

<p>Expediente: 61/2000 Órgano: Pleno Objeto: Modificación del Acuerdo de Colaboración para la construcción de un Centro Cívico. Dictamen:005/2001, de 19 de febrero</p>

DICTAMEN

En Pamplona, a 19 de febrero de 2001,

el Pleno del Consejo de Navarra, compuesto por don Enrique Rubio Torrano, Presidente, don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario, don Pedro Charro Ayestarán, don José María San Martín Sánchez, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo, Consejeros,

siendo Ponente don José Antonio Razquin Lizarraga,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1 Formulación de la consulta.

El día 14 de diciembre de 2000 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 19.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (en adelante, LFCN), en relación con el artículo 16.1.f) de la referenciada Ley Foral, se recabó la emisión del preceptivo dictamen por el Pleno del Consejo de Navarra sobre la modificación del Acuerdo de Colaboración suscrito entre el Gobierno de Navarra, el Ayuntamiento de

Pamplona y la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Navarra para la construcción de un Centro Cívico, que ha sido tomada en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 4 de diciembre de 2000.

El expediente remitido –correspondiente al Ayuntamiento de Pamplona, excepto el acuerdo del Gobierno de Navarra de 4 de diciembre de 2000- está integrado por los siguientes documentos:

- a) Informe jurídico del Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud del Gobierno de Navarra, de 17 de septiembre de 1999, sobre consideración de la Caja ... como entidad sin ánimo de lucro.
- b) Instrucción y orden de servicio de Alcaldía del Ayuntamiento de Pamplona de 19 de noviembre de 1999 acompañada de borrador de Acuerdo de Colaboración con el Gobierno de Navarra sobre cesión de terreno y promoción de Centro Cívico, con nombramiento de los miembros de la Comisión Técnica Municipal.
- c) Informe del Secretario del Ayuntamiento de Pamplona, de 26 de noviembre de 1999, sobre el Convenio de Colaboración, en el que se indica que el Convenio requiere de otros acuerdos plenarios posteriores pues habrán de cumplirse los requisitos y trámites legales en materia de bienes de los entes locales y concluye que el Convenio respeta la legalidad vigente.
- d) Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Pamplona, de 16 de diciembre de 1999, aprobando el modelo de Acuerdo de Colaboración entre el Gobierno de Navarra, el Ayuntamiento de Pamplona y Caja ..., y facultando a la Alcaldesa para su firma. Consta asimismo que dicho acuerdo se notifica al Gobierno de Navarra, a la Caja ..., a Patrimonio Municipal, y se indica su publicación en los tablones de anuncios del Ayuntamiento y de la Gerencia Municipal de Urbanismo.

- e) Acuerdo del Gobierno de Navarra de 20 de diciembre de 1999 aprobando el proyecto de Acuerdo de Colaboración con el Ayuntamiento de Pamplona y la Caja ... para la construcción y gestión de un Centro Cívico en la Avenida ..., de Pamplona, y facultando al Presidente del Gobierno de Navarra para su firma.
- f) Publicación en el Boletín Oficial de Navarra núm. 13, de 28 de enero de 2000, de anuncios del Ayuntamiento de Pamplona respecto de tres acuerdos del Pleno de dicho Ayuntamiento de 16 de diciembre de 1999: el primero sobre recuperación de la parcela .. en el Sector “..” de la 1ª zona del ... Ensanche del PGOU de Pamplona; el segundo sobre el acuerdo de colaboración entre el Gobierno de Navarra, Ayuntamiento de Pamplona y Caja ... sobre cesión de parcela municipal para la construcción de un Centro Cívico; y el tercero sobre cesión gratuita al Gobierno de Navarra de parcela en el Sector “..” de la 1ª zona del ... Ensanche de Pamplona, previa segregación de la misma, condicionada a su destino a Centro Cívico.
- g) Informe jurídico de la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Pamplona, de 24 de octubre de 2000, sobre cesión gratuita al Gobierno de Navarra de la parcela ... del Sector “...” de U.U. ... para la construcción de Centro Cívico y Acuerdo de Colaboración entre el Gobierno de Navarra, el Ayuntamiento de Pamplona y la Caja ... para la consecución del indicado fin.
- h) Comunicación por la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Pamplona, mediante faxes de fecha 30 de octubre de 2000 dirigidos al Gobierno de Navarra y a la Caja ..., de un nuevo texto de acuerdo de colaboración, resaltando en negrita las modificaciones introducidas.
- i) Propuesta de Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Pamplona

sobre la modificación del Acuerdo de Colaboración, que sólo incluye los cambios a introducir en el acuerdo de colaboración a modificar.

