

Expediente: 35/2013

Objeto: Adecuación al ordenamiento jurídico de la proposición de Ley Foral por la que se crea el Servicio de Arbitraje Administrativo de Navarra.

Dictamen: 36/2013, de 30 de septiembre

DICTAMEN

En Pamplona, a 30 de septiembre de 2013,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Eugenio Simón Acosta, Presidente, doña María Asunción Erice Echegaray, Consejera-Secretaria, y los Consejeros doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don Alfredo Irujo Andueza, don José Iruretagoyena Aldaz, y don José Antonio Razquin Lizarraga

siendo ponente doña María Asunción Erice Echegaray,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

El día 4 de julio de 2013 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito de la Presidenta del Gobierno de Navarra por el que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), se recaba, según acuerdo adoptado por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 3 de julio de 2013, la emisión de dictamen sobre la proposición de Ley Foral por la que se crea el Servicio de Arbitraje Administrativo de Navarra.

El Consejo de Navarra, en uso de la facultad que le otorga el artículo 22 de la LFCN, adoptó el acuerdo de prorrogar el plazo para emitir este dictamen, en la sesión celebrada el día 30 julio de 2013.

1.2ª. Expediente remitido

A efectos de la presente consulta, se ha remitido a este Consejo certificación del referido acuerdo del Gobierno de Navarra, de 3 de julio de

2013, por el que, tras consignarse que “la Mesa del Parlamento de Navarra, en sesión celebrada el día 20 de mayo de 2013 y a iniciativa del Grupo Parlamentario Socialistas de Navarra, acordó ordenar la publicación en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra de la proposición de Ley Foral por la que se crea el Servicio de Arbitraje Administrativo de Navarra, así como su remisión al Gobierno de Navarra a los efectos previstos en el artículo 148 de su Reglamento”, se decide:

“1º. Someter a consulta facultativa del Consejo de Navarra la proposición de Ley Foral por la que se crea el Servicio de Arbitraje Administrativo de Navarra, y en concreto, para que se dictamine acerca de la constitucionalidad de la propuesta, su adecuación a la propia concepción y naturaleza de la Institución del Defensor del Pueblo de Navarra y a la normativa básica, la interacción con el ejercicio de competencias propias de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del propio Gobierno de Navarra, así como cuantas otras cuestiones jurídicas advierta ese Consejo de Navarra.

2º. Notificar el presente Acuerdo al Parlamento de Navarra, a la Dirección General de Presidencia y Justicia y a la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, a los efectos oportunos.”

Se ha enviado a este Consejo, así mismo, copia del Boletín Oficial del Parlamento de Navarra número 64, de 11 de junio de 2013, en el que aparece publicada la proposición de Ley Foral de referencia.

I.3ª. Sobre la proposición de Ley Foral por la que se crea el Servicio de Arbitraje Administrativo de Navarra

La proposición de Ley Foral (en adelante, la Proposición) consta de una exposición de motivos, seis artículos, una disposición adicional y dos disposiciones finales.

La exposición de motivos señala que, por los motivos en ella reseñados, la doctrina científica viene abogando por el sometimiento al arbitraje de los conflictos de los ciudadanos con las Administraciones públicas. Y fruto de esa tendencia serían ya los artículos 107.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC) y 60 de la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la

Comunidad Foral de Navarra (desde ahora, LFACFN), en los que se contempla la posibilidad de que la ley sustituya, en determinados supuestos, los recursos administrativos por otros procedimientos alternativos ante órganos colegiados o comisiones específicas, no sometidos a instrucciones jerárquicas.

Tales órganos colegiados, se explica en la exposición de motivos, habrían de ser independientes, objetivos, imparciales y profesionales. Las materias sobre las que podría recaer el arbitraje se delimitarían por ley, y se respetaría, en todo caso, la posibilidad de que la decisión arbitral fuera revisada por la jurisdicción contencioso-administrativa.

Seguidamente se señalan las ventajas que derivarían de este sistema: rapidez y gratuidad en la resolución, así como inversión de la carga de la impugnación -ante la jurisdicción contencioso-administrativa- y evitación del pago de las tasas judiciales, si la decisión arbitral fuera favorable para el ciudadano.

Pues bien, finalmente la exposición de motivos indica que, bajo las premisas expuestas, se estima que la función mencionada, en lo que respecta al enjuiciamiento de los actos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, puede atribuirse al Servicio de nueva creación, Servicio de Arbitraje Administrativo de Navarra, que quedaría adscrito orgánicamente a la institución del Defensor del Pueblo de Navarra, la cual habría de prestarle los medios materiales y humanos propios de dicha institución.

El artículo 1 de la Proposición dispone, en su número 1, que se crea el Servicio de Arbitraje Administrativo de Navarra, como órgano colegiado con funciones de arbitraje administrativo contempladas en el artículo 107 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

El número 2 de dicho artículo dispone que con el fin de garantizar la independencia, objetividad e imparcialidad del Servicio de Arbitraje Administrativo de Navarra respecto de cualquier poder público, se adscribe orgánicamente este servicio a la institución del Defensor del Pueblo de

Navarra, quien le prestará, con cargo a su presupuesto, los medios necesarios para su eficaz funcionamiento. De este modo, se afirma a lo largo del texto de la Proposición, se consigue, de una parte, evitar el gasto inherente a la creación de un nuevo Servicio, de otra, garantizar la independencia y objetividad del mismo, al adscribirlo a “una institución parlamentaria que tiene encomendada la defensa de los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con las administraciones publicas”, y, finalmente, posibilitar que aquellas solicitudes de arbitraje que no reúnan los requisitos exigidos al efecto puedan ser tramitadas por el Defensor del Pueblo de Navarra como quejas presentadas ante dicha institución.

Y el número 3 de dicho artículo 1 precisa que las funciones que se atribuyen por esta proposición de Ley Foral al Servicio de Arbitraje Administrativo de Navarra no afectarán a la naturaleza y funciones que tiene atribuidas el Defensor del Pueblo de Navarra conforme a la Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, y serán independientes de las de éste.

