido los trámites procedimentales exigidos en la LRJPAC y que se da la causa de nulidad de pleno derecho contemplada en los arts. 32 y 154 b) de la Ley Foral de Contratos, puesto que la clasificación era exigible en este caso dada la cuantía del contrato de obras. Por consiguiente, el Consejo declara la nulidad de pleno derecho del acuerdo de adjudicación.

En el segundo caso, el INBS eleva al Consejo de Navarra propuesta de declaración de incumplimiento de contrato, con la exigencia de reclamación de cantidad más intereses a la empresa concertada. El primer problema que se plantea es la preceptividad del dictamen, toda vez que debe encajarse el mismo dentro del art. 16.1 de la LFCN. Dado que no se trata de nulidad ni de resolución del contrato, el Consejo indica que el asunto debe ser informado con carácter preceptivo dado que surge un problema de interpretación del concierto, en el que el contratista se opone a la prerrogativa administrativa de interpretación unilateral del contrato. Centrada así la cuestión, el nudo conflictivo se encuentra en determinar el número de ancianos asistidos previstos en los documentos anexos del concierto. Con base en dichos documentos el Consejo avala la interpretación del Instituto Navarro de Bienestar Social y, en consecuencia, informa favorablemente la propuesta que éste le eleva, entendiéndose que la empresa concertada debe devolver una determinada cantidad más los correspondientes intereses.

6. Revisión de oficio

El Consejo de Navarra ha emitido cuatro Dictámenes sobre la revisión de oficio de actos administrativos (dictámenes 24, 25, 59 y 62/2003). Dos de ellos proceden de la Administración Foral (dictámenes 59 y 62/2003) y otros dos de entidades locales (dictámenes 24 y 25/2003). Debe advertirse que el Dictamen 14/2003, aun tratando de

revisión de oficio, lo es por la nulidad de un contrato administrativo y, por tanto, ha sido tratado en dicho epígrafe.

Las materias sobre las que versan dichos cuatro dictámenes son bien diversas: licencia municipal de obras, subvención municipal, autorización administrativa de ampliación de una cantera y contratación de personal docente.

Debe destacarse que en tres casos la iniciativa para la revisión de oficio procede directamente de la Administración, mientras que en el Dictamen 62/2003 procede de unos particulares. El resultado del dictamen es favorable a la petición de anulación directa, excepto en el caso del dictamen 62/2003 en el que el Consejo entiende, avalando la propuesta administrativa, que no concurre causa de nulidad de pleno derecho.

A) Sobre la preceptividad del Dictamen y la normativa aplicable

En los casos de dictámenes sobre actos de las entidades locales, el Consejo de Navarra se ocupa, en primer término, de establecer la preceptividad del Dictamen que se encaja en el art. 16.1. i) de la LFCN, en relación con el art. 102 de la LRJPAC (en su redacción tras la reforma de 1999). En definitiva, el dictamen es preceptivo para las entidades locales. Éstas, conforme a la normativa local general (art. 4.1 g) y 53 de la LRBRLL) y foral (LFAL) tienen la potestad de revisión de oficio de sus actos administrativos, siéndoles aplicables por tanto no sólo la normativa general sino la propia de Navarra, en especial, en los aspectos sustanciales que se derivan de la aplicación de normas forales (Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo de 1994 y Ley Foral General Tributaria, también aplicable a los entes locales).

Por el contrario, cuando se trata de dictámenes sobre actos de la Administración Foral, el carácter preceptivo del Dictamen debe encajarse en la letra i) (y no la j) como dice el dictamen 59/2003 de la LFCN) puesto que existe una previsión expresa de exigencia de la intervención del Consejo de Navarra en su propia Ley Foral reguladora en relación con la revisión de oficio de los actos de la Administración Foral.

B) Requisitos de la revisión de oficio

a) Competencia

El Consejo se ocupa de fijar la competencia para la revisión de oficio en los actos dictados por la Administración Foral. Se parte de que el art. 102 LRJPAC hace referencia únicamente a “las Administraciones Públicas” o “al órgano competente”, sin concretar qué órgano de la respectiva Administración pública tiene atribuida la competencia para iniciar y acordar la revisión de oficio.

A tal efecto, partiendo de lo dispuesto en el artículo 23.1.b) de la LORAFNA, que atribuye al Gobierno de Navarra o Diputación Foral la facultad revisora en materia administrativa y económico-administrativa, transcrito en el art. 4.3 de la Ley Foral del Gobierno y Administración de la Comunidad Foral de Navarra, y de lo establecido en el art. 52 de esta última Ley Foral, concluye que corresponde al Gobierno de Navarra la competencia para la revisión de los actos nulos dictados por la Administración de la Comunidad Foral, sin perjuicio de que sean los Consejeros del Gobierno de Navarra, en el ámbito de su competencia, quienes soliciten el informe preceptivo al Consejo de Navarra.

En concreto el Dictamen 59/2003 afirma lo siguiente: “El contenido de las citadas disposiciones legales forales y la práctica administrativa avalan -a juicio de este Consejo- el criterio de que, a falta de otras disposiciones específicas, corresponde al Gobierno de Navarra la competencia para la revisión de oficio de los actos nulos dictados por la Administración de la Comunidad Foral”.

En el caso de los municipios el Dictamen 24/2003 señala que la competencia para acordar la nulidad del acto administrativo corresponde al Pleno del Ayuntamiento,

como ya precisó el Consejo en sus Dictámenes 6 y 50/2001, por aplicación analógica de los artículos 110 de la LBRL –para los actos dictados en vía de gestión tributaria- y 22.2.j) de la LBRL y 50.17 del ROF, en cuanto atribuyen al Pleno la competencia para el ejercicio de acciones judiciales y administrativas, así como del artículo 103.5 de la propia LRJPAC que atribuye al Pleno de la Corporación la competencia para adoptar la declaración de lesividad de actos anulables.

b) Procedimiento para la revisión de oficio

Los aspectos del procedimiento seguido para la revisión de oficio que analiza el Consejo son los siguientes:

— Iniciativa: que puede ser de la propia Administración o de los interesados. Ya se ha advertido que únicamente el dictamen 62/2003 fue iniciado a solicitud de parte interesada.

