

Expediente: 49/2008

Objeto: Convenio Marco entre el Ministerio de Defensa y la Comunidad Foral de Navarra para realización de actividades culturales, formativas y sociales.

Dictamen: 44/2008, de 22 de diciembre

DICTAMEN

En Pamplona, a 22 de diciembre de 2008,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario; y los Consejeros don Alfredo Irujo Andueza, don Julio Muerza Esparza, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don Enrique Rubio Torrano,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

El día 20 de noviembre de 2008 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 16.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (en adelante, LFCN), modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, se recaba dictamen preceptivo sobre el Convenio Marco entre el Ministerio de Defensa y la Comunidad Foral de Navarra para la realización de actividades culturales, formativas y sociales (en adelante, el Convenio), tomado en consideración por el Gobierno de Navarra, en sesión celebrada el día 27 de octubre de 2008, a propuesta del Consejero de Relaciones Institucionales y Portavoz del Gobierno.

En el expediente constan, entre otros, los siguientes documentos:

1. Texto del Convenio Marco entre el Ministerio de Defensa y la Comunidad Foral de Navarra para la realización de actividades culturales, formativas y sociales.
2. Informe jurídico del Servicio de Relaciones con el Parlamento de Navarra y otras Instituciones del Departamento de Relaciones Institucionales y Portavoz del Gobierno, de 15 de octubre de 2008.
3. Informe de la Directora General de Relaciones Institucionales, de 17 de octubre de 2008, proponiendo la elevación del Convenio al Gobierno de Navarra para que proceda, si lo estima oportuno, a su toma en consideración.
4. Informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Relaciones Institucionales y Portavoz del Gobierno, de fecha 20 de octubre de 2008.
5. Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 27 de octubre de 2008, por el que se toma en consideración el texto del Convenio.

I.2ª. Consulta

La consulta formulada por el Presidente del Gobierno de Navarra versa sobre los aspectos jurídicos del Convenio Marco entre el Ministerio de Defensa y la Comunidad Foral de Navarra para la realización de actividades culturales, formativas y sociales.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 16.1.e) de la LFCN, el Consejo de Navarra debe ser consultado preceptivamente en los Convenios y Acuerdos de Cooperación de la Comunidad Foral con el Estado y con las Comunidades Autónomas cuando su formalización esté sometida a la previa autorización del Parlamento de Navarra, así como cuantas cuestiones se refieran a dudas o discrepancias sobre los mismos.

El proyecto de convenio que se somete a consideración del Consejo de Navarra tiene como partes a la Comunidad Foral de Navarra, representada por su Presidente, y al Ministerio de Defensa, representado por la Ministra de Defensa.

Se trata, por tanto, de un convenio con el Estado en el que concurre, además, la circunstancia de que su formalización se encuentra sometida a la previa autorización del Parlamento de Navarra, tal como establece el artículo 26.b) de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA).

Por todo ello, procede la emisión del presente dictamen que tiene el carácter de preceptivo.

II.2ª. Objeto del convenio y competencia

Este convenio tiene por objeto establecer el marco de colaboración entre el Ministerio de Defensa y la Comunidad Foral de Navarra para el desarrollo conjunto de actuaciones específicas, tanto de las ya existentes, como de aquellas otras que en el futuro pudieran considerarse de interés por ambas partes, enfocadas a la difusión y fomento de la cultura de la paz, la seguridad y la defensa.

Esta colaboración se viene llevando a cabo entre la Comunidad Foral de Navarra y las Unidades, Centros y Organismos del Ministerio de Defensa desde hace varios años a través de numerosas actividades de carácter formativo, social y cultural dirigidas, entre otros objetivos, a perfeccionar la formación integral y mejorar las posibilidades de promoción sociolaboral del personal militar, como señala la parte expositiva del Convenio que se examina. La realización de estas actividades se concretó en la firma de un Convenio Marco el 20 de octubre de 1999.