El artículo 2 de la Proposición detalla los actos administrativos (de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus organismos autónomos) que, a solicitud del ciudadano, pueden ser sometidos a arbitraje administrativo. La letra e) de dicho artículo prescribe que también podrán ser sometidos a este sistema arbitral cualesquiera otros en que así se disponga por una ley foral o por un decreto foral. Y el número 2 de dicho artículo precisa que la utilización del arbitraje previsto en este artículo excluirá la utilización por el interesado del recurso de alzada o de reposición contra el mismo acto administrativo que se someta a arbitraje.

Los artículos 3 y 4 establecen, respectivamente, los requisitos para presentar la solicitud de arbitraje, así como el modo de tramitación del procedimiento. Se dispone expresamente la gratuidad del sistema.

El artículo 5 regula la resolución del procedimiento. En efecto, una vez admitida a trámite la petición de arbitraje y tramitada la misma, deberá producirse, en el plazo de dos meses, la “resolución arbitral”. Transcurrido dicho plazo sin resolver y notificar tal decisión, “la solicitud se entenderá desestimada”.

La resolución arbitral podrá declarar la conformidad o disconformidad al ordenamiento jurídico del acto sometido a arbitraje. Se añade, así mismo, que la resolución dispondrá, en su caso, que “cese o se modifique la actuación, o que se reconozca la prestación, o que se abone la indemnización procedente”. Tal decisión, se precisa, “vinculará en cuanto al fondo del asunto a las partes”. Ambas partes (peticionario de arbitraje y “Administración”), como luego se consigna expresamente en el mismo precepto, podrán interponer recurso contencioso-administrativo contra la resolución arbitral.

Respecto de la ejecución de la decisión arbitral, se dispone seguidamente que la misma corresponderá al órgano de la Administración que haya dictado el acto o acuerdo objeto “del recurso” (entendemos que debe decir objeto del arbitraje) y que deberá llevarse a cabo en el plazo de dos meses desde la recepción de la notificación de la decisión, salvo en el caso de que dicha resolución arbitral sea impugnada por la “Administración” (entendemos que por la autora del acto sujeto a decisión arbitral) ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

El artículo 6 establece que el Servicio de Arbitraje Administrativo de Navarra estará compuesto por tres vocales, nombrados por el Defensor del Pueblo de Navarra, que deberán tener la condición de asesores técnicos de dicha institución del Defensor del Pueblo de Navarra, y ser o haber sido funcionarios públicos a los que, para su acceso a la función pública, se les haya exigido el grado de Derecho o titulación equivalente.

Se precisa en el número 4 de este artículo que los vocales del Servicio de Arbitraje Administrativo de Navarra “tendrán completa libertad de criterio jurídico en la toma de decisiones, actuarán con objetividad, imparcialidad e independencia, y no estarán sometidos, en el ejercicio de esta función arbitral, a instrucciones jerárquicas o de cualquier otro tipo de ninguna autoridad, ni siquiera del Defensor del Pueblo de Navarra”. Así mismo, se prescribe que las decisiones se adoptarán por mayoría de votos y que las resoluciones pueden incorporar “voto discrepante o aclaratorio” del vocal que disienta del parecer mayoritario.

La disposición adicional contempla la posibilidad de que el Defensor del Pueblo de Navarra pueda celebrar convenios de colaboración o contratos de asistencia con colegios de abogados u otras instituciones para la defensa judicial de las resoluciones del citado Servicio.

Finalmente, tras una disposición final primera (por la que se decreta la derogación de cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en dicha proposición de Ley Foral), la disposición final segunda dispone que la Ley Foral entrará en vigor “al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra”.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter del dictamen

El artículo 18 de la LFCN, en su actual redacción dada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, establece que el Consejo de Navarra emitirá dictamen en cuantos asuntos se le sometan a consulta facultativa por acuerdo del Gobierno de Navarra, a través de su Presidente.

En el presente caso el dictamen ha sido solicitado por el Gobierno de Navarra, a través de su Presidenta.

El Consejo de Navarra emite, por tanto, dictamen de carácter facultativo.

II.2ª. Marco jurídico

Habida cuenta de que nos encontramos ante una proposición de Ley Foral, norma de superior rango y expresión de la voluntad popular, el texto remitido a este Consejo de Navarra no admite más contraste jurídico -único que este órgano consultivo puede realizar- que el que resulte de la Constitución Española y de las normas que integran el llamado bloque de constitucionalidad, entre las que desempeñan un papel primordial las normas de distribución de competencias con el Estado, en particular, la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA).

En efecto, el artículo 28.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional establece que “para apreciar la conformidad o disconformidad con la Constitución de una Ley, disposición o acto con fuerza de Ley del Estado o de las Comunidades Autónomas, el Tribunal considerará, además de los preceptos constitucionales, las Leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas”. Y entre estas normas que sirven de parámetro para determinar la constitucionalidad de las leyes se encuentran, en primer lugar, la propia Constitución e, inmediatamente después, los Estatutos de Autonomía, en nuestro caso, la LORAFNA.

II.3ª. Examen de la proposición de Ley Foral

Hemos de precisar, con carácter previo, que, aunque la Proposición que nos ocupa utiliza las expresiones de “arbitraje” y “resolución arbitral”, ello no significa, de ningún modo, que se esté regulando el arbitraje al que se refiere la Ley 60/2003, de 23 de diciembre, de Arbitraje, sistema al que las sentencias del Tribunal Constitucional 43/1988 y 62/1991 ya reconocieron la consideración de “equivalente jurisdiccional”. Tal expresión, además, de “arbitraje” no sería sino una de las contenidas en los artículos 107.2 de la citada LRJ-PAC y 60 de la LFACFN, al recoger la denominación de los posibles sistemas alternativos a los recursos administrativos.

Pues bien, centraremos el estudio de la Proposición en el examen, en primer lugar, de si la adscripción orgánica del nuevo Servicio de Arbitraje Administrativo a la institución del Defensor del Pueblo de Navarra es acorde a las normas que integran el bloque de constitucionalidad. Igualmente se abordará, desde el mismo parámetro, el examen de las funciones (que más adelante se precisarán) que se atribuyen al Defensor del Pueblo de Navarra. Y, simultáneamente a ambas tareas, se analizarán, para arrojar luz sobre ambos particulares, las características del procedimiento de arbitraje administrativo.

