

<p><b>Expediente:</b> 45/2001 <b>Órgano:</b> Pleno <b>Objeto:</b> Convenio de Colaboración a suscribir con el Ayuntamiento del Valle de Egüés para la implantación de la Ciudad de la Innovación <b>Dictamen:</b> 45/2001, de 3 de septiembre</p>
---

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 3 de septiembre 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, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo, Consejeros,

siendo Ponente don Eugenio Simón Acosta,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### **I. ANTECEDENTES**

#### **I.1ª. Formulación y tramitación de la consulta**

El día 13 de julio de 2001 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 a suscribir con el Ayuntamiento del Valle de Egüés para la implantación de la Ciudad de la Innovación.

En el expediente figuran, entre otros, los siguientes documentos:

1. Informe de 23 de mayo de 2001, de los Directores Generales de Industria y de Ordenación del Territorio y Vivienda sobre el Convenio de Colaboración a suscribir con el Ayuntamiento del Valle de Egüés para la implantación de la Ciudad de la Innovación

2. Informe de 24 de mayo de 2001, de la Secretaría Técnica del Departamento de Industria y Tecnología, Comercio, Turismo y Trabajo.
3. Proyecto de Convenio de Colaboración a suscribir con el Ayuntamiento del Valle de Egüés para la implantación de la Ciudad de la Innovación.
4. Acuerdo de 31 de mayo de 2001, del Pleno del Ayuntamiento del Valle de Egüés de aprobación del protocolo de colaboración con el Gobierno de Navarra para la implantación de un Parque de la Innovación.
5. Acuerdo de 21 de julio de 1998, de colaboración en materia de suelo y vivienda entre el Gobierno de Navarra y el Ayuntamiento del Valle de Egüés.
6. Acuerdo de 30 de octubre de 1998, de colaboración en materia de suelo y vivienda entre el Gobierno de Navarra y el Ayuntamiento del Valle de Egüés.

La documentación aportada se ajusta a lo ordenado en el art. 28 del ROFCN.

### **I.2ª. Antecedentes de hecho**

Afirman los Directores Generales de Industria y de Ordenación del Territorio y Vivienda en su informe de 23 de mayo de 2001 que "el Parque o Ciudad de la Innovación es uno de los proyectos temáticos incluidos en el Plan Tecnológico de Navarra, que surge de la idea de dotar a la Comunidad Foral de una zona específica para albergar centros tecnológicos, unidades de I+D de empresa, empresas estratégicas y de servicios avanzados, entidades de promoción pública, etc."

Para llevar a cabo este objetivo, el Gobierno de Navarra se propone colaborar con el Ayuntamiento del Valle de Egüés, en cuyo término municipal se proyecta la ubicación de la Ciudad de la Innovación. Ambas entidades pretenden suscribir un acuerdo de colaboración en el que las partes se comprometen a realizar determinadas modificaciones en la planificación del territorio afectado por el proyecto y asumir ciertas obligaciones que tienen por

objeto la promoción, urbanización, mantenimiento y conservación de la futura Ciudad de la Innovación.

Las cláusulas del convenio pueden ser clasificadas en dos categorías:

1.- De un lado, las que se refieren a la modificación coordinada y consensuada —sin perjuicio de las competencias que corresponden a ambas Administraciones— de la planificación del territorio. Consisten en:

A) Modificación del Plan Sectorial de Incidencia Supramunicipal de Sarriguren para adaptar los usos permitidos en el Area de Oportunidad a los que son propios de la Ciudad de la Innovación, reducir el aprovechamiento a 0,35 m<sup>2</sup>/m<sup>2</sup> trasladando aprovechamientos sobrantes a la zona residencial de forma que no se altere el aprovechamiento tipo del Area de Reparto ni la incidencia de las cargas de urbanización por Unidad de Aprovechamiento, y distribuir la tipología del total de las viviendas de Sarriguren en 2.428 VPO, 1.865 VPT, y 325 de promoción libre.