— Audiencia de los interesados: el Consejo se ocupa de insistir en el carácter esencial de este trámite. Así en el supuesto del Dictamen 62/2003, la audiencia se produjo a requerimiento del propio Consejo de Navarra.

— Plazo: el plazo de resolución es de tres meses, produciéndose en otro caso, bien la caducidad (en el supuesto de iniciativa por la propia Administración) o bien pudiendo entenderse su desestimación (en caso de iniciativa a solicitud de un interesado). El problema se centra en que la petición de Dictamen del Consejo de Navarra suspende el plazo de resolución, por aplicación de lo dispuesto en el art. 42.5 c) de la LRJPAC.

— Propuesta de resolución: es preciso acompañarla a la solicitud de Dictamen del Consejo de Navarra.

C) Causas de nulidad de pleno derecho

En varios dictámenes el Consejo recuerda las notas de gravedad y esencialidad que deben darse en las causas de nulidad para que proceda su declaración y pueda acordarse la revisión de oficio de los actos administrativos. Así, por ejemplo, en el Dictamen 24/2003 el Consejo reitera su doctrina de que la nulidad de pleno derecho viene legalmente reservada a aquellos supuestos de infracción grave del ordenamiento jurídico, debiendo ser ponderada con criterios estrictos y de prudencia, dado su carácter excepcional, caso por caso (dictamen 6/2001, de 12 de marzo, entre otros), esto es, no toda infracción legal conduce inexorablemente al supuesto legal previsto en el artículo 62.1.f) LRJPAC sino que tan sólo integrarán ese supuesto aquellos casos en que la infracción legal resulte evidente, sea manifiesta desde la más sencilla y fácil interpretación del ordenamiento jurídico aplicable, acredite especial gravedad y, en definitiva, implique la adquisición de facultades y derechos en ausencia de los requisitos esenciales exigidos para ello.

En relación con las causas de nulidad establecidas en el art. 62.1 de la LRJPAC, el Consejo se enfrenta a los supuestos de las letras e), f) (dos casos) y g).

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

Es el caso del Dictamen 62/2003 donde se alegaba por los particulares instantes del procedimiento de revisión de oficio que el acto autorizador de la Administración Foral (Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación) incurría en esta causa de nulidad de pleno derecho, por cuanto que la autorización de ampliación de una cantera para la extracción de mármol y ofita en terrenos comunales del Ayuntamiento de Baztán había transgredido gravemente el procedimiento legalmente previsto, por no haberse producido la información pública y por no haber sido desafectados previamente los terrenos comunales. En cuanto a la primera cuestión el Consejo afirma que se ha cumplido la información con la publicación de este trámite en el tablón de anuncios del Ayuntamien-

to. Respecto de la segunda indica que la explotación de canteras es un aprovechamiento comunal (arts. 140 y 170 LFAL) que, por tanto, no precisa de desafectación.

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

Esta causa se aprecia en los Dictámenes 24 y 59/2003. En el primero de ellos se entiende que la subvención concedida por la entidad local a una Fundación contraría lo dispuesto en el art. 233 de la LFAL por cuanto que a su través se pretende conceder una exención fiscal o compensar o aminorar deudas tributarias, en clara contradicción con la prohibición establecida en dicho precepto. A ello se añade la interpretación restrictiva de concesión de exención tributaria que no alcanza a la Fundación que recibió la subvención compensatoria.

En el segundo Dictamen se trata de la contratación de un profesor que carece de los requisitos exigidos para formar parte de la lista de contratación (titulación académica exigida), por lo que constatada dicha ausencia de titulación se incurre claramente en el supuesto de nulidad de pleno derecho de la letra f) del art. 62.1 de la LRJPAC.

3) Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición con rango legal

Es el caso de Dictamen 25/2003, por el que se concede licencia municipal de obras para la instalación de una estación base de antena celular de telefonía móvil, en clara contradicción con lo dispuesto en la Ley Foral 10/2002, de 6 de mayo, sobre estaciones base de telecomunicación por ondas electromagnéticas no guiadas, en cuyo art. 12.1 se exige con carácter previo la aprobación del Plan Territorial de Infraestructuras, decretándose que “la concesión de una licencia municipal sin la previa aprobación administrativa del plan será nula de pleno derecho”.

D) Sobre la indemnización derivada de la revisión de oficio

En ninguno de los tres dictámenes en que se declara la nulidad de pleno derecho se encuentra referencia alguna a una posible indemnización de daños y perjuicios al particular que ve anulado el acto administrativo favorable.

7. Expedientes de alteración de términos municipales

Por vez primera aparecen dos Dictámenes que versan sobre expedientes de alteración de términos municipales (dictámenes 22 y 23/2003). Ambos casos son muy similares y el contenido del Dictamen es idéntico. Se trata de la alteración de los términos municipales de dos municipios a fin de que un polígono industrial quede en su integridad en un solo término municipal. Por tanto, se somete a consideración del Consejo el proyecto de Decreto Foral aprobatorio de dicha alteración de los términos municipales.

En primer lugar, el Consejo trata sobre la procedencia del Dictamen, concluyendo que el mismo es preceptivo dado que así lo impone la Ley Foral de la Administración Local de Navarra [art. 17.2º. c)].

