

<p>Expediente: 19/2001 Órgano: Pleno Objeto: Convenio entre el Departamento de Educación y Cultura y el Ayuntamiento de Pamplona en materia de uso del Vascuence en el ámbito municipal. Dictamen: 19/2001, de 9 de abril</p>

DICTAMEN

En Pamplona, a 9 de abril 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 Joaquín Salcedo Izu, don José María San Martín Sánchez, y don Alfonso Zuazu Moneo, Consejeros,

siendo Ponente don Alfonso Zuazu Moneo,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1 Formulación de la consulta.

El día 13 de marzo de 2001 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 misma Ley Foral, se recabó la emisión del preceptivo dictamen por el Pleno del Consejo de Navarra sobre el Convenio a suscribir entre el Departamento de Educación y Cultura y el Ayuntamiento de Pamplona en materia de uso del vascuence en el ámbito municipal, que ha sido tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 26 de febrero de 2001.

A la solicitud de dictamen se adjunta expediente en el que, debidamente foliados y precedidos por un índice, constan los siguientes documentos:

- a) Texto del Decreto Foral 297/1998, de 13 de octubre, por el que se regula el marco de cooperación entre el Gobierno de Navarra y las distintas entidades locales para la protección y fomento del uso del vascuence en el ámbito municipal, publicado en el Boletín Oficial de Navarra número 297, de 13 de octubre de 1998, del que se aporta copia.
- b) Informe del Secretario Técnico del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, de 11 de enero de 2001, sobre el proyecto de Convenio, en el que se concluye en su adecuación al marco legal de aplicación, sugiriendo dos correcciones puntuales que, según se desprende del proyecto tomado en consideración por el Gobierno de Navarra, han sido incorporadas al texto que tenemos a la vista. Advierte el citado informe sobre la necesidad de nuestro dictamen con carácter previo a la aprobación del Convenio.
- c) Escrito de una letrada del Ayuntamiento de Pamplona, de 7 de febrero de 2001, en el que expone su conclusión sobre la adecuación a derecho del “nuevo convenio de colaboración en materia de política lingüística entre el Gobierno de Navarra y el Ayuntamiento de Pamplona”.
- d) Informe del Director General de Universidades y Política Lingüística, de 13 de febrero de 2001, en el que se exponen los antecedentes y la justificación del Convenio, razonan las modificaciones que se introducen respecto del Convenio anterior, en gran parte motivadas por su adecuación a la normativa aprobada desde entonces, y se subraya la extensión de su ámbito de aplicación abarcando al más amplio de los idiomas oficiales de la Unión Europea.
- e) Informe Jurídico, de 20 de febrero de 2001, emitido por el Secretario Técnico del Departamento de Educación y Cultura, en el que, tras exponer sus antecedentes, analiza la naturaleza del Convenio y de los compromisos que asumen las Administraciones llamadas a suscribirlo, informa sobre el procedimiento a seguir en su aprobación y concluye en su conformidad con el ordenamiento

jurídico.

- f) Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 26 de febrero de 2001, por el que se toma en consideración el Convenio entre el Departamento de Educación y Cultura y el Ayuntamiento de Pamplona en materia de uso del vascuence en el ámbito municipal.
- g) Texto del Convenio a suscribir por el Director General de Universidades y Política Lingüística, “que interviene en representación del Gobierno de Navarra”, y el Concejal Delegado de Cultura del Ayuntamiento de Pamplona, “que interviene en representación del mismo”.

I.2 Antecedentes de hecho.

Según coinciden los distintos informes obrantes en el expediente, el antecedente próximo del Convenio propuesto lo constituye el suscrito entre el Gobierno de Navarra y el Ayuntamiento de Pamplona el 27 de marzo de 1996, sobre normalización del uso del vascuence, cuya vigencia se extendía hasta el 31 de diciembre de 1999 y que, ejercitada la posibilidad de su prórroga, finalizó el 31 de diciembre de 2000.

