

<p>Expediente: 9/2000 Órgano: Pleno Objeto: Convenio de Colaboración entre el Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación del Gobierno de Navarra y la Federación Navarra de Municipios y Concejos. Dictamen: 13/2000, de 1 de junio</p>
--

DICTAMEN

En Pamplona, a 1 de junio de 2000,

el Pleno del Consejo de Navarra, compuesto 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 María San Martín Sánchez, D. Eugenio Simón Acosta y D. Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente D. José María San Martín Sánchez,

emite el siguiente dictamen:

I ANTECEDENTES

I-1 Formulación y tramitación de la consulta

Con fecha 22 de marzo de 2000, tuvo entrada en este Consejo escrito, del día 17 de los mismos mes y año, dirigido a su Presidente por el 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.

I-2 Consulta

Se solicita la emisión del preceptivo dictamen por el Pleno del Consejo de Navarra sobre el proyecto de Convenio de Colaboración a suscribir entre el Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación del Gobierno de Navarra y la Federación Navarra de Municipios y Concejos (en adelante FNMC), para el acondicionamiento de locales para temporeros, que ha sido tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 13 de marzo de 2000.

I-3 Antecedentes de hecho

A la solicitud de dictamen se acompaña la siguiente documentación en la que se recogen los antecedentes de hecho:

a) Certificado del Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 13 de marzo de 2000, por el que se acuerda tomar en consideración el Proyecto de Convenio de Colaboración entre el Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación y la FNMC para el acondicionamiento de locales para temporeros, a efectos de la emisión del preceptivo Dictamen del Pleno del Consejo de Navarra, de conformidad con el artículo 16.1 f) de la LFCN, declarándose justificada la urgencia del expediente a los efectos previstos en el artículo 22, párrafo segundo, de la misma Ley Foral.

b) Informe relativo al Proyecto de Convenio de Colaboración entre el Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación y la FNMC, para el acondicionamiento de locales para temporeros, suscrito, con fecha "marzo de 2000", por el Director General de dicho Departamento.

c) Informe jurídico, suscrito por la Jefa de la Sección de Acción Normativa y Coordinación Jurídica del citado Departamento, sobre el repetido Proyecto.

d) Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 7 febrero de 2000, aprobando el Proyecto de "Plan de choque para el alojamiento de los trabajadores temporeros en las campañas de recolección de productos agrícolas", ordenando su remisión al Parlamento de Navarra para su tramitación, si procede, conforme al artículo 197 del Reglamento de la Cámara, y designando al Consejero de Agricultura, Ganadería y Alimentación para su exposición y defensa en dicha sede parlamentaria.

e) Texto del "Plan de Choque para el alojamiento de los trabajadores temporales en campañas de recolección de productos agrícolas".

f) Anteproyecto del "Convenio de Colaboración entre el Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación del Gobierno de Navarra y la FNMC para el acondicionamiento de locales para temporeros".

g) Escrito del Secretario General de la FNMC, de 1 de marzo de 2000, comunicando al Director General del Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación haberse aprobado por la Comisión Ejecutiva de la citada Federación, con fecha 28 de febrero de 2000, suscribir el repetido

Convenio de Colaboración con dicho Departamento, previa inclusión de determinadas modificaciones sobre el borrador propuesto.

h) Certificado de la Secretaria Técnica del Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación, acreditativa de la existencia en los Presupuestos Generales de Navarra de la partida presupuestaria "Colaboración con la Federación de Municipios para acondicionamiento de locales para temporeros".

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

- I -

Urgencia del expediente.

Se afirma en la solicitud del dictamen haber sido declarada la urgencia del expediente a efectos del artículo 22, párrafo segundo, de la LFCN; y en este sentido, reiterando lo ya afirmado en dictámenes anteriores emitidos a instancia del mismo Gobierno de Navarra, se ha de puntualizar: a) que corresponde a este Consejo, por las razones en aquéllos aducidas que se dan por reproducidas, ponderar la urgencia alegada y decidir sobre el plazo necesario para la emisión de los dictámenes; y b) que habiéndose constituido recientemente, a la vista de las precarias circunstancias que, en cuanto a medios materiales y personales, se encuentra, este Consejo acordó, en sesión plenaria celebrada el 9 de marzo de 2000, ampliar en 30 días naturales los plazos en curso para evacuar los dictámenes solicitados hasta entonces, y elevar al Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Navarra y al Excmo. Sr.