Tras ello, se examinan las competencias de Navarra en esta materia, con breve recuerdo de su carácter histórico, y de su plasmación ahora en la Ley Foral de Administración Local que incorpora esta competencia en su art. 13, estableciendo el procedimiento de alteración en sus arts. 13-19.

Por tanto, se procede a continuación a analizar si los proyectos de Decreto Foral cumplen los aspectos formales y de fondo exigidos en dichos preceptos legales.

En cuanto a los aspectos formales se evidencia que la iniciativa partió de los Ayuntamientos interesados, con los requisitos de mayorías cualificadas exigidos, con

audiencia de las entidades locales afectadas e información pública, e informe favorable de la Comisión de Delimitación Territorial. Se acompaña la documentación legalmente exigida y, tras el dictamen del Consejo de Navarra, procederá la aprobación por parte del Gobierno de Navarra con comunicación a la Administración del Estado.

Únicamente se echa en falta en ambos casos la falta de mención a la situación en que quedan dos Concejos (el de Arazuri y el de Esquíroz, respectivamente), según se dice, aunque sólo sea para constatar la poca entidad de la alteración concejil, a los efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en el art. 18 de la LFAL. Este aspecto se incorporará a la conclusión final del dictamen.

En cuanto a los aspectos de fondo, el Consejo observa que se han cumplido todas las exigencias legales, dado que se justifica la alteración y la finalidad perseguida (que el polígono industrial esté en un solo término municipal) y éste encaja en las previsiones de la Ley Foral de la Administración Local de Navarra. Además, se trata de municipios limítrofes, tal como se establece legalmente.

Por todo ello, el Consejo informa favorablemente ambos supuestos de alteración de términos municipales, con la observación antedicha relativa a los Concejos.

8. Responsabilidad patrimonial de la Administración

Ocho dictámenes se han emitido en el año 2003 sobre reclamaciones de responsabilidad de la Administración. Cuatro de ellos trataron de reclamaciones por daños derivados de asistencia sanitaria (Dictámenes 19/2003, de 7 de abril; 29/2003, de 28 de abril; 33/2003, de 5 de mayo; y 46/2003, de 16 de junio). Otros tres se ocuparon de reclamaciones debidas a accidentes de circulación (Dictámenes 53/2003, de 1 de septiembre; 55/2003, de 6 de octubre; y 58/2003, de 20 de octubre). Finalmente, otro dictamen versó sobre la reclamación por los daños producidos por una inundación (D. 5/2003, de 3 de febrero). En todos ellos se dictaminó la desestimación de las reclamaciones.

A) *Requisitos y caracterización de la responsabilidad patrimonial de la Administración*

- En casi todos los dictámenes sobre responsabilidad se señalan, 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. 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.

- 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, bastan-

do 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. Por el contrario, 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.

B) Imputación del daño a la Administración

El Dictamen 17/2002, de 24 de abril, ya se tuvo que ocupar de las competencias de la Comunidad Foral de Navarra en materia de aguas para determinar si el daño producido podía imputarse a la Administración de la Comunidad Foral. Lo mismo se ha hecho en el Dictamen 5/2003, de 3 de febrero y, como entonces, tras analizar el bloque de constitucionalidad, la legislación en materia de aguas y la jurisprudencia constitucional en la materia, el Consejo de Navarra concluye que la Comunidad Foral de Navarra no tiene competencia alguna en relación con la cuenca –intercomunitaria– hidrográfica del Ebro, correspondiendo al Estado la ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos, así como la administración y control del dominio público hidráulico, y la policía de las aguas superficiales y subterráneas, así como de sus cauces y depósitos naturales.

En definitiva –afirma el Consejo de Navarra–, no cabe imputar a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra los daños padecidos por los reclamantes como consecuencia de las inundaciones acaecidas el 23 de agosto de 2002, toda vez que no se ha acreditado por los reclamantes, ni se advierte de los hechos considerados, que pueda establecerse la preceptiva y exigible conexión entre los daños padecidos y un funcionamiento, normal o anormal, de servicios públicos de competencia de la Administración de la Comunidad Foral, ni tampoco un indebido, por acción o por omisión, ejercicio de sus competencias y funciones públicas.

C) Antijuridicidad del daño

En varios dictámenes del año 2003, recuerda el Consejo de Navarra su advertencia sobre el verdadero alcance del sistema legal de responsabilidad patrimonial de la Administración de naturaleza objetiva, que no convierte a las Administraciones Públicas en aseguradoras universales de todos los riesgos (Dictámenes 19/2003 y 29/2003).

Ello debe tenerse en cuenta a la hora de valorar la concurrencia de la antijuridicidad del daño, particularmente, en el caso de los daños derivados de la asistencia sanitaria, de acuerdo con los criterios jurisprudenciales que se resumen en varios de los dictámenes del 2003. Según dichos criterios (el subrayado es del propio Consejo de Navarra), el instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración el elemento de la culpabilidad del agente desaparece frente al elemento meramente objetivo del nexo causal entre la actuación del servicio público y el resultado lesivo o daño producido, si bien, cuando del servicio sanitario o médico se trata, el empleo de una técnica correcta es un dato de gran relevancia para decidir, de modo que, aún aceptando que las secuelas padecidas tuvieran su causa en la intervención quirúrgica, si ésta se realizó correctamente y de acuerdo con el estado del saber, siendo también correctamente resuelta la incidencia postoperatoria, *se está ante una lesión que no constituye un daño antijurídico conforme a la propia definición legal de éste, hoy recogida en el artículo 141.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, redactado por Ley 4/1999, de 13 de enero*. La jurisprudencia ha precisado que lo relevante en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas no es el proceder antijurídico de la Administración, dado que ésta responde en supuestos de funcionamiento normal como anormal, sino la antijuridicidad del resultado o lesión. *La antijuridicidad de la lesión* –con-

cluye— *no concurre cuando el daño no se hubiese podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de la producción de aquél*. Así pues, la actuación conforme con la *lex artis* —es decir, con la aplicación correcta de los conocimientos profesionales al caso analizado, según el estado actual de la ciencia y de la técnica— elimina cualquier reproche de antijuridicidad de la lesión acaecida. Si éste fuera el supuesto —como lo ha sido—, el daño producido no sería antijurídico y, por tanto, fallaría —como ha fallado, en esta ocasión— uno de los requisitos necesarios para que naciera la responsabilidad de la Administración (Dictámenes 19/2003, 29/2003 y 33/2003)

