

<p><b>Expediente:</b> 8/2000 <b>Órgano:</b> Pleno <b>Objeto:</b> Convenio entre el Ministerio de Administraciones Públicas y la Comunidad Foral de Navarra sobre formación continua. <b>Dictamen:</b> 6/2000, de 17 de abril</p>
--

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 17 de abril de 2000,

el Pleno del Consejo de Navarra, integrado por D. Enrique Rubio Torrano, Presidente, D. José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario, y los Consejeros D. Pedro Charro Ayestarán, D. Joaquín Salcedo Izu, D. José M<sup>a</sup> San Martín Sánchez, D. Eugenio Simón Acosta y D. Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente el Consejero D. Pedro Charro Ayestarán,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### **I.- ANTECEDENTES**

#### **I-1 Formulación y tramitación de la consulta**

Con fecha 10 de Marzo del 2000, tuvo entrada en este Consejo escrito dirigido a su Presidente por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Navarra, en el que, al amparo de lo dispuesto en el art. 19.1 de la Ley Foral 8/1999, del Consejo de Navarra (en adelante LFCN) y en consonancia con el tenor del art. 16.1.f) de dicha Ley Foral, se recabó la emisión de dictamen de carácter preceptivo por el Pleno del Consejo de Navarra.

## **I-2 Consulta**

La petición de dictamen somete al Consejo de Navarra el pronunciamiento sobre los términos del proyecto de Convenio a suscribir entre el Ministerio de Administraciones Públicas y la Comunidad Foral de Navarra para el desarrollo de Planes de Formación Continua acogidos al 2º Acuerdo de Formación continua en las Administraciones Públicas de 23 de Diciembre de 1.996, que fue tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 6 de marzo del 2000.

## **I-3 Antecedentes de hecho**

En el texto del Convenio de Colaboración sometido a dictamen, el cual se acompaña con el expediente como doc. 5, se destaca que dicho Convenio tiene por objeto establecer la colaboración entre el Ministerio de Administraciones Públicas (en adelante MAP) y la Administración de la Comunidad Foral de Navarra para el desarrollo de Planes de Formación Continua acogidos al 2º Acuerdo de Formación Continua en las Administraciones Públicas (Cláusula primera del Convenio)

En la cláusula tercera, se contiene la obligación del MAP quien, a través del Instituto Nacional de Administración Pública y con cargo a su presupuesto, financiará el Plan de Formación Continua objeto del Convenio con un importe de 44.794.623 pesetas, de la que será beneficiaria la entidad promotora designada por la Comunidad Foral de Navarra.

Dicha entidad promotora se compromete a destinar los fondos librados a los gastos correspondientes a la ejecución y desarrollo de las acciones formativas previstas en el plan de Formación Continua aprobado (Cláusula

cuarta), debiendo acreditarse dicho destino por la Comunidad Foral de Navarra de acuerdo a lo previsto en la Ley General Presupuestaria (Cláusula Octava).

El Convenio remitido trae por causa, tal como se recoge en sus propias cláusulas, del Acuerdo firmado el 23 de Diciembre de 1.996 entre representantes de la Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas, de la Federación Española de Municipios y Provincias y, por último, de las Organizaciones Sindicales, al que se denomina “2º Acuerdo de Formación Continua en las Administraciones Públicas”, dirigido a ordenar la formación continua en las Administraciones Públicas en el marco de la Comisión General para la Formación Continua, y que desarrolla el contenido de los planes de formación, la tramitación de los mismos, los órganos de seguimiento y control y la financiación de los mismos.

De esta manera el Convenio remitido se asienta y remite a los acuerdos establecidos en dicho “2º Acuerdo de Formación Continua en las Administraciones Públicas” y concreta el compromiso de financiación por el MAP para el ejercicio presupuestario de 2000.

## **II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

**-1-**

### **Carácter preceptivo del dictamen**

La Ley Foral del Consejo de Navarra establece en su art. 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.*

Llama la atención de esta norma, en primer término, el amplio ámbito de la misma, que se extiende tanto a los Convenios y Acuerdos de Cooperación con el Estado y las Comunidades Autónomas, así como con las Administraciones Públicas; campo más extenso que el previsto en el art. 26.b) de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en lo sucesivo, LORAFNA).