En la actualidad ambas partes consideran de interés recíproco seguir colaborando en todas las actividades que redunden, con carácter general, en la mejora de la promoción social y profesional de los componentes de las Fuerzas Armadas, así como en el incremento de sus relaciones con la sociedad navarra y en la difusión de los valores de seguridad y defensa en

el marco de la solidaridad, de la comprensión mutua y del mantenimiento de la paz (parte expositiva del Convenio).

Ambas Administraciones ostentan competencias para suscribir el Convenio y para desarrollar las actuaciones previstas en él.

De un lado, el Estado es titular de la competencia exclusiva sobre Defensa y Fuerzas Armadas (artículo 149.1.4ª de la Constitución Española); y de otro, conforme al artículo 65 de la LORAFNA, la Administración del Estado y la Administración Foral podrán celebrar Convenios de Cooperación para la gestión y prestación de servicios de interés común. Por otra parte, de acuerdo con el artículo 30 de la LORAFNA, y con el artículo 30.1 de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente, éste ostenta la más alta representación de la Comunidad Foral, lo que se pone de manifiesto especialmente en las relaciones de la misma con otras instituciones, como son en este caso las Fuerzas Armadas y el Ministerio de Defensa.

Así como existe por parte de la Administración General y los Organismos públicos vinculados o dependientes de la misma una facultad genérica para celebrar convenios con otras Administraciones, contemplada por el artículo 6 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero (en adelante, LRJ-PAC); del mismo modo, está previsto que la Comunidad Foral de Navarra pueda suscribir convenios con otras Administraciones. Además de los preceptos ya citados, semejante facultad ha sido recogida igualmente en el artículo 88.1 de la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (en adelante, LFACFN), conforme al cual “la Administración de la Comunidad Foral de Navarra podrá suscribir convenios de colaboración con las demás Administraciones Públicas en el ámbito de sus respectivas competencias”.

A la vista de todo ello no ofrece ninguna duda que la Comunidad Foral de Navarra y el Ministerio de Defensa tienen capacidad para suscribir el Convenio sometido a dictamen con el fin de establecer y regular el marco de

cooperación en el que se van a realizar actividades culturales, formativas y sociales.

II.3ª. Partes signatarias

Según el texto del proyecto de Convenio que ha sido remitido a este Consejo de Navarra, van a suscribirlo, por parte del Estado, la Ministra de Defensa, y, por parte de la Comunidad Foral de Navarra, el Presidente del Gobierno de Navarra.

En la Comunidad Foral de Navarra, la competencia para firmar convenios de colaboración y convenios y acuerdos de cooperación con el Estado corresponde al Presidente del Gobierno de Navarra (artículo 90.1 de la LFACFN).

II.4ª. Contenido del Convenio

El contenido del Convenio se concreta en siete cláusulas que analizamos a continuación.

La **primera** se limita a determinar su objeto y no requiere ningún tipo de observación.

La **segunda** enumera con carácter abierto las actividades de colaboración; a saber: 1. Facilitar al personal militar el acceso a las actividades que mejoren su formación personal y profesional. 2. Divulgar los distintos aspectos que conforman la realidad histórica, social y cultural de Navarra. 3. Mejorar el conocimiento y difusión de las cuestiones relacionadas con la seguridad, la paz, la defensa y el papel de las Fuerzas Armadas. 4. Difundir el patrimonio histórico militar mueble e inmueble sito en Navarra y contribuir a su recuperación. 5. Potenciar los usos actuales de las instalaciones militares de carácter histórico de Navarra. 6. Participar en cuantas otras actividades sean consideradas de interés mutuo dentro del objeto del convenio.

A la vista de las actividades enumeradas, y desde la perspectiva de la financiación del Convenio, su celebración -como se afirma correctamente en

el informe jurídico del Servicio de Relaciones con el Parlamento de Navarra y otras Instituciones- “no acarrea gasto alguno, sin perjuicio de los que puedan derivar, en su caso, de las actuaciones concretas de aplicación del citado Convenio Marco, no siendo por tanto necesario someterlo a la intervención previa del Departamento de Economía y Hacienda”. Así pues, el contenido de esta cláusula no ofrece objeción alguna.