D) Relación de causalidad

- En el dictamen 53/2003, de 1 de septiembre, se subraya la importancia del requisito de la causalidad en un sistema de responsabilidad objetiva como es el que rige en el ordenamiento español. “Ese sistema de responsabilidad objetiva que ha dado lugar a la proliferación de reclamaciones y a la extensión en la ciudadanía de lo que se empieza a conocer como cultura de la responsabilidad o indemnidad, 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, como pretende la representación procesal de la recurrente, se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado por nuestro ordenamiento jurídico” (STS de 7 de febrero de 1998).

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 carga de la prueba de la causalidad corresponde al reclamante. Y no se consideró probada en distintos dictámenes, de cuya doctrina podemos destacar lo siguiente:

— No basta, como hace el reclamante, con la búsqueda e identificación de una actividad administrativa que eventualmente pueda mantener alguna relación con los acontecimientos que originan la lesión cuyo resarcimiento se solicita para, una vez encontrada esa conexión por remota que pueda ser, pretender entonces la declaración de la responsabilidad administrativa, puesto que si bien es cierto que “el concepto de relación causal se resiste a ser definido apriorísticamente con carácter general” (STS de 5 de diciembre de 1995), ya que “cualquier acaecimiento lesivo se presenta normalmente no ya como el efecto de una sola causa, sino más bien como resultado de un complejo de hechos y condiciones que pueden ser autónomos entre sí o dependientes unos de otros, dotados sin duda, en su individualidad, en mayor o menor medida de un cierto poder causal” (STS de 28 de octubre de 1998) también lo es que, como recoge esta última sentencia, “la doctrina administrativa tratando de definir qué sea relación causal a los efectos de apreciar la existencia, o no, de responsabilidad para las Administraciones Públicas, se inclina por la tesis de la causalidad adecuada que consiste en determinar si la concurrencia del daño era de esperar en la esfera del curso normal de los acontecimientos, o si, por el contrario, queda fuera de este posible cálculo, de tal forma que sólo en el primer caso si el resultado se corresponde con la actuación que lo originó, es adecuado a ésta, se encuentra en relación causal con ella y sirve como fundamento del deber de indemnizar. Esta causa adecuada o causa eficiente exige un pre-

supuesto, una *conditio sine qua non*, esto es, un acto o un hecho sin el cual es inconcebible que otro hecho o evento se considere consecuencia o efecto del primero. Ahora bien, esta condición por sí sola no basta para definir la causalidad adecuada sino que es necesario, además, que resulte normalmente idónea para determinar aquel evento o resultado, tomando en consideración todas las circunstancias del caso; esto es, que exista una adecuación objetiva entre acto y evento, lo que se ha llamado la verosimilitud del nexo y sólo cuando sea así, dicha condición alcanza la categoría de causa adecuada, causa eficiente o causa próxima y verdadera del daño, quedando así excluidos tanto los actos indiferentes como los inadecuados o inidóneos y los absolutamente extraordinarios” (Dictamen 53/2003, de 1 de septiembre).

— La cuestión debe reconducirse, en suma, a identificar las causas que de manera directa e inmediata produjeron el accidente del reclamante, aquellas que actuaron como auténtica “*conditio sine qua non*” en su producción, de forma tal que exista una adecuación objetiva entre acto o evento o, como se ha dicho, que exista la denominada verosimilitud del nexo (Dictamen 53/2003, de 1 de septiembre).

— En el Dictamen 57/2003, de 6 de octubre, se resume la doctrina jurisprudencial sobre la causalidad de la siguiente manera: “La relación de causalidad no ha de entenderse en sentido absoluto, es decir, como un nexo directo y exclusivo, sino en sentido relativo, de forma que la aparición de una pluralidad de causas en la generación del daño, entre ellas en todo caso la obligada relación con el funcionamiento del servicio público, permite apreciar una concurrencia de culpas con la consiguiente distribución equitativa de la indemnización derivada de la lesión sufrida. Ahora bien, para ello es menester que las causas concurrentes tengan un efecto condicionante del resultado dañoso, pues no procede la responsabilidad cuando la culpa o conducta de la víctima es decisiva o determinante del hecho dañoso, en cuanto origen o causa eficiente e idónea del resultado teniendo en cuenta las circunstancias del caso”.

— En dos dictámenes (57/2003, de 6 de octubre y 58/2003, de 20 de octubre) no se apreció la concurrencia del requisito de la causalidad porque fue el comportamiento de la víctima la causa de los daños: “En consecuencia, al resultar acreditado que el comportamiento de la víctima ha sido el exclusivo hecho causante del daño sufrido, la Administración -según reiterada jurisprudencia- queda exonerada de responsabilidad patrimonial cuando la conducta del perjudicado o de un tercero es el único determinante del daño o perjuicio causados. No existe, en suma, causa que de manera total o parcial haga imputable el desgraciado accidente al funcionamiento de un servicio de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra”.