Presidente del Parlamento de Navarra el ruego de que las citadas circunstancias sean tenidas en cuenta antes de cursar nuevas peticiones de dictámenes.

En sesión de 17 de abril de 2000, este Consejo acordó ampliar, por las mismas razones, en 30 días naturales los plazos en curso para la emisión de los dictámenes solicitados hasta el citado día.

- II -

Carácter preceptivo de la consulta a este Consejo en los Convenios y Acuerdos de Cooperación con las Administraciones Públicas en los que la Comunidad Foral sea parte.

La Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante LORAFNA) señala que Navarra podrá celebrar convenios de cooperación con la Administración del Estado para la gestión y prestación de obras y servicios de interés común (Art. 65), y con las Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios correspondientes a materias de su exclusiva competencia (Art. 70.1). En ambos casos la Diputación Foral precisa la autorización del Parlamento (Art. 26 b de la LORAFNA y 158.1 y 160.1 del Reglamento del Parlamento de Navarra). Idéntica disposición se contiene en el artículo 9º b) de la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

La Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Administración Local (en adelante LFAL), dispone, en su artículo 63, que la Administración de la

Comunidad Foral y las entidades locales de Navarra podrán celebrar convenios de cooperación para la ejecución de obras y prestación de servicios de interés común. En este caso no se exige autorización previa del Parlamento.

Finalmente, la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, aplicable en Navarra, de acuerdo con lo establecido en su disposición transitoria tercera, en lo que no se oponga al régimen que para su Administración Local establece el artículo 46 de la LORAFNA, prevé, en su artículo 57, la cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración Local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, que se desarrollará con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los consorcios o convenios administrativos que suscriban.

En definitiva, el ordenamiento jurídico contempla la celebración de convenios y acuerdos de cooperación entre las Administraciones Públicas sin excepción.

La LFCN, en su artículo 16.1 f), establece la obligación de ser consultado el Consejo de Navarra en Pleno no sólo para celebrar Convenios y Acuerdos de Cooperación con el Estado y con las Comunidades Autónomas sino también "*con las Administraciones Públicas*", en los que la "*Comunidad Foral sea parte*".

El contenido del citado precepto legal obliga a interpretar que este Consejo debe ser consultado y, por tanto, emitir dictamen en todos los Convenios y Acuerdos de Cooperación que la Administración de la Comunidad

Foral celebre con cualquiera de las Administraciones Públicas, incluidas, cabalmente, las entidades que integren la Administración Local navarra. La dicción del repetido artículo es clara, se refiere a las Administraciones Públicas sin introducir ninguna excepción, y a los Convenios y Acuerdos de Cooperación sin límites cualitativos ni cuantitativos, por lo que, aunque dicha disposición no se compadezca con la propia esencia de este Consejo, órgano consultivo superior de la Comunidad Foral, conforme a lo establecido en el artículo 1 de la Ley Foral de su creación, obligado resulta concluir que, sin embargo, debe ser consultado preceptivamente siempre que la Administración de la Comunidad Foral suscriba Convenios o Acuerdos con cualesquiera de las Administraciones Públicas, en tanto esté vigente, con su actual redacción, el artículo 16.1.f) de la LFCN, porque es principio general del derecho que cuando la ley no establece distinciones no se debe distinguir ("Ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus").

- III -

Sobre la obligatoriedad de la consulta.

Como se ha expuesto anteriormente, este Consejo de Navarra en Pleno debe ser consultado, preceptivamente, cuando la Administración de la Comunidad Foral celebre Convenios o Acuerdos de Cooperación con cualquiera de las Administraciones Públicas. Sin embargo, a juicio del mismo, la FNMC no es una entidad local, ni tiene la consideración de Administración Pública, porque como se hace constar en el artículo 1 de sus propios Estatutos, "es una asociación compuesta por las Entidades que voluntariamente deciden integrarse en la misma ...". No siendo Administración Pública la citada Federación no es preceptiva, en este caso, la formulación de la consulta.

Sobre la conformidad con el ordenamiento jurídico del Convenio objeto de consulta.

Es criterio de este Consejo que cuando se formule una consulta, por entenderse preceptivo el dictamen, por alguno de los órganos que, conforme al artículo 18 de la LFCN, tienen facultad de consulta universal, como ocurre en el presente caso, y se considere que la misma no tiene carácter preceptivo, debe emitirse dictamen facultativamente, criterio éste que obliga a analizar el convenio sometido a consulta.