La cláusula **tercera**, referida a las normas de funcionamiento, establece que en todos los acuerdos que se celebren en desarrollo de este Convenio Marco, se respetará siempre la normativa de seguridad militar, así como cualquier otra normativa que fuere de aplicación. Semejante previsión no hace sino redundar en el respeto al ordenamiento jurídico de cualquier convenio, si bien en este caso la especificidad del mismo aconseja a sus signatarios una mención expresa a este punto, sin que quepa objeción alguna.

En la cláusula **cuarta**, bajo la rúbrica de “medidas de control y seguimiento”, se contempla la creación de una Comisión Mixta de Seguimiento, cuya función será proponer los programas y temas que considere conveniente, resolver los problemas de interpretación y cumplimiento del Convenio, realizar el seguimiento de las actividades que en su aplicación se acuerden, así como evaluar los resultados de las acciones a desarrollar dentro de los acuerdos específicos que se pudieran derivar del mismo.

Se designa a los miembros que, tanto por parte del Gobierno de Navarra, como por parte del Ministerio de Defensa, la van a componer, previendo la incorporación de nuevos componentes acordados por ambas partes. Las reuniones de esta Comisión “podrán ser presididas por el Presidente del Gobierno de Navarra o alguno de los Vicepresidentes del mismo, y por la Ministra de Defensa o persona en quien delegue, siempre que la índole de los asuntos así lo aconseje, y en todo caso, cuando lo estimen oportuno”.

Los acuerdos adoptados lo serán por unanimidad, señalarán plazos de vigencia, así como los compromisos personales, materiales y económicos que comporten, y serán de obligado cumplimiento.

La Comisión Mixta de Seguimiento se reunirá en pleno, con carácter ordinario, al menos una vez al año, y se redactará una memoria anual de actividades.

La cláusula **quinta** determina la legislación aplicable. El Convenio tiene naturaleza administrativa; no obstante, no le serán de aplicación la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, ni la Ley Foral 6/ 2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos, ello sin perjuicio de que, en su ejecución, hubieran de suscribirse contratos que, por su naturaleza, estén sujetos a las citadas Leyes. Todo lo cual, a la vista del contenido del Convenio, resulta adecuado al ordenamiento jurídico.

Para solventar las dudas interpretativas y posibles lagunas –prevé esta cláusula-, se estará a los principios contenidos en las Leyes de contratos citadas, así como a lo dispuesto en el resto del ordenamiento jurídico administrativo. Respecto de las controversias que pudieran surgir a propósito del Convenio, se dispone que las partes quedan sometidas al orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

En la cláusula **sexta** se establece la entrada en vigor del Convenio desde la firma del mismo, fijando su vigencia en cuatro años, prorrogables por un periodo igual, previo acuerdo de las partes.

En esta misma cláusula, se determina la extinción del Convenio Marco-Protocolo General entre la Comunidad Foral de Navarra y el Ministerio de Defensa, de 20 de octubre de 1999, a la entrada en vigor del que se está dictaminando.

En la cláusula **séptima**, bajo la rúbrica “resolución”, se contemplan las causas de resolución del Convenio; a saber, el mutuo acuerdo, la imposibilidad sobrevenida de cumplir el fin, el transcurso del plazo estipulado y el desistimiento de alguna de las partes, así como el incumplimiento de los compromisos imputable a alguna de ellas.

En tales supuestos, se establece la obligación de las partes signatarias de comunicarse por escrito “la acreditación de la concurrencia de la causa invocada para dar por extinguida la relación convencional con un mes a la fecha de su efectividad”. Este apartado segundo de la cláusula sólo aparece en uno de los dos ejemplares remitidos al Consejo, en concreto el que aparece firmado, al igual que el resto de la documentación recibida, por el Director General de Presidencia.

II. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que el Convenio Marco entre el Ministerio de Defensa y la Comunidad Foral de Navarra para la realización de actividades culturales, formativas y sociales se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.