E) Fuerza mayor y caso fortuito

En el dictamen 46/2003, de 16 de junio, se advierte que la responsabilidad patrimonial de la Administración incluye los daños resultantes del riesgo creado por la existencia misma de los servicios públicos. Es decir, que de la imputación a Administración de los daños resultantes del riesgo creado en su actividad sólo quedan excluidos los casos de fuerza mayor, a los que se refiere el artículo 139.1 LRJ-PAC. Esta salvedad supone que los daños fortuitos quedan a cargo de la Administración titular del servicio o actividad en cuyo marco se produce.

Por ello, el dictamen profundiza en el concepto de caso fortuito y en su distinción con la fuerza mayor, en los siguientes términos: “A los efectos de la doctrina del riesgo, los autores más autorizados definen el caso fortuito por contraposición a la fuerza mayor por dos notas esenciales, la indeterminación (la causa del accidente productor del daño es desconocida) y la interioridad, cuyos contrarios, la determinación irresistible y la exterioridad, singularizan a aquélla. La *vis maior* se identifica con una causa extraña, exterior por relación al objeto dañoso y a sus riesgos y, en todo caso, absolutamente irresistible, aun en el supuesto de que hubiera podido ser prevista. Aquellos

hechos –dice la sentencia de 23 de mayo de 1986- que, aun siendo previsibles, sean, sin embargo, inevitables, insuperables e irresistibles, siempre que la causa que los motive sea extraña e independiente a la voluntad del sujeto obligado. En el caso examinado no es propiamente el Largactil el fármaco que actúa como causa eficiente de la hepatitis tóxica, sino la propia personalidad de la reclamante (el mecanismo patogénico por el que se produce la hepatitis es idiosincrásico); como sostiene el informe pericial, la hepatitis colestásica inducida por clorpromacina puede acontecer en el 0,2-1% de todos los pacientes tratados. En nuestro caso, la causa productora es extraña a la empresa o actividad administrativa –no se produce la hepatitis por toxicidad directa del fármaco-, sino por hipersensibilidad o inmuoalérgico mediado por metabolitos del fármaco. Para que fuese caso fortuito –como sostiene dialécticamente la reclamante-, el evento dañoso tendría que haberse producido en la esfera interna –o en la actividad misma- del Centro Hospitalario y no en la esfera exterior al mismo, como sucedió”.

“Así las cosas –concluye el Consejo de Navarra-, el nexo de causalidad ha quedado roto al interferirse una situación de fuerza mayor. En el caso objeto de examen, en la medida en que el daño resulta de un acontecimiento inevitable y ajeno al ámbito dominado por la Administración Sanitaria –en cuanto exterior a su propia organización o esfera de actividad-, la fuerza mayor excluye *a radice*, una vez probada su existencia (sentencia de 28 de enero de 1972), el deber de reparar dicho daño, tal y como expresamente establecen los artículos 106.1 de la Constitución y 139.1 de la LRJ-PAC”.

F) Expediente y procedimiento de reclamación de responsabilidad

a) Las historias clínicas

Del examen que hace el Consejo de Navarra del expediente administrativo generado por las reclamaciones de responsabilidad, cabe destacar en este año 2003, la llamada de atención que hace en los tres dictámenes recaídos en esta materia sobre la importancia de las historias clínicas y el deber de su adecuada confección.

Así en todos los dictámenes de este año (dictámenes 19/2003, 29/2003, 33/2003 y 46/2003, de 16 de junio) se afirma que la historia clínica resulta mejorable en varios aspectos. La documentación clínica –afirmaba el Consejo de Navarra- carece de la integración necesaria para una correcta comprensión de la historia; constituye más bien una correlación de documentos de distinto significado y alcance, no siempre ordenados, que dificultan notablemente su comprensión.

Los dictámenes 33/2003, de 5 mayo, y 46/2003, de 16 de junio, añaden a lo anterior, la reproducción del artículo 10.3, segundo párrafo, de la Ley Foral 11/2002, de 6 de mayo, sobre los derechos del paciente a las voluntades anticipadas, a la información y a la documentación, según el cual “*las historias clínicas deberán ser claramente legibles, evitándose, en lo posible, la utilización de símbolos y abreviaturas y estarán normalizadas en cuanto a su estructura lógica, de conformidad con lo que se disponga reglamentariamente. Cualquier información incorporada a la historia clínica debe ser datada y firmada de manera que se identifique claramente la persona que la realice*”. El dictamen reconoce que estas exigencias legales, si bien aparecen contenidas en una Ley cuya entrada en vigor fue posterior al momento en el que se llevaron a cabo las actuaciones médicas, encierran máximas razonables del buen quehacer profesional. Se debe tener en cuenta que una historia clínica constituye un documento no sólo destinado al profesional de la medicina, sino, en ocasiones, también al propio paciente y a terceros no expertos en medicina, como algunos organismos públicos, que pueden ser llamados a conocer del asunto.

b) Prescripción de las reclamaciones

En el Dictamen 53/2003, de 1 de septiembre, se aborda la cuestión de la prescripción de las reclamaciones de responsabilidad. En la propuesta de resolución se afir-

maba la prescripción del derecho a reclamar por el transcurso del año, en aplicación de lo establecido en el apartado 142.5 LRJ-PAC, al considerar que el “alta” se produce el día 25 de enero de 2000 y la reclamación se formula el 26 de marzo de 2001, negando efectos interruptivos de la prescripción a la tramitación del procedimiento penal que finalizó con sentencia absolutoria el 11 de septiembre de 2000. Sin embargo, para el Consejo de Navarra, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Supremo y, también del Consejo de Estado, el plazo de prescripción puede ser interrumpido por las causas generales del artículo 1973 del Código Civil, encontrándose entre las mismas la existencia de un proceso penal previo sobre la materia. Y es que no puede desconocerse que cuando existe un procedimiento penal previo, en éste se ha de desplegar una importante actividad probatoria en relación al esclarecimiento de los hechos, sin que los que resulten probados en la resolución judicial que le ponga fin puedan ser indiferentes en el posterior procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial que, en su caso, pueda instarse por quien se considera lesionado por una acción u omisión de la Administración.

