

<p>Expediente: 20/2000 Órgano: Pleno Objeto: Convenio de Colaboración para la gestión de residuos en el Valle de Erro Dictamen: 21/2000, 21 de agosto</p>

DICTAMEN

En Pamplona, a 21 de agosto de 2000,

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, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo, Consejeros,

siendo Ponente don Eugenio Simón Acosta,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

1. ANTECEDENTES Y CONSULTA

PRIMERO

El 31 de mayo de 2000 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el art. 19.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora LFCN), se recaba dictamen preceptivo, a tenor de lo dispuesto por el art. 16.1.f) de la LFCN, sobre el Proyecto de Convenio de colaboración entre el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda y el Ayuntamiento del Valle de Erro para la construcción y puesta en marcha de un proyecto de gestión de residuos inertes, agrícolas y ganaderos, que ha sido

tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 22 de mayo de 2000.

El día 6 de junio de 2000, el Presidente del Consejo de Navarra solicitó la subsanación de algunas deficiencias observadas en el expediente al Presidente del Gobierno de Navarra, de acuerdo con lo establecido en los artículos 23 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra y 29.2 del Reglamento del Consejo de Navarra, aprobado por Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero.

El día 26 de junio pasado se recibió en el Consejo de Navarra el expediente completo, en el que figuran los siguientes documentos:

1. Acuerdo del Gobierno de Navarra de 25-10-1999, de aprobación del Plan Integrado de Gestión de Residuos de Navarra.
2. Plan Integrado de Gestión de Residuos de Navarra.
3. Resolución 1535/99, de 10 de junio, del Director General de Medio Ambiente.
4. Convenio de Colaboración entre el Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda y el Ayuntamiento de Erro, de 24-6-1999.
5. Acuerdo del Gobierno de Navarra de 22-5-2000 por el que se toma en consideración el Convenio sometido a dictamen.
6. Escrito de 15-5-2000, remitido por el Director del Servicio de Calidad Ambiental al Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda.

7. Informe de 15-5-2000 del Secretario Técnico del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda.
8. Texto del Convenio de Colaboración sometido a dictamen del Consejo de Navarra.
9. Informe de 19-4-2000 del Jefe de la Sección de Régimen Jurídico de Medio Ambiente.
10. Propuesta de Acuerdo del Gobierno de Navarra de autorización del Convenio a dictaminar.

SEGUNDO

El día 24-6-1999, la Consejera del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda del Gobierno de Navarra y el Alcalde del Ayuntamiento de Erro suscribieron un convenio de colaboración para resolver las dificultades de aplicación del Plan Integrado de Gestión de Residuos de Navarra en las pequeñas poblaciones del norte de Navarra, convenio cuyo texto había sido previamente aprobado, en virtud de delegación de la Consejera, por el Director General de Medio Ambiente. Su objeto era el estudio de la implantación de un sistema de gestión común de los residuos inertes agrícolas y ganaderos, mediante la creación de infraestructuras y la puesta a punto de técnicas de gestión apropiadas al medio rural.

Fruto de aquel Convenio ha sido el Plan de Gestión de los Residuos Inertes y Agrícola-Ganaderos del Ayuntamiento del Valle de Erro, que ahora se quiere poner en práctica.

TERCERO

La ejecución del Plan que acabamos de citar exige la realización de ciertas inversiones, así como la financiación de los gastos de funcionamiento del sistema de gestión de los residuos. El Ayuntamiento del Valle de Erro puede soportar los costes de gestión, pero no tiene capacidad para atender a la financiación de la totalidad de las inversiones proyectadas, por lo que la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda ha decidido apoyar esta actuación aportando los recursos financieros necesarios.

Las inversiones a efectuar consisten en la construcción de nueve plataformas de hormigón para la gestión de estiércoles, con un costo estimado de 39.268.000 pesetas, más los caminos de acceso a cada una de ellas estimados en 15.999.000 pts.; y en la adquisición de ocho contenedores para la gestión de escombros, con el acondicionamiento de sus emplazamientos respectivos y la construcción de un vertedero de residuos inertes, todo ello presupuestado en 17.887.000 pesetas.

Los compromisos que se contraen en el convenio son los siguientes:

- a) El Ayuntamiento del Valle de Erro facilitará los terrenos necesarios, realizará el encargo de los proyectos de obras, adjudicará su construcción, adquirirá los equipos necesarios y llevará a cabo las labores de información y puesta en marcha del sistema. Financiará además los gastos e inversiones, salvo los que se asumen por el Gobierno de Navarra.