El artículo 18 ter de la LORAFNA (añadido a la misma por Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 13/1982,

de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra) dispone que:

“Como órgano dependiente del Parlamento de Navarra actuará el Defensor del Pueblo de Navarra, al que, sin perjuicio de la competencia del Defensor del Pueblo designado por las Cortes Generales, corresponderá la función de defensa y protección de los derechos y libertades amparados por la Constitución y la presente Ley Orgánica, en el ámbito competencial de la Comunidad Foral, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de las Administraciones Públicas de Navarra, debiendo dar cuenta de sus actuaciones al Parlamento.

2. Por ley foral se regulará la elección, atribuciones, régimen jurídico y funcionamiento del Defensor del Pueblo de Navarra”.

Así pues, como queda recogido, el Defensor del Pueblo de Navarra es un órgano dependiente del Parlamento de Navarra, al que le corresponde “la función de defensa y protección de los derechos y libertades amparados por la Constitución y la presente Ley Orgánica, en el ámbito competencial de la Comunidad Foral, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de las Administraciones Públicas de Navarra, debiendo dar cuenta de sus actuaciones al Parlamento”. Y, dentro de ese marco, se ha de regular por ley foral su elección, así como sus atribuciones, régimen jurídico y funcionamiento.

Por su parte, la Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra (en adelante, LFDPCFN), explica en su Preámbulo que la figura del Defensor del Pueblo es una de las instituciones públicas que en nuestro ordenamiento jurídico permite la defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos y de las ciudadanas reconocidos por la Constitución Española y, en nuestro caso además, por la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra. Se recoge seguidamente que es función de esta institución supervisar la actividad de la Administración autonómica, la de la Administración local y la de sus entes y empresas públicas o dependientes, así como proteger de una forma más efectiva los derechos plasmados en el Título Primero de la Constitución Española de 1978. Y se dispone que el Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra se encargará de supervisar la actividad de la Administración de la Comunidad Foral y de la Administración local y los agentes de ella, por lo que podrá iniciar y proseguir, de oficio o a instancia

de parte, cualquier investigación conducente al esclarecimiento de actos y resoluciones de las Administraciones públicas.

En su artículo 1 se establece lo siguiente:

“1. El Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra es el alto comisionado del Parlamento de Navarra, designado por éste para la defensa y mejora del nivel de protección de los derechos y libertades amparados por la Constitución y la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, y cuenta como función primordial la de salvaguardar a los ciudadanos y ciudadanas frente a los posibles abusos y negligencias de la Administración.

2. Ejercerá las funciones que le encomienda la presente Ley Foral y coordinará sus funciones, en el marco de la legislación general, con las del Defensor del Pueblo designado por las Cortes Generales, prestando su cooperación cuando le sea solicitada y recabándola de aquél a los mismos efectos.

El Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra podrá supervisar:

a) La Administración de la Comunidad Foral, sus organismos autónomos, sociedades públicas y demás entes públicos que de ella dependan.

b) Las Entidades locales de Navarra, sus organismos autónomos, sociedades públicas y demás entes públicos que de ella dependan en el ámbito competencial establecido por el artículo 46 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra .

c) La Administración parlamentaria y la actividad administrativa de las instituciones creadas por el Parlamento de Navarra.

d) Los servicios gestionados por personas físicas o jurídicas mediante concesión administrativa y, en general, a cualquier organismo o entidad, persona jurídica o física, que actúe en un servicio público estando sometida, al tiempo, a algún tipo de control o tutela administrativa en todo lo que afecte a las materias en que la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra otorga competencias a la Comunidad Foral”.

Así pues, éstas son las funciones que el ordenamiento jurídico atribuye a la institución del Defensor del Pueblo de Navarra.

Pues bien, en la proposición de Ley Foral que nos ocupa se crea el Servicio de Arbitraje Administrativo de Navarra, al que se atribuyen las

funciones señaladas. Y, como quiera que la LORAFNA [artículos 49.1.c) y e)], así como el referido artículo 60 de la citada LFACFN, vienen a contemplar la competencia de Navarra para la regulación, por ley foral, de la materia que nos ocupa, nada hay, en principio, contrario a la posibilidad de creación de dicho Servicio. Dispone, en efecto, dicho artículo 60 de la LFACFN lo siguiente:

“Sustitución de los recursos administrativos.

1. El recurso de alzada y el de reposición podrán ser sustituidos en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra por otros procedimientos de impugnación o de reclamación, de conciliación, de mediación y de arbitraje, ante órganos colegiados o comisiones específicas que no estén sometidos a instrucciones jerárquicas.

2. La sustitución únicamente podrá llevarse a cabo por ley foral, en supuestos o en ámbitos sectoriales determinados cuando la especificidad de la materia así lo justifique.

3. La resolución de los procedimientos de sustitución de los recursos administrativos deja expedita la vía contencioso-administrativa”.

En similar sentido, el ya mencionado artículo 107 de la LRJ-PAC prescribe, en su número 2, que:

“Las leyes podrán sustituir el recurso de alzada, en supuestos o ámbitos sectoriales determinados, y cuando la especificidad de la materia así lo justifique, por otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje, ante órganos colegiados o Comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas, con respeto a los principios, garantías y plazos que la presente Ley reconoce a los ciudadanos y a los interesados en todo procedimiento administrativo.

En las mismas condiciones, el recurso de reposición podrá ser sustituido por los procedimientos a que se refiere el párrafo anterior, respetando su carácter potestativo para el interesado”.