c) Plazo de resolución

En tres dictámenes (19/2003, de 7 de abril; 57/2003, de 6 de octubre y 58/2003, de 20 de octubre) se denunció el incumplimiento del plazo de resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial. Así, se advertía en dichos dictámenes que “el procedimiento no se ha resuelto en el plazo legalmente previsto, sin que se indique en la propuesta motivación alguna sobre este extremo. Ahora bien, conforme a los artículos 42 y 44.3.b) de la LRJ-PAC, ello no exime a la Administración de resolver, sin vinculación alguna en este caso de desestimación al sentido del silencio. En todo caso, este Consejo ha de encarecer el deber de la Administración de resolver los procedimientos dentro del plazo legalmente establecido para ello” (dictámenes 57/2003, de 6 de octubre y 58/2003, de 20 de octubre).

d) Inadmisión y desestimación

En el dictamen 5/2003, de 3 de febrero, se corrige a la propuesta de resolución de inadmisión, por ser la desestimación lo que procedía en el caso concreto: “Si bien la propuesta de resolución se pronuncia en favor de declarar la inadmisión de la reclamación “por no ser competente la Administración de la Comunidad Foral de Navarra”, debe señalarse que el pronunciamiento procedente es la desestimación puesto que la Administración Foral si es competente para resolver la reclamación que han formulado unos particulares ante ella, cuestión distinta es que no exista la conexión pretendida por éstos entre los daños alegados y las competencias o servicios públicos de su titularidad que permita imputarle responsabilidad alguna”.

III. BREVE COMENTARIO A DICTÁMENES ESPECÍFICOS

1. Dictámenes sobre organización administrativa, en especial, sobre la Delegación del Gobierno de Navarra en Madrid

El Consejo de Navarra ha emitido dos dictámenes sobre organización administrativa. Uno de ellos versa sobre la estructura administrativa de los Departamentos del Gobierno de Navarra a nivel de Secciones (dictamen 63/2003) y el tercero sobre la Delegación del Gobierno de Navarra en Madrid (dictamen 64/2003). Ambos dictámenes son de carácter facultativo, habiendo sido instados por el Parlamento de Navarra.

El Dictamen más relevante es el segundo, puesto que analiza la adecuación al ordenamiento jurídico del Decreto Foral 270/2003, de 28 de julio, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Economía y Hacienda en el concreto

aspecto de creación de la Dirección General-Delegación del Gobierno de Navarra en Madrid.

A la vista de la regulación reglamentaria, por el Parlamento de Navarra se plantean las siguientes dudas de legalidad:

La ubicación fuera del territorio de Navarra del ámbito de actuación o sede de la Dirección General-Delegación del Gobierno de Navarra en Madrid.

Si las relaciones entre la Administración General del Estado y la Comunidad Foral de Navarra pueden instrumentarse mediante un órgano de estas características ubicado en Madrid.

Si un Decreto Foral es la norma adecuada para establecer las relaciones entre la Administración General del Estado y la de la Comunidad Foral de Navarra.

Si puede figurar entre las competencias de la Dirección General-Delegación del Gobierno de Navarra en Madrid la representación institucional del Gobierno de Navarra ante otras Comunidades Autónomas.

Si puede estar representada la Comunidad Foral de Navarra ante los representantes diplomáticos de otros Estados.

El Consejo de Navarra, en primer término, analiza el Decreto Foral 270/2003 para señalar resumidamente las notas esenciales de la Dirección General-Delegación del Gobierno de Navarra en Madrid:

- Es un organismo administrativo de apoyo al Gobierno de Navarra.
- Es un órgano de gestión, de carácter instrumental.
- Es un instrumento de coordinación de las tareas administrativas del Gobierno de Navarra.

A continuación el Consejo responde a cada una de las dudas que se le han elevado:

1) Sobre la ubicación: El Consejo advierte que aunque la sede natural de los órganos administrativos del Gobierno de Navarra sea el territorio de la Comunidad Foral, no hay una prohibición absoluta de establecer organismos administrativos fuera del territorio de Navarra. Además, hace la observación de que esa ubicación extraterritorial no significa ampliación del ámbito territorial de competencias, por lo que no supone una invasión de competencias ajenas. Tampoco se encuentra prohibición constitucional de establecimiento ultraterritorial de un órgano de una Comunidad Autónoma.

2) Sobre las relaciones entre la Comunidad Foral y la Administración General del Estado: Esta alegación se pretende fundar en el art. 154 CE que contempla la figura del Delegado del Gobierno, aspecto que se reitera en el art. 66 LORAFNA. A juicio del Consejo de Navarra, la creación de una Delegación del Gobierno de Navarra en Madrid para nada afecta a esta cuestión y, por consiguiente, no hay incompatibilidad entre ambas figuras, dado que el Delegado del Gobierno actúa en el ámbito periférico y el Delegado del Gobierno de Navarra en Madrid constituye un cauce más (entre todos los que pudieran imaginarse y constituirse) de relaciones de cooperación entre las Administraciones Públicas, aspecto además que ahora configura de modo muy abierto la LRJ-PAC tras su reforma de 1999.

3) Sobre el desarrollo del art. 64 LORAFNA mediante un Decreto Foral: El art. 64 citado no establece una reserva de ley, y el Decreto Foral analizado constituye una norma reglamentaria del mayor rango no excluida por aquel precepto legal. En cualquier caso, el Consejo señala que el Decreto Foral 270/2003 no regula las relaciones entre Navarra y el Estado sino que se limita a crear un órgano instrumental de coordinación y apoyo al resto de la Administración Foral que facilita, pero no establece, las relaciones con la Administración del Estado.