- b) El Gobierno de Navarra, a través del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, abonará el 80 por 100 del total de las inversiones, hasta un importe máximo de

59.323.000 pesetas, con cargo a la partida presupuestaria 31200-7600-4421, Plan de Residuos y Recuperación de Areas Degradadas, línea 13550-5 del vigente Presupuesto Ordinario de Gastos de 2000. El pago se efectuará al Ayuntamiento del Valle de Erro, previa presentación de facturas y certificaciones convenientemente visadas e informadas.

El Convenio rige desde la fecha de su firma hasta el 30 de noviembre de 2000.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- Carácter preceptivo del dictamen

El artículo 16.1.f) de la LFCN establece la exigencia de la consulta preceptiva al Pleno del Consejo cuando se trate de 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.

En anteriores ocasiones hemos tenido oportunidad de decir que el citado artículo 16.1.f) de la LFCN “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” (Dictamen 13/2000, de 1 de junio).

2ª.- El convenio de colaboración como cauce para este acuerdo.

Los convenios de colaboración son el instrumento jurídico adecuado para formalizar los compromisos entre Administraciones Públicas con el fin de desarrollar, cada una dentro del ámbito de sus competencias, actuaciones que puedan interesar a las entidades que los suscriben. El art. 3.1.c) de la Ley Foral 10/1998, de 16 de junio, de Contratos de las Administraciones Públicas, excluye de su ámbito de aplicación a los convenios de colaboración que celebren las Administraciones Públicas, Organismos Autónomos y Entidades de Derecho Público sujetas a dicha Ley Foral, entre sí o con otras Administraciones, Organismos y Entidades Públicas.

En el contexto específico de la Administración Local, es el artículo 63 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, el que autoriza la celebración de convenios de cooperación entre la Administración de la Comunidad Foral y las entidades locales para la ejecución de obras y prestación de servicios de interés común. Y, más concretamente en lo que se refiere a la cooperación económica, el art. 61.3 de la misma Ley establece que el Gobierno de Navarra y las entidades locales podrán cooperar económicamente, tanto en la prestación de servicios locales como en asuntos de interés común, a través de convenios, consorcios y cualesquiera otros instrumentos.

La protección del medio ambiente, que es la finalidad perseguida por el convenio de colaboración sometido a dictamen, es materia en la que ejercen

competencias compartidas la Administración de la Comunidad Foral y los Ayuntamientos. Corresponde a Navarra, a tenor de lo dispuesto en el art. 57 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, el desarrollo legislativo, dentro del marco de la legislación básica del Estado, y la ejecución en materia de medio ambiente y ecología.

Por su parte, los Ayuntamientos de Navarra tienen las competencias, potestades y prerrogativas que la legislación general reconoce a todos los del Estado, (art. 29, párrafo 1º, de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio de 1990, de Administración Local), entre las que se cuentan la protección del medio ambiente en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas (art. 25.2.f) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local).

La legislación particular del vertido y tratamiento de residuos se encuentra escalonada en los tres estadios fundamentales de producción normativa que coexisten en nuestro ordenamiento. En el ámbito comunitario, la Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos, obliga a los Estados miembros, a través de las autoridades competentes designadas en cada uno de ellos, a adoptar las medidas necesarias para asegurar que los residuos se gestionarán sin perjudicar el medio ambiente, sin crear riesgos para el agua, el aire, el suelo, la fauna o la flora, sin provocar incomodidades por el ruido o los olores y sin atentar contra los lugares y los paisajes. Para ello está prevista la elaboración de uno o varios planes con las especificaciones establecidas en el art. 6 de la Directiva citada.

El Estado español, en uso de su competencia exclusiva para promulgar la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales

de protección (art. 149.1.23ª de la CE) ha dispuesto las líneas generales de la prevención y gestión de residuos en la Ley 10/1998, de 21 de abril, cuyo artículo 6.2 atribuye a las Comunidades Autónomas la elaboración de los planes autonómicos de residuos y la autorización, vigilancia, inspección y sanción de las actividades de producción y residuos.

A la vista de todo ello, tanto la Comunidad Foral como el Ayuntamiento de Erro ostentan títulos competenciales suficientes para suscribir el convenio de colaboración objeto de nuestro estudio.

3ª.- Compromisos de la Comunidad Foral.

Por el convenio de colaboración dictaminado, la Administración de la Comunidad Foral se compromete a subvencionar al Ayuntamiento de Erro aportando los fondos necesarios para financiar una parte de las inversiones proyectadas.