Nada hay que objetar tampoco, salvo lo que luego se señala, respecto de los actos administrativos, emanados de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus organismos autónomos, susceptibles, según la Proposición, de ser sometidos a arbitraje administrativo. Establece el artículo 2.1 de la misma lo siguiente:

“1. Las personas físicas o jurídicas que ostenten un derecho o interés legítimo conforme a la legislación administrativa podrán solicitar

el arbitraje del Servicio de Arbitraje Administrativo de Navarra, en relación con los siguientes actos de naturaleza administrativa de carácter individual de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus organismos públicos:

- a) Sanciones con multa de un importe no superior a 10.000 euros.
- b) Resoluciones de privación del ejercicio de derechos o de cese de actividad, por un tiempo no superior a diez meses.
- c) Denegación, expresa o presunta, de reclamaciones de responsabilidad patrimonial cuya cuantía no exceda de 10.000 euros.
- d) Denegación, expresa o presunta, de subvenciones u otras ayuda públicas de importe no superior a 10.000 euros.
- e) Denegación, expresa o presunta, de prestaciones educativas, sanitarias o sociales previstas expresamente en disposiciones legales o administrativas.
- f) Denegación, expresa o presunta, de autorizaciones, permisos o certificaciones administrativas previstas expresamente en leyes y reglamentos.
- g) Denegación, expresa o presunta, de los derechos de acceso a la información pública, a la información ambiental o urbanística, a registros, archivos y documentos públicos, o cualquier otra información pública cuando así lo reconozcan las leyes.
- h) Denegación, expresa o presunta, de los derechos de participación y colaboración ciudadana o de cualquier otro derecho de los que contempla la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la transparencia y el gobierno abierto.
- i) Cualesquiera otros en que así se disponga por una ley foral o por un decreto foral”.

Esta última mención a la posibilidad de que por decreto foral se amplíen los actos administrativos que pueden ser sometidos a arbitraje supone un apartamiento de lo previsto en los referidos artículos de las leyes citadas (LRJ-PAC y LFACFN), las cuales establecen que la sustitución del sistema de recursos por un sistema alternativo de resolución de conflictos ha de hacerse por ley, así como un apartamiento también de lo declarado en la propia exposición de motivos de la Proposición, en la que también se hace mención a la regulación de la materia que nos ocupa “necesariamente” “por ley”. Así pues, se estima que la determinación de los tipos de actos en los cuales cabe el arbitraje ha de realizarse, como se anuncia en la propia exposición de motivos de la Proposición, por instrumento con rango de ley.

El modo de presentación de la solicitud, su tramitación y la resolución del procedimiento no plantean problemas. Y tampoco se estima que el hecho de que la Proposición venga a disponer, en suma, que asiste al ciudadano la opción de utilizar o bien la vía de los recursos de alzada y de reposición o bien el arbitraje administrativo (estableciéndose, no obstante, la cautela de que, en todo caso, “la utilización del arbitraje previsto en este artículo excluirá la utilización por el interesado del recurso de alzada o de reposición contra el mismo acto administrativo que se someta a arbitraje”) constituya algo contrario al ordenamiento jurídico.

Sin embargo, sí merecen, como se ha dicho, mayores reflexiones los artículos de la Proposición dedicados a la adscripción orgánica del Servicio de Arbitraje Administrativo de Navarra, así como a las nuevas funciones atribuidas al Defensor del Pueblo de Navarra.

En efecto, contempla la Proposición la creación del Servicio referido, el cual queda adscrito orgánicamente a la institución del Defensor del Pueblo de Navarra. Se dice seguidamente que las funciones encomendadas a este Servicio “no afectarán a la naturaleza y funciones que tiene atribuidas el Defensor del Pueblo de Navarra conforme a la Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, del Defensor del Pueblo de Navarra, y serán independientes de las de este”. Así pues, por definición de la Proposición, tenemos que el Servicio de nueva creación se adscribe orgánicamente a tal institución (una “institución parlamentaria”, como se dice en la exposición de motivos de la Proposición), pero que las funciones de dicho Servicio son independientes de las funciones que el Defensor del Pueblo de Navarra tiene encomendadas en virtud de tal ley foral.

Seguidamente se dispone en la Proposición que el Defensor del Pueblo de Navarra prestará al Servicio de Arbitraje de Navarra, “con cargo a su presupuesto, los medios necesarios para su eficaz funcionamiento” (precisaremos que la dotación económica de dicha institución es una partida del Presupuesto del Parlamento de Navarra, según establece el artículo 43 de la LFDPCFN).

El artículo 6 de la Proposición contempla, como queda dicho, que el Servicio de Arbitraje Administrativo de Navarra estará compuesto por tres

vocales, los cuales deberán tener la condición de asesores técnicos del Defensor del Pueblo de Navarra (y ser funcionarios públicos a los que se les haya exigido para el acceso a la función pública el grado de Derecho o equivalente). El nombramiento de los tres vocales compete al Defensor del Pueblo de Navarra.

Y, por último, la disposición adicional de la Proposición dispone que el Defensor del Pueblo de Navarra “podrá celebrar convenios de colaboración o contratos de asistencia con colegios de abogados, instituciones públicas o abogados y procuradores, para la defensa judicial de las resoluciones administrativas del Servicio de Arbitraje Administrativo de Navarra”.

Así pues, resumiendo, tenemos una institución, la del Defensor del Pueblo de Navarra, a la que se va a adscribir orgánicamente el Servicio de Arbitraje Administrativo de Navarra. Y tenemos, al mismo tiempo, una institución -o una persona en la que se encarna dicha institución-, el Defensor del Pueblo de Navarra, que, además de las funciones que actualmente ejerce, al amparo de lo previsto en la referida Ley Foral -la LFDPCFN-, y con independencia de las mismas, va a asumir nuevas funciones: nombrar a los miembros del Servicio de Arbitraje Administrativo de Navarra, de entre el personal que previamente ha nombrado como asesor técnico de dicha institución, poner a disposición de dicho Servicio “los medios necesarios para su eficaz funcionamiento”, “con cargo a su presupuesto”, y celebrar convenios con instituciones o colegios profesionales para la defensa judicial de las decisiones del referido Servicio.

Ya se ha dicho más arriba que, por prescripción expresa de la Proposición, las funciones que ahora se encomiendan al Defensor del Pueblo de Navarra van a ser independientes de las que tiene atribuidas por la citada LFDPCFN. Y, además, interesa resaltar que, conforme dispone la mencionada Proposición, los vocales del Servicio de Arbitraje administrativo de Navarra, “no estarán sometidos, en el ejercicio de esta función arbitral, a instrucciones jerárquicas o de cualquier otro tipo de ninguna autoridad, ni siquiera del Defensor del Pueblo de Navarra”.