4) Sobre la competencia de la Delegación del Gobierno de Navarra en Madrid en relación con la representación institucional del Gobierno de Navarra ante otras Comunidades Autónomas: El Consejo afirma que no existe dificultad jurídica alguna para que la Dirección General reseñada ostente estas competencias, dado que se trata de competencias puramente instrumentales, dado el carácter del órgano creado.

5) Sobre la representación de Navarra ante los representantes diplomáticos de otros Estados: La posición del Consejo, de la mano de la STC 165/1994 (oficina del Gobierno Vasco en Bruselas) es rotunda, al afirmar que las competencias reconocidas a la Delegación del Gobierno de Navarra en Madrid en este aspecto para nada se inmiscuyen en las relaciones internacionales, dado que no se generan obligaciones internacionales para el Estado, sino que se realizan actividades que no inciden en la reserva al Estado de las relaciones internacionales ni perturban su ejercicio.

De todo ello el Consejo concluye que el Decreto Foral 270/2003 se ajusta al ordenamiento jurídico.

Por el contrario, en el dictamen 63/2003 el Consejo llega a la opinión contraria en relación con los Decretos Forales 206/2003, de 4 de julio (estructura orgánica del Departamento de Cultura y Turismo) y 233/2003, de 15 de julio (estructura orgánica del Departamento de Educación). Respecto de ambos Decretos Forales el problema se centra en la creación de Secciones sin asignación concreta de funciones, diferiéndose dicha asignación a un momento posterior y, además, dejándose la misma en manos de los Secretarios Técnicos o de los Directores de Servicio. De la posición del Consejo se deriva que esta regulación infringe diversos aspectos jurídicos: por un lado, en cuanto norma de delegación en blanco, vulnera el art. 11 LRJPAC que exige en la creación de nuevos órganos administrativos la fijación de sus competencias; después, lesiona el art. 50 de la Ley Foral del Gobierno y Administración dado que ésta otorga al Gobierno la competencia respecto de la creación de Secciones; y, por último, advierte que la competencia en materia reglamentaria que en Navarra se limita al Gobierno y a los Consejeros, no alcanzando en ningún caso ni a los Secretarios Técnicos ni a los Directores de Servicio. Por tanto, la conclusión del Dictamen es que ambos Decretos Forales no se adecuan al ordenamiento jurídico.

2. Dictamen sobre las competencias de Navarra en materia de ayudas complementarias a las pensiones de viudedad

El Dictamen 4/2003 versa sobre una proposición de ley foral de ayudas extraordinarias a las pensiones de viudedad, habiendo sido instado a petición del Parlamento de Navarra.

El Dictamen se preocupa, fundamentalmente, de insertar la competencia de Navarra para la posible aprobación de una ley foral como la que se le somete dentro de los diversos títulos competenciales que pueden resultar afectados, sin que pueda aceptarse sin más la simple invocación del título competencial de asistencia social. Por tanto, se realiza un amplio examen de la doctrina constitucional sobre el reparto competencial en materia de asistencia social y de seguridad social, entendiéndose que son los dos títulos principales que deben tenerse en cuenta en esta materia, además de la competencia estatal derivada del número 1 del art. 149.1 CE. Del examen señalado, el Consejo extrae cuatro criterios generales:

— Navarra tiene competencia exclusiva en materia de asistencia social, que debe entenderse desde una perspectiva amplia no limitada sólo a beneficencia, sino más bien como un mecanismo protector de situaciones específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza aquel sistema (de Seguridad Social) y que opera mediante técnicas distintas de las propias de la Seguridad Social.

— El Estado tiene la competencia en materia de legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, que es más intensa cuando se trata del régimen económico. El problema se plantea en la dificultad de deslindar ambos ámbitos competenciales.

— En aquellas submaterias de la seguridad social distintas del régimen económico se produce un reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, correspondiendo a aquél la legislación básica y a las Comunidades Autónomas el desarrollo legislativo y la ejecución.

— La competencia estatal *ex* artículo 149.1.1ª CE legitima el establecimiento por el Estado de las condiciones básicas de los derechos y deberes fundamentales para asegurar la igualdad de todos los españoles, pero ello no comporta la prohibición de divergencia autonómica resultante del ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus competencias, pues las condiciones básicas se refieren a las posiciones jurídicas fundamentales, al contenido primario del derecho o deber.

El *leading case* en la materia lo constituye la STC 239/2002, que es la servirá también como guía para el Dictamen. Hay que recordar que esta Sentencia admitió la constitucionalidad de una prestación económica, de pago único, a favor de los titulares de pensiones no contributivas que reuniesen los requisitos fijados en su regulación, aprobada por la Junta de Andalucía.

Seguidamente, el Consejo analiza la legislación básica del Estado en materia de seguridad social, con la importante diferencia entre pensiones contributivas y no contributivas, todas ellas calificadas como pensiones públicas.

Con estas coordenadas, el Consejo pasa a examinar el contenido de la proposición de ley foral, declarando que la misma fija un complemento o mejora de las pensiones de viudedad respecto de las previsiones resultantes de la legislación estatal reguladora. Indica que la persecución de los objetivos de la proposición son loables, pero que deben realizarse de acuerdo con el sistema constitucional de competencias.

En la proposición de ley foral se dan tres caracteres a las ayudas que se crean que las hacen coincidentes con las notas caracterizadoras de las prestaciones de la Seguridad Social. Son las siguientes:

a) Identidad entre los beneficiarios de las prestaciones complementarias previstas en la proposición con los perceptores de la pensión contributiva de viudedad del sistema de la Seguridad Social.

b) La prestación prevista no tiene carácter extraordinario, sino que viene a complementar una prestación contributiva de un modo que puede ser calificado como específico de la Seguridad Social, dado su carácter estable y permanente.

c) Asimismo se produce la estabilidad o permanencia propias de las prestaciones del sistema de Seguridad Social, ya que no se está ante una prestación extraordinaria y exclusivamente coyuntural o esporádica, sino que tiene vocación de permanencia.