Como se ha expuesto anteriormente, la LFAL prevé, en su artículo 63, la posibilidad de que la Administración de la Comunidad Foral celebre convenios de cooperación con las entidades locales, entre otros supuestos, cuando se trate de prestar servicios de interés común.

Resulta incuestionable que el alojamiento de trabajadores temporeros en las campañas de recolección de productos agrícolas es un "servicio" en cuya adecuada prestación están interesados tanto la Administración de la Comunidad Foral como las entidades locales de Navarra afectadas por el problema, pero el repetido precepto se refiere a convenios de cooperación a celebrar directamente entre la Administración de la Comunidad Foral y las entidades locales de Navarra, sin prever la intervención de intermediarios. Esta circunstancia unida al hecho de que ni las competencias de los órganos de gobierno de la Administración de la Comunidad Foral, ni las de los mismos órganos de las entidades locales son delegables en la FNMC (por no darse los requisitos exigidos para ello en el artículo 13 de la Ley 30/1.992,

de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común) hacen inviable dar cobertura legal al convenio de cooperación, objeto de este dictamen, desde el artículo 63 de la LFAL, al no ser la FNMC una entidad local ni poder actuar en representación de ninguna de las citadas Administraciones Públicas.

El objeto inmediato del convenio es una transferencia de fondos públicos a la FNMC, pero su finalidad no es la realización por ésta de ninguna actividad de fomento, ya que el acondicionamiento de locales para temporeros ha de llevarse a cabo por los entes locales interesados. Es decir que en la lógica y normal relación jurídica entre la Administración de la Comunidad Foral y las entidades locales de Navarra, como consecuencia de la concesión de una subvención para una actividad propia de éstos, se interpone o interfiere la FNMC, que no realiza por sí la actividad fomentada, asumiendo funciones administrativas de gestión de subvenciones que son propias de la Administración Local.

La Ley Foral 8/1.997, de 9 de junio, reguladora del régimen general para la concesión, gestión y control de las subvenciones de la Administración de la Comunidad Foral y de sus organismos autónomos establece, en su artículo 8, que tendrán la consideración de beneficiarios de las subvenciones los destinatarios de los fondos públicos que hayan de realizar la actividad que fundamenta su otorgamiento o que se encuentren en la situación que legitima su concesión. La misma Ley Foral, en su artículo 15.1, prevé la posibilidad de que, en las bases reguladoras de las subvenciones, pueda establecerse que la entrega o distribución de los fondos públicos a los beneficiarios se efectúe a través de entidades colaboradoras (sociedades o entes públicos de la Comunidad Foral o personas jurídicas que reúnan condiciones suficientes de

solvencia) que actúan, conforme a lo establecido en el apartado 2 del mismo precepto, por cuenta del Departamento u Organismo Autónomo concedente a todos los efectos relacionados con la subvención la que en ningún caso se considerará integrante de su patrimonio.

En el capítulo de Gastos del Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación de la Ley Foral 18/1.999, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio del año 2.000, figura la partida presupuestaria 10000-71210-7600-7131 "Colaboración con la Federación de Municipios para acondicionamiento de locales para temporeros", línea 30.290-8, dotada de 12.000.000 de pesetas.

Es, por tanto, el propio Parlamento de Navarra el que, a través de la Ley Foral de Presupuestos citada, ha designado a la FNMC, como entidad colaboradora, para distribuir, entre los beneficiarios de la subvención (los entes locales), los fondos públicos destinados al acondicionamiento de locales para temporeros, lo que se puede instrumentar, de acuerdo con lo señalado en el artículo 4.2 de la repetida Ley Foral de subvenciones, mediante un acuerdo o convenio de colaboración en el que se establezcan las bases reguladoras de la subvención, requisitos éstos que se cumplen en el que es objeto de este dictamen, sin que en ningún caso -como se ha expuesto anteriormente- pueda considerarse como integrante del patrimonio de la FNMC el importe de la misma, de acuerdo con lo establecido en el artículo 15.2, ya citado, de aquella Ley Foral reguladora de las subvenciones.

CONCLUSIÓN

El "Convenio de Colaboración entre el Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación del Gobierno de Navarra y la Federación Navarra de Municipios y Concejos para el acondicionamiento de locales para temporeros" se ajusta al Ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha reseñados en el encabezamiento.