Sin embargo, pese a lo anterior, se estima que la adscripción orgánica mencionada (adscripción orgánica del Servicio de Arbitraje Administrativo de

Navarra a la institución del Defensor del Pueblo de Navarra), así como las concretas funciones que ahora se atribuyen al Defensor del Pueblo de Navarra no tienen encaje en su papel institucional y marco de competencias.

El Defensor del Pueblo de Navarra es un alto comisionado del Parlamento de Navarra. Es, como se dice en la exposición de motivos de la Proposición, una “institución parlamentaria”. Y tiene como misión, según disponen la LORAFNA y la citada Ley Foral 4/2000, de 3 de julio, del Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra, la de supervisar, bajo la dependencia del Parlamento de Navarra, a las Administraciones públicas de Navarra.

Sin embargo, esta función de supervisión de las Administraciones públicas de Navarra no puede llegar hasta alcanzar la competencia, que ahora se le atribuiría, para albergar en su seno organizativo -en cuanto que adscrito orgánicamente a ella- a un Servicio de naturaleza administrativa (que va, a la postre, a producir “actos” de naturaleza administrativa recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa).

Y tampoco se estima que esa función atribuida por la LORAFNA, de supervisión de la Administración, pueda extenderse al nombramiento de las personas que, integradas en un Servicio Administrativo de nueva creación, vayan a ejercer una tarea, que, si bien es, en cierto sentido amplio, de “supervisión” de la labor de la Administración, es materialmente de índole administrativa o ejecutiva (dictado, como se ha dicho, de resoluciones arbitrales administrativas). No se olvide que la función del nuevo Servicio que nos ocupa va a consistir en sustituir la resolución de los recursos administrativos por una decisión arbitral, mediante la cual, a la postre, se va a poder llegar a una suerte de acto administrativo -que puede ser “anulatorio” de otro acto administrativo anterior, o de reconocimiento efectivo de derechos-. Y tal decisión arbitral, además, como se ha dicho, causaría estado en vía administrativa y únicamente sería enjuiciable por los Tribunales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

Pues bien, tal adscripción orgánica a la institución mencionada y tales nuevas funciones atribuidas a la misma exceden, con creces, de la

naturaleza y cometidos que el ordenamiento jurídico atribuye a la institución del Defensor del Pueblo de Navarra.

En efecto, la adscripción orgánica de un Servicio con una función administrativa (dictado de una resolución arbitral administrativa, sustitutiva de un acto resolutorio de un recurso de reposición o de un recurso de alzada, y que agota la vía administrativa) a una institución, cual es el Defensor del Pueblo de Navarra, dependiente del Parlamento de Navarra, no se ajusta al esquema de la LORAFNA. El Defensor del Pueblo de Navarra supervisa, según prescribe tal ley orgánica, la labor de la Administración, pero no puede sustituir dicha labor dictando un nuevo acto administrativo. Así lo dice expresamente el artículo 33.1 de la citada LFDPCFN, al disponer que puede sugerir la modificación de criterios, “no siendo competente para modificar o anular los actos y resoluciones de la Administración”. Por tanto, es contraria al esquema de la LORAFNA la adscripción orgánica de un Servicio administrativo, previsto en leyes reguladoras de procedimientos administrativos (las citadas LRJ-PAC y LFACFN), a un órgano dependiente del Parlamento, cuyas funciones se ciñen a las reseñadas. Y también es contraria a lo dispuesto por el artículo 107.2 de la LRJ-PAC, que confiere a los procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje, sustitutivos de los recursos administrativos, un carácter netamente administrativo.

Y no obsta a esta consideración el hecho de que la función arbitral sea, según recoge la Proposición, independiente de las funciones que el Defensor del Pueblo de Navarra tiene actualmente atribuidas por su normativa reguladora, pues, si bien ello se enuncia de forma abierta en la Proposición, también se contiene en la misma la disposición de que el Servicio de Arbitraje Administrativo de Navarra se adscribe orgánicamente a la institución de continua referencia. Por otra parte, además, podríamos tildar el esquema propuesto por la Proposición de artificioso, por cuanto que resulta difícil de articular simultáneamente ambas previsiones legales: ajenidad de las nuevas funciones arbitrales a las ya encomendadas a la institución del Defensor del Pueblo de Navarra (preservándose la total independencia de ambas funciones, según se declara enfáticamente), pero

adscripción orgánica del Servicio de Arbitraje a dicha institución del Defensor del Pueblo de Navarra.

Y, por su parte, de función de carácter ejecutivo y ajena por completo a la naturaleza de la institución del Defensor del Pueblo de Navarra ha de calificarse el nombramiento de los vocales que compongan dicho Servicio de Arbitraje Administrativo de Navarra (repárese, de nuevo, en el calificativo de “administrativo”). Y, hemos de precisar, no nos estamos refiriendo a la función arbitral, la cual, según se dice en la Proposición y ya hemos resaltado, no se va a ejercer por el Defensor del Pueblo de Navarra. Nos estamos refiriendo ya a la función, que calificamos de propia del “poder” ejecutivo y ajena a la labor de un comisionado del Parlamento, consistente en nombrar, como decimos, a los miembros de tal Servicio de Arbitraje (y no se olvide que el nombramiento ha de hacerse, además, entre asesores técnicos al servicio de dicha institución del Defensor del Pueblo de Navarra), así como a la de celebración de los convenios de colaboración con determinadas entidades para la defensa judicial de las decisiones arbitrales.

Sobre un particular que guarda estrecha relación con el que nos ocupa ya se ha pronunciado este Consejo de Navarra, en su dictamen 24/2009, de 8 de junio, relativo a una proposición de Ley Foral “por la que se amplían las funciones del Defensor del Pueblo de Navarra como Defensor del Menor”, y ha dicho lo siguiente:

“El problema que plantea la Proposición consiste en si un comisionado del Parlamento puede ejercer funciones ejecutivas. Es lógico pensar que, como comisionado del Parlamento de Navarra, el Defensor del Pueblo de Navarra sólo puede ejercer funciones que sean propias del Parlamento, a quien rinde cuentas. En este sentido, las funciones del Parlamento de Navarra se encuentran determinadas por el artículo 11 de la LORAFNA, según el cual, “el Parlamento representa al pueblo navarro, ejerce la potestad legislativa, aprueba los Presupuestos y las Cuentas de Navarra, impulsa y controla la acción de la Diputación Foral y desempeña las demás funciones que le atribuye el ordenamiento jurídico”. (...)