Vigente el citado Convenio se aprueba el Decreto Foral 297/1998, de 13 de octubre, por el que se regula el marco de cooperación entre el Gobierno de Navarra y las distintas entidades locales para la protección y fomento del uso del vascuence en el ámbito municipal, en cuya Disposición Transitoria se contiene específica referencia a los Convenios de Cooperación suscritos entre el Gobierno de Navarra y algunas Entidades Locales de Navarra y, más en particular, al “firmado con el Ayuntamiento de Pamplona sobre Normalización del uso del vascuence”, ordenando su adecuación en la fecha de su vencimiento “a lo establecido en el presente Decreto Foral y en la Ley 8/1997, de 9 de junio”.

La finalización de la vigencia del anterior Convenio y la consideración de la normativa vigente se constituyen, pues, en antecedentes que identifican los distintos informes como justificación de la necesidad de

aprobar y, en su día, suscribir un nuevo Convenio entre ambas Administraciones.

I.3 Consulta.

La consulta planteada solicita del Pleno del Consejo de Navarra dictamen preceptivo sobre el Convenio entre el Departamento de Educación y Cultura y el Ayuntamiento de Pamplona en materia de uso del vascuence en el ámbito municipal.

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 Convenio que se nos somete a consulta es acorde con la de los Convenios de Cooperación previstos en los artículos 61 a 63 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra (en adelante, LFAL). Así el primero de ellos, el artículo 61, contempla la cooperación económica del Gobierno de Navarra con las entidades locales en asuntos de interés común a *“través de convenios, consorcios y cualesquiera otros instrumentos”*. Con un ámbito más amplio contempla esa cooperación el artículo 62, abarcando no solo su vertiente económica sino también las vertientes jurídica, administrativa y técnica de la cooperación *“al objeto de potenciar la capacidad de gestión de las entidades*

locales a través de los instrumentos que estime necesarios”. Por último, el artículo 63 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”.

De las distintas vertientes participa el Convenio que se propone ya que la mutua cooperación que se establece se extiende no sólo a aspectos de contenido claramente económico sino también a otros de naturaleza administrativa o técnica, que si bien aparecen materialmente limitados al uso y desarrollo del vascuence y lenguas de uso oficial en la Unión Europea trascienden del aspecto meramente formativo del personal dependiente del Ayuntamiento de Pamplona, para incidir en la diversidad lingüística como valor cultural de una comunidad y en el derecho de los ciudadanos a conocer y usar el vascuence (artículo 1º.2.a) de la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre, del Vascuence, en adelante, LFV).

Por otra parte, la naturaleza del Convenio que contemplamos se reafirma a la vista del artículo 3 del Decreto Foral 297/1998, de 13 de octubre, que regula el marco de cooperación entre el Gobierno de Navarra y las entidades locales para la protección y fomento del uso del vascuence en el ámbito municipal, en el que expresamente se alude al Convenio de Cooperación como instrumento que articule la colaboración interadministrativa y, expresamente referido a la ciudad de Pamplona, el apartado 4º de ese artículo señala que “la participación de esta ciudad dentro del marco de colaboración definido en este Decreto Foral se realizará por medio de un Convenio de Cooperación específico”.

Encontrándonos, por tanto, ante un Convenio de Cooperación en el que la Comunidad Foral es parte, resulta preceptivo nuestro dictamen con anterioridad a su aprobación, siendo competencia del Pleno conforme resulta del artículo 16.1.f) LFCN.

II.2. Sobre el procedimiento seguido para la aprobación del Convenio.

Desde la perspectiva procedimental las actuaciones seguidas por la Administración Foral se adaptan en líneas generales a las exigencias de orden formal que pueden requerirse para la aprobación de instrumentos de colaboración de la naturaleza del que nos ocupa. Consta en el expediente, a modo de memoria justificativa del Convenio, un informe del Director General de Universidades y Política Lingüística; se han evacuado consultas a las Secretarías Técnicas de los Departamentos de Presidencia, Justicia e Interior, y de Educación y Cultura, que han emitido sendos informes, de los que algunas observaciones han sido ponderadas por el instructor del expediente e incorporados al texto del Convenio propuesto.