Esta subvención se encuentra sometida a las exigencias 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 (desde ahora LFS), según la cual las subvenciones se deben ajustar a los principios de publicidad, concurrencia y objetividad.

En el presente caso podemos entender exceptuables los requisitos de publicidad y concurrencia, puesto que, de forma excepcional, no serán necesarios dichos requisitos cuando la determinación del destinatario, en razón del objeto de la subvención, excluya la posibilidad de acceso de cualquier otro interesado. En casos como éste sólo es preciso motivar la utilidad, el interés

social o la consecución de un fin público de la subvención, así como justificar la imposibilidad de aplicar los referidos principios rectores (art. 4.2 de la LFS).

La motivación exigida por el artículo que acabamos de citar se encuentra suficientemente puntualizada en la parte expositiva del proyectado convenio de colaboración, así como en la introducción del texto del Acuerdo que se propone adoptar el Gobierno de Navarra para autorizar su firma. Asimismo consta en varios de los documentos que forman parte del expediente administrativo, en particular en el que contiene la propuesta elevada por el Director del Servicio de Calidad Ambiental al Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda de 15 de mayo de 2000.

Las subvenciones que se otorgan sin concurrencia y publicidad deben instrumentarse en acuerdos o convenios de colaboración, que establecerán las bases reguladoras de las mismas, de conformidad con las previsiones de la LFS.

El convenio que ahora analizamos no contiene todos los elementos que resultan exigibles en este caso, a la luz del art. 7º de la LFS, interpretado y aplicado a la luz de la naturaleza, finalidad y partes intervinientes en el mismo. En concreto, no consta en el expediente que se haya cumplimentado el requisito exigido por el art. 7.1.n) de la LFS, en cuya virtud se debe incorporar un informe del propio Departamento concedente o del Departamento de Administración Local, sobre la situación económica de la entidad y sobre su capacidad para financiar la parte que le corresponda, en los supuestos de subvenciones a entidades locales para la realización de obras cuya financiación sea parcialmente a cargo de las mismas, siempre que el importe total del proyecto de obra sea superior a veinte millones de pesetas.

La validez de los actos administrativos que impliquen la adquisición de compromisos de gasto está supeditada y condicionada por la existencia de crédito presupuestario, a tenor de lo previsto por el art. 40.1 de la Ley Foral 8/1988, de 26 de diciembre, de la Hacienda Pública de Navarra. En el texto del Acuerdo que ha sido tomado en consideración por el Gobierno de Navarra se designa la partida con cargo a la cual se ha de atender el gasto que genera el convenio, concretamente la partida económica 31200-7600-4421, Plan de Residuos y Recuperación de Areas degradadas, línea 13550-5 del vigente Presupuesto ordinario de gastos del año 2000. No obstante, no consta a este Consejo que la partida presupuestaria indicada disponga de crédito suficiente para atender el compromiso que se va a asumir, dato sin el cual es imposible pronunciarse sobre la legalidad de la propuesta de Acuerdo de aprobación del Convenio. Para poder emitir una opinión sobre este punto sería necesario que se hubiera dado cumplimiento, antes de remitir el expediente a este Consejo de Navarra, al requisito de la intervención crítica o previa prevenida por el art. 99 de la Ley Foral 8/1988, de 26 de diciembre, de la Hacienda Pública de Navarra. El Consejo de Navarra es el órgano consultivo superior de la Comunidad Foral (art. 1.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra), y su parecer es el último que se articula antes de la toma de los acuerdos informados. Por todo ello parece razonable pensar que el control de la Intervención debe ser anterior a nuestra actividad informante para que así podamos tener conocimiento del regular cumplimiento del requisito de la existencia de crédito presupuestario y, en su caso, de los asesoramientos jurídicos y los informes técnicos que la Intervención está autorizada a requerir al amparo de lo dispuesto por el art. 99.3 de la Ley Foral 8/1988, de 26 de diciembre, de la Hacienda Pública de Navarra.

III. CONCLUSIONES

Para que el Gobierno de Navarra pueda autorizar la firma del convenio objeto de este dictamen por el Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda, es necesario:

1º. Que se incorpore al expediente un informe del Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda o del Departamento de Administración Local, sobre la situación económica del Ayuntamiento del Valle de Erro y sobre su capacidad para financiar la parte que le corresponda de las obras.

2º. Que el Acuerdo se someta a intervención crítica o previa, en la que se determine la existencia de crédito presupuestario para atender los compromisos de gasto que se van a asumir.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.