Así las cosas, no podemos considerar compatible con la Constitución ni con la LORAFNA que se atribuyan al Defensor del Pueblo de Navarra funciones que corresponden, por su propia naturaleza y por imperativo constitucional y estatutario, a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. (...). El Defensor del Pueblo de Navarra puede excitar el celo de la Administración de la

Comunidad Foral de Navarra para que ejercite correcta y diligentemente las funciones que en ese campo le corresponden, pero no puede, a nuestro juicio, asumir competencias administrativas que corresponden al Gobierno de Navarra según el artículo 23 de la LORAFNA”.

Pues bien, como se ha dicho, de “competencias administrativas”, en palabras del dictamen transcrito, y ajenas a su función institucional pueden calificarse las atribuciones de nombramiento de los vocales del citado Servicio (precisamente, además, repetimos, de entre asesores técnicos de la propia institución del Defensor del Pueblo de Navarra, los cuales, son designados libremente por éste; dice así el artículo 40 de la LFDPCFN: “El Defensor del Pueblo de la Comunidad Foral de Navarra designa y cesa libremente a los asesores y personal de confianza necesarios para el ejercicio de sus funciones de acuerdo con su Reglamento y dentro de los límites del Presupuesto”), así como la de celebración de convenios de colaboración con instituciones o colegios profesionales “para la defensa judicial de las resoluciones administrativas del Servicio de Arbitraje Administrativo de Navarra” (disposición adicional de la Proposición). Tales funciones administrativas no son propias de una institución comisionada del Parlamento, cuyo cometido viene fijado, en los términos que se han señalado, en la LORAFNA.

En este sentido, véase la reciente Ley Foral 3/2013, de 25 de febrero, de modificación de la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos, por la que, entre otras modificaciones, se añade un nuevo artículo 208 bis a la citada Ley Foral de Contratos Públicos, para crear el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra, órgano con independencia funcional, adscrito orgánicamente a la Junta de Contratación Pública, la cual, a su vez, como dispone el artículo 208.1 de tal Ley Foral, “es el órgano colegiado con independencia funcional y adscripción orgánica al Departamento competente en materia de economía que tiene como misión velar por el buen funcionamiento del sistema de contratación pública de las entidades citadas en el artículo 2 de la presente Ley Foral”.

Pues bien, según dicho artículo, el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra “es un órgano con independencia funcional, adscrito

orgánicamente a la Junta de Contratación Pública, que tiene como misión resolver con arreglo a Derecho las reclamaciones en materia de contratación pública y la adopción de las medidas cautelares reguladas en el presente Libro”. Y sus miembros, funcionarios en activo de la Administración de la Comunidad Foral, de las entidades locales de Navarra o de otras entidades sometidas a tal Ley Foral, para cuyo nombramiento se haya exigido el título de Licenciado o Grado en Derecho, serán designados por el Gobierno de Navarra, previo informe de la Comisión Foral de Régimen Local, de conformidad con la propuesta que le eleve el Pleno de la Junta de Contratación Pública. Así mismo, será la unidad administrativa de apoyo a la Junta de Contratación Pública de Navarra la que prestará apoyo técnico y administrativo en el ejercicio de su actividad al Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra.

Es decir, dicho órgano, que es definido en la exposición de motivos de la referida Ley Foral como un “órgano colegiado independiente”, se incardina dentro de la Administración (de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, precisaremos), y sus miembros son designados por el Gobierno de Navarra (pudiendo, diremos aquí, asegurarse su objetividad a través de su selección con arreglo a los principios de mérito y capacidad). Así mismo, como queda dicho, será la unidad administrativa de apoyo a la Junta de Contratación Pública de Navarra la que prestará apoyo técnico y administrativo en el ejercicio de su actividad a dicho Tribunal.

Igualmente, otras instituciones con cometido parecido al del nuevo Servicio cuya creación nos ocupa, el Tribunal Administrativo de Navarra o el Tribunal Económico-Administrativo Foral de Navarra, se encuentran adscritos orgánicamente a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

Pues bien, en nuestro caso, como se ha dicho, las nuevas funciones atribuidas al Defensor del Pueblo de Navarra pueden calificarse de funciones administrativas, ajenas al cometido de dicha institución parlamentaria. En efecto, ningún encaje tiene en la previsión realizada por el citado artículo 18 ter de la LORAFNA (incluido en el capítulo referido al “Parlamento o Cortes de Navarra”) la posibilidad de que el Defensor del

Pueblo de Navarra pueda ostentar una competencia, tan extraña a su ámbito de actuación, como es la de nombrar a los funcionarios que han de llevar a cabo la tarea de resolver las solicitudes de decisión arbitral (como sustitutiva de la vía de impugnación ante la propia Administración) y la de celebrar convenios de colaboración con determinadas instituciones para la defensa judicial de las resoluciones de arbitraje.

Así pues, como conclusión puede afirmarse lo siguiente. Una ley foral que pretenda, como la que nos ocupa, adscribir orgánicamente al Defensor del Pueblo de Navarra, alto comisionado del Parlamento de Navarra, un Servicio de naturaleza administrativa -con competencia para la decisión arbitral, como sustitutiva de las resoluciones de recursos administrativos-, así como atribuir a dicho Defensor del Pueblo de Navarra unas funciones nuevas no contempladas en la LORAFNA podría incurrir, al apartarse de ésta, en inconstitucionalidad.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que la proposición de Ley Foral por la que se crea el Servicio de Arbitraje Administrativo de Navarra incurre en vicios de inconstitucionalidad, en los términos señalados en el cuerpo de este dictamen.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL CONSEJERO DON JOSÉ
ANTONIO RAZQUIN LIZARRAGA AL DICTAMEN 36/2013, DE 30 DE
SEPTIEMBRE (Exp. 35/2013)**

Este Consejero comparte la conclusión y la fundamentación del dictamen, si bien esta concurrencia no le impide manifestar su criterio complementario, de acuerdo con el artículo 21.3 de la LFCN, por considerar que, amén de los señalados en el dictamen, existen otros motivos que abundan en la conclusión de inconstitucionalidad de la proposición de Ley Foral por la que se crea el Servicio de Arbitraje Administrativo de Navarra (en adelante, la proposición de Ley Foral).