- j) Resolución de la Alcaldía de fecha 8 de noviembre de 2000 acerca de solicitud al Pleno del Consejo de Navarra de dictamen sobre la modificación del indicado Acuerdo de Cooperación en los términos de la propuesta anterior.
- k) Certificación expedida por el Secretario del Gobierno de Navarra con fecha 5 de diciembre de 2000 del acuerdo del Gobierno de Navarra del día anterior tomando en consideración la modificación del Acuerdo de Colaboración, pero sin acompañar los términos de tal modificación.

I.2 Antecedentes de hecho.

1º. El Gobierno de Navarra –mediante acuerdo de 20 de diciembre de 1999- y el Ayuntamiento de Pamplona –por acuerdo plenario de 16 de diciembre de 1999- aprobaron el Acuerdo de Colaboración entre el Gobierno de Navarra, el Ayuntamiento de Pamplona y la Caja ... para la construcción de un Centro Cívico en la Avenida ... de

2º. Con posterioridad han aparecido determinadas circunstancias que motivan la modificación de dicho Acuerdo de Colaboración. En concreto, la tramitación de modificaciones del planeamiento urbanístico que afectan a la parcela en que va a desarrollarse dicho Centro Cívico y la configuración de la Caja ..., tras su fusión con la Caja de Ahorros y Monte de Piedad Municipal de Pamplona, como “Caja ...”.

A la vista de ello, la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Pamplona, mediante informe de 24 de octubre de 2000, propone, de un lado, dejar sin efecto la cesión en su día acordada de la citada parcela y segregar

una nueva que será objeto de cesión gratuita a favor del Gobierno de Navarra, con una nueva descripción, previa declaración de alienabilidad de la parcela e iniciación del procedimiento de cesión gratuita, en la que constará la condición de destinarse a Centro Cívico y la exigencia de autorización expresa y escrita del Ayuntamiento para el cambio de ese destino.

Y, de otro, la modificación del Acuerdo de Colaboración antes citado mediante la alteración de la redacción o la adición de algunos párrafos, en el sentido siguiente: una nueva descripción de la finca objeto de cesión; un nuevo párrafo sobre la responsabilidad de los promotores respecto de la urbanización y ajardinamiento de las zonas exteriores; la inclusión en la descripción del programa a cumplir por el proyecto de un apartado sobre aparcamiento subterráneo público; y la sustitución de las referencias a la Caja ... por la mención a la “Caja ...”.

Este informe concluye aludiendo a la exigencia respecto de dicha modificación del preceptivo dictamen del Pleno del Consejo de Navarra, cuya petición debe hacerse por la Presidenta de la Corporación por conducto del Presidente del Gobierno de Navarra.

3º. A dicha propuesta de modificación del Acuerdo de Colaboración da curso la Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Pamplona, remitiéndola al Gobierno de Navarra y señalando que procede el preceptivo dictamen de este Consejo.

4º. El Gobierno de Navarra, por acuerdo de 4 de diciembre de 2000, teniendo en cuenta las nuevas circunstancias aludidas, considera que procede modificar el texto del Acuerdo de Colaboración, de forma que se recojan todas las variaciones producidas como consecuencia de las

modificaciones urbanísticas aprobadas o en tramitación; y, entendiendo preceptivo el dictamen de este Consejo, acuerda tomar en consideración dicha modificación a tal efecto. Este acuerdo no expresa, empero, los concretos términos de la modificación del citado Acuerdo de Colaboración.

I.3 Consulta.

La consulta planteada solicita del Pleno del Consejo de Navarra dictamen preceptivo sobre la modificación del Acuerdo de Colaboración suscrito entre el Gobierno de Navarra, el Ayuntamiento de Pamplona y la Caja ... para la construcción de un Centro Cívico.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1 Carácter preceptivo del dictamen.

La Ley Foral del Consejo de Navarra establece en su artículo 16.1. f) la exigencia de consulta preceptiva al Pleno del Consejo en *“los Convenios y Acuerdos de Cooperación con el Estado, con las Comunidades Autónomas y con las Administraciones Públicas, en los que la Comunidad Foral sea parte, así como cuanto se refiera a dudas y discrepancias sobre los mismos”*.