En segundo lugar, hay que destacar la amplitud y diversidad de los Convenios posibles entre las Administraciones Públicas, cuyas notas para ser calificados como tales están presentes tanto en la regulación estatal: Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), modificada por la Ley 4/1999; como en el ámbito foral en la LORAFNA (arts. 26.b), 65 y 70), en la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (art. 9.b) y el propio Reglamento del Parlamento de Navarra

Los convenios y acuerdos de cooperación se sustentan en las antedichas normas, sin olvidar que, respecto de aquellos que tienen como parte a la Administración del Estado, son consecuencia del *elemental principio de relación y colaboración entre los poderes central y autonómico*, sancionado por el Tribunal Constitucional *como un deber general que no es menester justificar en preceptos concretos, pues se encuentra implícito en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado que se implanta con la Constitución* (STC 74/1983 de 30 julio; 18/1982 de 4 de mayo, entre otras), cubriendo el amplio y beneficioso objetivo de establecer fórmulas y mecanismos concretos de coordinación, colaboración y cooperación, así como instrumentar actuaciones conjuntas de mutuo interés.

Pues bien, a la vista del tenor del Proyecto de Convenio remitido, no cabe sino concluir que, con independencia del carácter meramente instrumental o derivado, y de la íntima relación del Convenio con el Acuerdo de

Formación del que trae causa, nos hallamos formalmente ante un convenio de colaboración que se encuadra dentro de los previstos en el art. 26.b) de la LORAFNA y que reúne las notas exigidas para conceptuarlo jurídicamente como tal en el art. 6 de la LRJ-PAC, pues en esencia se trata de un instrumento en el que órganos de la Administración Central y de la Comunidad Foral de Navarra, en uso de sus competencias, acuerdan la financiación de unas concretas actuaciones, en este caso a desarrollar en el ámbito de la formación continua, durante un plazo concreto de vigencia, por lo que se dan, aun mínimamente, los rasgos de bilateralidad y asunción de compromisos por las partes.

Abona además esta tesis el hecho de que el Acuerdo de Formación Continua, del que el Convenio remitido trae sin duda causa –como cumplidamente enfatiza en sus informes la Secretaría Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior del Gobierno de Navarra- no es propiamente un convenio de colaboración, sino, tal como se ha descrito en los antecedentes, un acuerdo entre agentes muy diversos, entre los que, por cierto, no comparece la Comunidad Foral, en orden a la promoción de la formación continua, al que no puede darse la categoría jurídica de convenio de colaboración.

Así pues, y en aras a la máxima concreción, cabe decir que, de acuerdo con el repetido art. 16.1.f) de la LFCN, todo convenio o acuerdo de colaboración con la Administración del Estado en el que la Comunidad Foral sea parte, y tal característica ostenta el que nos ocupa, deberá someterse a dictamen preceptivo del Consejo de Navarra, por lo que resulta procedente en el presente caso la emisión de dictamen.

La precedente conclusión, además, tendrá sin duda consecuencias en orden a entender precisa también la autorización parlamentaria que el art. 26.b) de la LORAFNA exige para formalizar Convenios con el Estado y con las

Comunidades Autónomas, a la que el Convenio remitido tampoco puede sustraerse.

– 2 –

### **Examen del Convenio de colaboración**

De la lectura del Convenio remitido, cuyo núcleo consiste en comprometer la financiación del MAP en la cuantía de 44.794.623 pesetas para planes de formación continua cuya ejecución, por su parte, se compromete a acreditar la Comunidad Foral, no se encuentra objeción ni impedimento legal alguno por parte del Consejo de Navarra, si bien cabe hacer una observación en lo que respecta al párrafo segundo del expositivo primero del citado Convenio.

En efecto, en el referido párrafo se expresa que *conforme a lo establecido en la LORAFNA corresponde a la Comunidad Foral en el marco de la regulación general del Estado el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad*, siendo tal mención incorrecta e inadecuada, pues aunque pueda responder a un marco general, desconoce que Navarra cuenta con competencia histórica o foral en dicha materia.

Amén de otras posibles competencias que pudieran confluír aquí, es lo cierto que el art. 49.1.e) de la LORAFNA reconoce a Navarra, en virtud de su régimen foral, competencia exclusiva en materia 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*.

Por tanto, debe modificarse el citado párrafo del expositivo primero del Convenio considerado para ajustarlo a las competencias de Navarra en la materia.

### **CONCLUSIÓN**

El proyecto de convenio de colaboración entre el Ministerio de Administraciones Públicas y la Comunidad Foral de Navarra para el desarrollo de Planes de Formación Continua acogidos al 2º Acuerdo de Formación Continua en las Administraciones Públicas de 23 de diciembre de 1996 se ajusta al ordenamiento jurídico, con la salvedad de la referencia competencial del párrafo segundo de expositivo primero que ha de ajustarse a las competencias reconocidas a Navarra en la LORAFNA para dicha materia.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.