1. La proposición de Ley Foral constituye una regulación singular y compleja, que pivota sobre dos ejes: de un lado, establece un arbitraje administrativo; y, de otro, lo sitúa en la institución del Defensor del Pueblo de Navarra. Esta novedosa combinación de elementos heterogéneos tiene también, a mi juicio, implicaciones de carácter procedimental y sobre todo procesal, que desconocen el bloque de la constitucionalidad desde la perspectiva competencial.

En efecto, corresponde al Estado la competencia exclusiva en las materias de legislación procesal sin perjuicio de las especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas (artículo 149.1.6ª CE) y de bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas y el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas (artículo 149.1.18ª CE).

Por su parte, la Comunidad Foral de Navarra, en virtud de su régimen foral, tiene competencia exclusiva en las materias de normas de procedimiento administrativo y en su caso, económico-administrativo que se deriven de las especialidades del Derecho sustantivo o de la organización propios de Navarra [artículo 49.1.c) LORAFNA] y de régimen jurídico de la Diputación Foral, de su Administración y de los entes públicos dependientes

de la misma garantizando el tratamiento igual de los administrados ante las Administraciones Públicas [artículo 49.1.e) LORAFNA].

2. El artículo 107.2 de la LRJ-PAC (en la redacción vigente dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero) prevé que las leyes puedan sustituir el recurso de alzada y el recurso de reposición respetando su carácter potestativo para el interesado, en supuestos o ámbitos sectoriales determinados, y cuando la especificidad de la materia así lo justifique, por otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje, ante órganos colegiados o comisiones específicas no sometidas a instrucciones jerárquicas, con respeto a los principios, garantías y plazos que dicha Ley reconoce a los ciudadanos y a los interesados en todo procedimiento administrativo y sin que la aplicación de estos procedimientos en el ámbito de la Administración Local pueda suponer el desconocimiento de las facultades resolutorias reconocidas a los órganos representativos electos establecidos por la Ley. Las resoluciones de estos procedimientos de impugnación a que se refiere el artículo 107.2 ponen fin a la vía administrativa [artículo 109.b) LRJ-PAC]. Por otra parte, la terminación convencional de procedimientos administrativos, así como los procedimientos de mediación, arbitraje o conciliación, no están sujetos al régimen de silencio administrativo previsto en la LRJ-PAC (apartado 4 de la disposición adicional vigésima novena de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social).

Se trata, por tanto, de un mecanismo sustitutivo de los recursos administrativos, de un equivalente administrativo que no impide, sino que deja expedita la vía del posterior control jurisdiccional. Por ello, en relación con la mención al arbitraje en tal precepto se entiende –como apunta el dictamen– que este mecanismo no es propiamente un arbitraje o es un arbitraje impropio o atípico, ya que se estaría ante el denominado “arbitraje administrativo” que difiere y no se ajusta a las características del régimen general del arbitraje regulado en la Ley 60/2003, de 23 de diciembre, de Arbitraje, y señaladas por la doctrina constitucional.

En efecto, el Tribunal Constitucional ha formulado una consolidada doctrina en relación con el arbitraje, que puede resumirse en los puntos siguientes:

a) El arbitraje es lícito constitucionalmente y constituye un medio heterónomo de arreglo de controversias, alternativo al proceso judicial, por el que las partes obtienen una decisión que pone fin al conflicto. Una vez elegida dicha vía ello supone tan sólo que en la misma ha de alcanzarse el arreglo de las cuestiones litigiosas mediante la decisión del árbitro y que el acceso a la jurisdicción -pero no su "equivalente jurisdiccional" arbitral, SSTC 15/1989, 62/1991 y 174/1995- legalmente establecido será sólo el recurso por nulidad del laudo arbitral y no cualquier otro proceso ordinario en el que sea posible volver a plantear el fondo del litigio tal y como antes fue debatido en el proceso arbitral (STC 176/1996, de 11 de noviembre, FJ 4).

b) Es un mecanismo convencional y voluntario, que se fundamenta en la autonomía de la voluntad de las partes, de suerte que es contraria al derecho a la tutela judicial efectiva (artículo 24.1 CE) la imposición obligatoria e imperativa del sometimiento a arbitraje (por todas, STC 136/2010, de 2 de diciembre, FJ 2).

c) El establecimiento de un sistema de arbitraje es materia que incuestionablemente ha sido atribuida a la competencia exclusiva del Estado, de conformidad con el artículo 149.1, 5, 6 y 8 CE (por todas, STC 18/2011, de 3 de marzo, FJ 22).

Por otra parte, la legislación administrativa contempla, de forma restrictiva y escasa, el arbitraje como mecanismo sustitutivo del proceso judicial, de lo que son muestra, entre otros, el artículo 7.3 de la Ley General Presupuestaria (en Navarra, artículo 9.2 de la Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de la Hacienda Pública de Navarra), el artículo 31 de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas (en Navarra, artículo 59.3 de la Ley Foral 14/2007, de 4 de abril, del Patrimonio de Navarra) y el artículo 50 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

3. En lo que ahora concierne, basta señalar que el artículo 107.2 de la LRJ-PAC prevé la posible incorporación legal de un medio sustitutivo del

tradicional sistema de recursos administrativos a llevar a cabo por las leyes, menciona como uno de estos medios el arbitraje y, finalmente, exige el respeto a los principios, garantías y plazos que la propia LRJ-PAC reconoce a los ciudadanos y a los interesados en todo procedimiento administrativo.

Esta regulación, parca y programática, no ha sido completada mediante una ley general que regule el marco básico o común de tal mecanismo sustitutivo, ya que no se ha cumplido la prevista remisión por el Gobierno a las Cortes del proyecto o proyectos que resulten necesarios para regular los procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje sustitutivos de los recursos de alzada y de reposición (disposición adicional segunda de la Ley 4/1999, de 13 de enero).