Como venimos reiterando en precedentes dictámenes (desde el Dictamen 13/2000, de 1 de junio), de acuerdo con el transcrito precepto legal, este Consejo debe ser consultado y, por tanto, emitir dictamen preceptivo en todos los Convenios y Acuerdos de Cooperación que la Administración de la Comunidad Foral celebre con cualquiera de las Administraciones Públicas, incluidas las Entidades que integran la Administración Local de Navarra.

La naturaleza jurídica del Acuerdo de Colaboración cuya modificación se nos somete a consulta, encaja en la de los convenios de cooperación previstos en el artículo 63 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Administración Local de Navarra (en adelante, LFAL), que dispone que: “La Administración de la Comunidad Foral y las entidades locales podrán celebrar convenios de cooperación para la ejecución de obras y prestación de servicios de interés común”. En efecto, dicha condición es evidente tanto por la naturaleza de sus intervinientes como por el contenido del Acuerdo, en el que las partes adquieren compromisos para desarrollar la construcción y gestión de un Centro Cívico en Pamplona, esto es, la consecución de una finalidad social inserta en el ámbito del interés y competencias de las entidades participantes.

Sin embargo, la anterior consideración no es todavía suficiente en este caso, que aparece teñido por tres circunstancias particulares respecto de aquella previsión legal -artículo 16.1.f) de la LFCN-, que es pertinente abordar. En primer lugar, la consulta se refiere a una modificación de un convenio –denominado Acuerdo de Colaboración- objeto de previa aprobación por los entes públicos intervinientes. En segundo lugar, junto a las dos entidades públicas citadas –Administración de la Comunidad Foral de Navarra y Ayuntamiento de Pamplona- interviene en el convenio o acuerdo una tercera parte, como es la Caja ..., que carece de la condición de Administración Pública. Y en tercer lugar, la consulta ha sido formulada por el Presidente del Gobierno de Navarra, si bien el expediente remitido ha sido confeccionado y corresponde al Ayuntamiento de Pamplona, constando en él una resolución de la Alcaldía sobre la consulta a este Consejo.

No suscita especial problemática la primera de tales circunstancias. En efecto, los términos del transcrito artículo 16.1.f) de la LFCN, así como el principio del “contrarius actus”, conllevan que la modificación de un convenio

de colaboración haya de sujetarse –por regla general- a los mismos trámites exigidos para su adopción inicial; por lo que es preceptivo nuestro dictamen en este caso.

Tampoco reviste dificultad la segunda circunstancia, a la que se ha dado ya respuesta por este Consejo (Dictamen 23/2000, de 21 de agosto). Estamos ante un convenio de colaboración que la Administración de la Comunidad Foral de Navarra celebra con el Ayuntamiento de Pamplona, sin que la intervención de un tercero como parte en el mismo altere tal carácter a los efectos de la exigencia de nuestro dictamen, que también en este caso es preceptivo.

Mayor atención hemos de prestar, empero, a la forma en que se ha solicitado el presente dictamen, pues a la resolución de la Alcaldía de Pamplona sobre la petición del mismo, acompañando el expediente municipal correspondiente, ha seguido únicamente el acuerdo del Gobierno de Navarra de 4 de diciembre de 2000, de toma en consideración de la modificación, y la posterior formulación de la consulta por el Presidente del Gobierno de Navarra.

Pues bien, ha de indicarse que en el supuesto de consulta preceptiva del artículo 16.1.f) de la LFCN, el factor determinante estriba en que la Administración de la Comunidad Foral de Navarra sea parte en el convenio. De donde se deriva que nuestro dictamen ha de evacuarse a consulta de dicha Administración, formulada por sí y directamente por el Presidente del Gobierno de Navarra (artículo 19.1 LFCN), y no como conducto de una petición de un ente local (artículo 19.3 LFCN).

En el presente caso, la consulta ha sido formulada por el Presidente del Gobierno de Navarra al amparo del artículo 19.1 de la LFCN, sobre la base

del acuerdo del Gobierno de Navarra de 4 de diciembre de 2000. Por tanto, sin entrar en otras consideraciones, la consulta ha sido formulada por quien está legalmente legitimado al efecto.

En consecuencia, el Pleno del Consejo de Navarra emite el presente dictamen con carácter preceptivo.