Desde la consideración de la otra parte en el Convenio, el Ayuntamiento de Pamplona, si bien se aporta escrito emitido por sus servicios jurídicos en el que apodóticamente se afirma la adecuación a Derecho del texto propuesto, el expediente carece de una declaración escrita procedente de sus órganos de gobierno de la que, aun condicionada a una aprobación ulterior, se desprenda su conformidad con las condiciones establecidas en las cláusulas del Convenio y que, en un orden lógico, debiera obrar en el expediente con anterioridad a su aprobación por el Gobierno de Navarra si se quiere reducir el peligro, por otra parte inherente a toda aprobación por dos entidades en distinto acto y momento, de que aprobado por el Gobierno el Convenio se vea frustrada su ratificación y formalización porque la otra parte alegue desconocimiento o desacuerdo con sus determinaciones (en este sentido se pronuncia el Consejo de Estado en sus dictámenes números 249/1992, de 26 de marzo, y 401/1996, de 29 de febrero).

Una segunda cuestión, ésta de mayor relevancia y significación, plantea el procedimiento seguido. El examen del expediente facilitado a este Consejo nos demuestra que no se ha sometido el proyecto de Convenio al requisito preceptivo de la intervención crítica o previa de la Intervención General de la Administración Foral.

La Ley Foral 8/1988, de 26 de diciembre, de la Hacienda Pública de Navarra preceptúa con carácter general la necesidad de esta fiscalización en todos aquellos supuestos de los que puedan derivarse derechos y obligaciones de contenido económico para la Hacienda Foral (artículo 99), y más específicamente se contempla esa misma intervención en el artículo 25 de la Ley Foral 8/1997, 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 (en adelante, LFS), en lo referente a las bases de las subvenciones o a los documentos de concesión de las mismas.

Esa misma exigencia de la intervención previa de los actos susceptibles de generar derechos y obligaciones de contenido económico resulta de los artículos 10 y 11 del Decreto Foral 132/1999, de 3 de mayo, por el que se aprobó el Reglamento de control interno ejercido por la Intervención General de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos. En fin, el Decreto Foral 133/1999, de 3 de mayo, que regula los procedimientos de intervención de los actos, documentos y expedientes que puedan generar obligaciones de contenido económico para la Administración de la Comunidad Foral y sus organismos autónomos, remite la fiscalización de las subvenciones cuya ejecución se asemeje al régimen de contratación a los criterios y procedimientos establecidos para el control de los contratos (artículo 11.3), debiendo éstos ser intervenidos, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, salvo contadas excepciones (artículo 13).

Proyectando el marco normativo descrito al proyecto de Convenio planteado, claramente se concluye en la obligación de su fiscalización con carácter previo a la aprobación por el Gobierno de Navarra. Su lectura nos demuestra su idoneidad para la generación de derechos y obligaciones de contenido económico para la Administración de la Comunidad Foral, asumiéndose compromisos de esa naturaleza cuando se dice que el Gobierno de Navarra “colaborará con el Ayuntamiento de Pamplona mediante el 75% de las retribuciones básicas” del técnico en vascuence, o cuando se establece la subvención por el Gobierno de Navarra de las

actividades culturales en vascuence programadas por el Ayuntamiento de Pamplona "con un porcentaje comprendido entre el 5 y el 10% del presupuesto de las mismas" o, en fin, cuando se asume la obligación de colaborar en la formación lingüística del personal del Ayuntamiento de Pamplona "a través de ayudas económicas".

No obsta a lo anterior la previsión de unos "programas de actuación" que elaborará anualmente el Ayuntamiento de Pamplona, pues si bien será en ese momento cuando ha de producirse la concreción cuantitativa del importe de la subvención, no es discutible que es en el Convenio donde se establecen las bases y criterios con los que ha de operarse para la determinación de esa cuantía de la subvención anual.