Sin embargo, con posterioridad el Estado ha creado mecanismos de sustitución de recursos administrativos en leyes específicas o sectoriales, como apunta la exposición de motivos de la proposición de Ley Foral. Así, en el ámbito de la contratación pública, la Ley 34/2010, de 5 de agosto, de modificación de las Leyes 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (LCSP), 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, y 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA) para adaptación a la normativa comunitaria de las dos primeras, incorporó a la LCSP un Libro VI sobre “Régimen especial de revisión de decisiones en materia de contratación y medios alternativos de resolución de conflictos”, regulando el recurso especial en materia de contratación y creando o autorizando la creación de tribunales de recursos contractuales (hoy, Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público). Y recientemente, la Ley Orgánica 3/2013, de 20 de junio, de protección de la salud del deportista y lucha contra el dopaje en la actividad deportiva, regula el recurso administrativo especial en materia de dopaje en el deporte que se tramitará ante el nuevo Tribunal Administrativo del Deporte que se crea (artículo 40 y disposición final cuarta) y modifica la LJCA (disposición final quinta), con la derogación y sustitución de la regulación precedente (disposición derogatoria única que deroga la Ley Orgánica 7/2006). Así pues, los rasgos comunes a ambas regulaciones estatales son la previsión de un recurso administrativo especial, la creación

al efecto de un tribunal administrativo al que corresponde conocer de tal recurso y la simultánea modificación de la legislación procesal contencioso-administrativa previendo nuevos supuestos de legitimación tanto activa como pasiva respecto de tales mecanismos sustitutivos.

Todo ello pone de relieve que es dispar el margen del que disponen el Estado y las Comunidades Autónomas para adoptar leyes que regulen medios sustitutivos de recursos administrativos y en particular del arbitraje administrativo. A diferencia del Estado, las Comunidades Autónomas tienen que ajustarse al marco establecido en el artículo 107.2 de la LRJ-PAC y carecen de competencia en materia de legislación procesal que les permita fijar reglas procesales o modificar el régimen de la LJCA.

4. Por ello, la competencia de Navarra en relación con la proposición de Ley Foral, que –a su decir- se funda en el artículo 107.2 de la LRJ-PAC, debe hacerse en el marco del bloque de la constitucionalidad, esto es, de acuerdo con las previsiones de la Constitución y de la LORAFNA y, en particular, en lo que ahora concierne, con respeto de las competencias del Estado en las referidas materias y en el marco del citado precepto.

Pues bien, desde esta perspectiva competencial, la proposición de Ley Foral vulnera -en mi modesta opinión- las competencias del Estado en las materias indicadas por las razones siguientes:

a) En primer lugar, pretende regular un sistema de “arbitraje administrativo”, fijando un régimen singular y novedoso sin parangón en el marco estatal. La regulación está toda ella teñida de la institución del arbitraje, desde su exposición de motivos hasta su articulado, donde se establece el sistema de arbitraje (artículo 1.1), se determinan los actos sujetos a arbitraje administrativo (artículo 2), se regula la solicitud de arbitraje (artículo 3) y el acto finalizador del procedimiento se denomina resolución arbitral (artículo 5). Así pues, la proposición de Ley Foral elude referirse a reclamaciones o recursos administrativos especiales y pretende configurar una fórmula arbitral; lo que carece de cobertura en la legislación procedimental y procesal de la competencia del Estado, invadiendo las referidas competencias estatales.

b) En segundo lugar, la proposición de Ley Foral incorpora a la conformación novedosa de un “arbitraje administrativo” normas de carácter procesal. En efecto, prevé la impugnabilidad de la resolución arbitral por la Administración (artículo 5.4), por considerar –a decir de la exposición de motivos- que una de las ventajas del sistema arbitral estriba en que la carga de la impugnación de la decisión arbitral ante la jurisdicción contencioso-administrativa recae sobre la Administración pública y no sobre el ciudadano; dispone que la resolución arbitral es impugnable ante la jurisdicción contencioso-administrativa (artículo 5.5); y autoriza al Defensor del Pueblo de Navarra para celebrar convenios de colaboración o contratos de asistencia con colegios de abogados, instituciones públicas o abogados y procuradores, para la defensa judicial de las resoluciones administrativas del Servicio de Arbitraje Administrativo de Navarra (disposición adicional). Con ello, se está determinando no sólo un régimen novedoso de impugnación hasta el punto de que el propio órgano arbitral se constituye en parte en el proceso contra la resolución arbitral, sino sobre todo se está regulando la legitimación, tanto activa como pasiva, respecto de estos asuntos en el orden contencioso-administrativo.

Se trata, por tanto, de normas que constituyen legislación procesal, para lo que, como se ha indicado, carece de competencia la Comunidad Foral de Navarra y no pueden considerarse justificadas en especialidades del Derecho sustantivo o de la organización propios de Navarra.

c) En tercer lugar, la proposición de Ley Foral atribuye la competencia para conocer y resolver el arbitraje administrativo a un órgano integrado y dependiente del Defensor del Pueblo de Navarra, lo que, amén de lo señalado en el dictamen, tiene también relevantes repercusiones procesales. En efecto, el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa viene delimitado por las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones públicas sujeta al Derecho Administrativo, con las disposiciones generales de rango inferior a la Ley y con los Decretos legislativos cuando excedan los límites de la delegación (artículos 1.1 LJCA); y se extiende también a los actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos al derecho público adoptados por los órganos competentes del Congreso de los Diputados, del

Senado, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas y del Defensor del Pueblo, así como de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y de las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo [artículo 1.3.a) LJCA]. Es evidente que la proposición de Ley Foral afecta a este régimen procesal, ya que amplía el ámbito material de conocimiento asignado al orden contencioso-administrativo en relación con la institución del Defensor del Pueblo de Navarra e incluso le confiere el carácter de parte en tales procesos.

5. En suma, compartiendo la conclusión y la fundamentación del dictamen, considero que la proposición de Ley Foral incurre también en inconstitucionalidad por desconocer las competencias del Estado ex artículo 149.1.6ª y 18ª CE.

Pamplona, a 30 de septiembre de 2013.