II.2. Examen de la modificación del Acuerdo de Colaboración y sobre su conformidad con el ordenamiento jurídico.

El objeto de nuestro dictamen, a tenor de la consulta formulada, se ciñe a la ponderación jurídica de la modificación del Acuerdo de Colaboración entre el Gobierno de Navarra, el Ayuntamiento de Pamplona y la Caja ... para la construcción de un Centro Cívico, por lo que a los términos de dicha modificación ha de circunscribirse nuestro examen en Derecho.

Como se ha indicado en los antecedentes, la variación de determinadas circunstancias (urbanísticas y denominación de una de las partes) han motivado una propuesta de modificación de los términos del citado Acuerdo de Colaboración. En concreto, tal modificación comprende los cambios siguientes: en primer lugar, una nueva descripción de la finca objeto de cesión; en segundo lugar, la adición de un párrafo sobre la responsabilidad de los promotores respecto de la urbanización y ajardinamiento de las zonas exteriores, así como la inclusión dentro del programa a cumplir por el proyecto de un aparcamiento subterráneo público; y en tercer lugar, la sustitución de las referencias a la Caja ... por la nueva denominación social de "Caja ...".

El análisis jurídico de dicha modificación ha de considerar tres aspectos: en primer lugar, la intervención de las distintas entidades que son

parte en el mismo; en segundo lugar, el contenido de tales modificaciones; y por último, las exigencias legales que han de cumplirse para su suscripción.

Desde la perspectiva de las personas jurídicas intervinientes, la suscripción o formalización de la modificación de un convenio de colaboración exige la adopción de los acuerdos precisos por los órganos legal o estatutariamente competentes para su aprobación o autorización. En el presente caso, no consta en la documentación remitida el acuerdo plenario del Ayuntamiento de Pamplona aprobando dicha modificación, ni la aceptación de la modificación por la Caja de Ahorros parte en el convenio; requisitos que, obviamente, habrán de ser cumplimentados antes de su formalización.

Por otra parte, la posibilidad de suscribir un convenio o acuerdo de colaboración, así como sus modificaciones, para la finalidad perseguida en este caso –la construcción y gestión de un centro cívico- encuentra cobertura, respecto de los entes públicos intervinientes, en el artículo 63 de la LFAL, y para la otra entidad participante en el artículo 3.1.d) de la Ley Foral 10/1998, de 16 de junio, de Contratos de las Administraciones Públicas de Navarra, teniendo en cuenta en todo caso la finalidad social perseguida.

En cuanto al contenido de la modificación, los nuevos términos propuestos obedecen a la adecuación del acuerdo de colaboración a las variaciones habidas con posterioridad tanto urbanísticas como en la configuración de la Caja. Por ello, tales modificaciones no pueden ser objeto de tacha dada su finalidad y contenido, sin perjuicio de constatar que los cambios debidos a la vertiente urbanística se refieren –según la documentación aportada- a instrumentos de planeamiento en tramitación.

En último término, no puede ignorar este Consejo que la parcela cuya descripción se modifica, de titularidad municipal, va a ser objeto de cesión gratuita al Gobierno de Navarra para su destino a Centro Cívico, por lo que será preciso cumplir con la legislación aplicable a dicho supuesto, en concreto deberán cubrirse las exigencias establecidas al efecto en la Ley Foral de Administración Local de Navarra de 1990 y disposiciones complementarias. En tal sentido, aunque no obra documentación sobre ello en el expediente remitido, en el Boletín Oficial de Navarra núm. 12, de 26 de enero de 2001 (pág. 560), aparece publicado anuncio del Ayuntamiento de Pamplona del acuerdo plenario de 16 de noviembre de 2000 sobre cesión gratuita al Gobierno de Navarra de parcela con destino a Centro Cívico. Igualmente, la posterior cesión del uso habrá de cumplir las exigencias al efecto fijadas en la Ley Foral 17/1985, de 17 de septiembre, de Patrimonio de Navarra.

III. CONCLUSIÓN

La modificación del Acuerdo de Colaboración a suscribir entre el Gobierno de Navarra, el Ayuntamiento de Pamplona y la Caja ... para la construcción de un Centro Cívico, se ajusta al ordenamiento jurídico, sin perjuicio de que deberán cumplirse los requisitos y exigencias legales indicados.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.