III. Examen del Convenio y de su conformidad con el ordenamiento jurídico.

El Convenio examinado es un instrumento de articulación de la colaboración entre Administraciones que, específicamente además en lo que concierne a Pamplona, está previsto en el Decreto Foral 297/1998, de 13 de octubre.

Al decir de su exposición de motivos la citada norma reglamentaria se aprueba al objeto de adecuar el marco de las relaciones interadministrativas en el fomento y protección del uso del vascuence a las nuevas exigencias legales establecidas en la LFS, y por ello sus determinaciones vienen a recoger sustancialmente las obligaciones formales y materiales establecidas con carácter general para la actividad subvencional de la Administración de la Comunidad Foral.

El régimen jurídico al que viene sujeto el presente Convenio resulta del artículo 2 del citado Decreto Foral, según el cual se regirán "en primer lugar, por lo establecido en el presente Decreto Foral, por las cláusulas que en el mismo se acuerden y por las disposiciones específicas de aplicación derivadas de la Ley Foral 8/1997, de 9 de junio, reguladora del régimen general para la concesión, gestión y control de subvenciones de la Administración de la Comunidad Foral y sus organismos autónomos".

El contraste de las determinaciones contenidas en el Convenio con las previsiones normativas de las disposiciones que lo rigen demuestran su adecuación, sin que quepa oponer reparo de legalidad a su aprobación.

El convenio identifica su objeto, expresa las áreas que constituyen el ámbito de la cooperación que articula, define y concreta la colaboración del Gobierno de Navarra y sus instrumentos por referencia a la asistencia técnica o económica en función de las actividades que contempla. De igual modo establece las obligaciones que asume el Ayuntamiento de Pamplona. Como instrumento para su gestión el Convenio contempla la elaboración de un programa de actuación anual por el Ayuntamiento de Pamplona, e igualmente articula mecanismos de seguimiento y control de su ejecución, creando una Comisión de Seguimiento y previendo el reintegro de las ayudas para el supuesto de no cumplirse las exigencias establecidas en el artículo 21 LFS.

Resulta así que el Convenio cumple con las obligaciones formales de contenido, incluso siguiéndolo sistemáticamente, que exige el Decreto Foral 297/1998, de 13 de octubre, sin que tampoco se advierta de sus determinaciones materiales contradicción alguna con el marco normativo que define su régimen jurídico, siendo por otra parte sus objetivos conformes con los señalados en los artículos 1 de la LFV y 12 del Decreto Foral 372/2000, de 11 de diciembre, por el que se regula el uso del vascuence en las Administraciones Públicas de Navarra.

No puede omitirse que el Convenio contempla la cooperación entre ambas Administraciones más allá del ámbito específico del fomento y protección del uso del vascuence, extendiéndose a la formación del personal del Ayuntamiento de Pamplona en las lenguas oficiales en la Unión Europea, pero nada cabe objetar al respecto pues esa colaboración viene legitimada por el artículo 62 LFAL y es función asumida por la Administración Foral y encomendada al Instituto Navarro de Administración Pública la de “fijar y desarrollar las políticas generales de formación relativas a los empleados al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra”, así como la de “planificar y realizar los cursos de perfeccionamiento de los empleados de

las Administraciones Públicas en Vascoence e Idiomas Comunitarios”, según resulta del Decreto Foral 344/1999, de 13 de septiembre, por el que se da nueva denominación al Departamento de Presidencia e Interior, se aprueba su estructura orgánica y los Estatutos del Organismo Autónomo Instituto Navarro de Administración Pública.

Concluiremos señalando que no está debidamente justificado en el expediente que el Director General de Universidades y Política Lingüística tenga atribuida la representación del Gobierno de Navarra, para la firma del Convenio.

IV. CONCLUSIÓN.

Para que el Gobierno de Navarra pueda autorizar la firma del Convenio objeto de este dictamen por el Departamento de Educación y Cultura y el Ayuntamiento de Pamplona, es necesario que dicho Acuerdo se someta a intervención crítica o previa de la Intervención General de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.