La única diferencia se encuentra en que estas ayudas no reúnen la característica de provenir o integrarse en la caja única de la Seguridad Social, ya que se financian con cargo a los Presupuestos Generales de Navarra.

De ello se deriva ya una primera conclusión: la regulación que se pretende hacer en Navarra no encaja dentro de la materia asistencia social, sino que está dentro de la Seguridad Social. A pesar de ello, por último, el Consejo estudia la posible incardinación competencial dentro de las competencias de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica del Estado. Y señala que la doctrina constitucional permite entender que el reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre Seguridad Social puede explicarse del siguiente modo: el Estado puede establecer un sistema unitario y uniforme de prestaciones del sistema de Seguridad Social, basado en

los criterios de solidaridad y caja única, sistema que debe ser entendido como una ordenación o sistema de mínimos, que ha de ser respetada por las Comunidades Autónomas; por otra parte, éstas pueden fijar otras prestaciones con cargo a sus Presupuestos, a fin de hacer realidad entre ambos el objetivo común previsto en el art. 31 CE que ordena a todos los poderes públicos mantener un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad.

Sin embargo, esta repartición no alcanza a la proposición de ley foral, por cuanto que el vigente Texto Refundido e la Ley General de la Seguridad Social contiene una ordenación unitaria y uniforme, pero también completa de las pensiones de viudedad. Esta ordenación obedece a los principios de solidaridad y de evitación de desigualdades territoriales.

Por consiguiente, el Consejo de Navarra concluye que la proposición de Ley Foral incide directamente en la legislación básica y en el régimen económico de la Seguridad Social, pues altera para Navarra el régimen y la cuantía de las pensiones de viudedad, con lo que la misma no se ajusta al orden de competencias establecido por la Constitución y la LORAFNA e invade la competencia del Estado.

3. Dictamen sobre la interpretación de un precepto de la Ley Foral de cooperativas

El Dictamen 65/2003 versa sobre una petición del Parlamento de Navarra sobre el criterio de aplicación del art. 64.2 de la Ley Foral de Cooperativas de Navarra y del art. 80.3 de la Ley de Cooperativas estatal. En concreto, el art. 64.2 citado establece que la pérdida de la condición de trabajador determina como consecuencia la de socio. Por el contrario, el art. 80.3 dispone que la pérdida de la condición de socio trabajador provocará el cese definitivo de la prestación de trabajo de la cooperativa. En definitiva, lo que se trata de discernir en la consulta efectuada es si debe aplicarse en Navarra lo dispuesto en la ley foral o en la ley estatal.

Para comprender esta cuestión, el Consejo inicia una exposición de la doctrina constitucional sobre las competencias en materia de cooperativas que concluye diciendo que la competencia reconocida a Navarra sobre cooperativas de acuerdo con la legislación general en la materia ha de interpretarse en una doble dimensión: positiva, alcanzando a las cooperativas que, conforme a la legislación estatal de cooperativas, no sean de la competencia estatal y, por tanto, correspondan a las Comunidades Autónomas; y negativa, por estar limitada por la legislación mercantil, procesal y civil de la competencia estatal. Especial atención se dedica al examen de la jurisprudencia sobre la naturaleza jurídica y el régimen de la relación del socio trabajador con la cooperativa de trabajo asociado.

A continuación, se entra en el examen de los preceptos sometidos a informe, contestándose a la consulta formulada del siguiente modo: el artículo 64.2 de la Ley Foral 12/1996 se aplica a las cooperativas de trabajo asociado que desarrollen su actividad societaria típica dentro del territorio de Navarra; mientras que el artículo 80.3 de la Ley estatal 27/1999 será de aplicación, también en Navarra, a las cooperativas que desarrollen su actividad societaria en varias Comunidades Autónomas –incluida la Comunidad Foral de Navarra–, salvo que en una de ellas desarrollen su actividad principal.

De ahí que el Dictamen concluya de una forma un tanto sorprendente, en cuanto que no parece que responda plenamente a la consulta formulada. Sus dos conclusiones, referidas cada una de ellas a uno de los preceptos cuestionados son las siguientes:

1ª. El artículo 64.2 de la Ley Foral 12/1996, de 2 de julio, de Cooperativas de Navarra, conforme al ámbito de aplicación de ésta fijado por su artículo 1, es de aplicación a las cooperativas que realicen su actividad societaria típica en el ámbito territorial

de la Comunidad Foral de Navarra, esto es, a las cooperativas de carácter intracomunitario.

2ª. El artículo 80.3 de la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas, de acuerdo con su ámbito de aplicación fijado en el artículo 2, A) de la misma, se aplicará, en nuestro caso en Navarra, a las cooperativas que desarrollen su actividad cooperativizada en el territorio de varias Comunidades Autónomas (esta noción comprende la Comunidad Foral de Navarra), excepto cuando en una de ellas se desarrolle con carácter principal; esto es, a las cooperativas de ámbito supracomunitario que no desarrollen principalmente su actividad cooperativizada en una Comunidad Autónoma.

La respuesta adopta este giro, dado que en el apartado último de las Consideraciones Jurídicas del Dictamen se advierte que, en cualquier caso, la modificación de la Ley Foral de Cooperativas para adaptarla al marco estatal compete al Parlamento de Navarra, quien podrá clarificar la relación que une al socio trabajador con la cooperativa de trabajo asociado y, por otra parte, corresponde a los Juzgados y Tribunales de Justicia la interpretación y aplicación de estas normas.