B) Modificación del Plan Municipal de Urbanismo del Valle de Egüés para adaptar los usos permitidos a las actividades de la Ciudad de la Innovación y servicios accesorios, fijar de mutuo acuerdo el aprovechamiento urbanístico, y prever vías de acceso y circulación adecuadas. Se acuerda asimismo que la urbanización participará del carácter formal, ecológico y bioclimático de la Ecociudad de Sarriguren, la ejecución de la urbanización se realizará de una sola vez, y se constituirá una Entidad de Conservación para la conservación y mantenimiento de la urbanización.

2.- Las referentes a la promoción y conservación de la Ciudad de la Innovación son, resumidamente, las siguientes:

A) El Gobierno de Navarra promoverá la Ciudad de la Innovación en el Valle de Egüés, con una denominación que contendrá la referencia al Valle de Egüés. La promoción se realizará en dos fases, la primera de las cuales afecta a 16 Has. de terreno en la llamada "Area de Oportunidad de

Sarriguren", y la segunda el resto de los terrenos que figuran delimitados en plano anexo al convenio con una superficie aproximada de 44 Has.

B) El Gobierno de Navarra ejecutará la urbanización.

C) El Ayuntamiento de Egüés acordará una encomienda de gestión al Gobierno de Navarra para la expropiación a favor de éste de los terrenos comprendidos en la segunda fase.

D) El Ayuntamiento del Valle de Egüés recibirá en cesión gratuita los servicios y obras de urbanización y espacios de uso o servicio público, de conformidad con la legislación vigente, y asumirá las cargas y responsabilidades derivadas de la propiedad de dichos elementos. A tal efecto, será convocado para concurrir a los actos de recepción de obras y su conformidad implicará aceptación de la cesión.

E) El Gobierno de Navarra constituirá una Entidad de Conservación en el plazo de seis meses desde de la recepción de las obras por el Ayuntamiento. En dicha entidad se integrarán todos los propietarios de parcelas (a cuyo efecto se impondrá el compromiso de integración en el contrato de venta) y el Ayuntamiento del Valle de Egüés. Este aportará el 30% de sus ingresos por Contribución Territorial Urbana e Impuesto sobre Actividades Económicas en la Ciudad de la Innovación y dispondrá de un representante en los órganos de la entidad.

F) El Ayuntamiento del Valle de Egüés concederá a las sociedades públicas a las que se encomiende, en su caso, la ejecución de la urbanización, subvenciones de importe igual a los impuestos y tasas municipales que aquellas deban satisfacer.

G) El Ayuntamiento del Valle de Egüés colaborará en las gestiones y actuaciones que sean precisas para el desarrollo de la Ciudad de la Innovación y, en particular, tramitará el traslado del cementerio existente en el Area de Oportunidad.

H) Se constituirá una Comisión de Seguimiento compuesta por representantes de ambas Administraciones.

Las previsiones de calendario son las siguientes: a) La ejecución de la urbanización de la primera fase se llevará a cabo de forma inmediata tras la aprobación de la modificación del Plan Sectorial de Incidencia Supramunicipal. b) La tramitación de la modificación del Plan Municipal se iniciará antes de enero del año 2002 y se iniciarán las obras antes de la primavera del año 2003.

El Pleno del Ayuntamiento del Valle de Egüés, con el dictamen favorable de la Comisión de Urbanismo e Infraestructuras, adoptó el día 31 de mayo de 2001 un acuerdo por el que se aprueba el protocolo de colaboración entre el Gobierno de Navarra y el Ayuntamiento del Valle de Egüés para la implantación de un Parque de la Innovación y autoriza al Alcalde para la firma del mencionado protocolo en representación del Ayuntamiento. En el expediente no figura el protocolo a que se refiere este acuerdo, por lo que hemos de suponer que se trata del mismo texto del convenio de colaboración sometido a dictamen del Consejo de Navarra.

### **I.3ª. Consulta**

Se solicita dictamen preceptivo del Pleno del Consejo de Navarra sobre el texto del proyecto de Convenio de Colaboración a suscribir con el Ayuntamiento del Valle de Egüés para la implantación de la Ciudad de la Innovación.

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen**

El Convenio de Colaboración a suscribir con el Ayuntamiento del Valle de Egüés para la implantación de la Ciudad de la Innovación que se somete a dictamen de este Consejo de Navarra, es un convenio de colaboración análogo a los previstos por el artículo 6 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (desde ahora LRJ-PAC), y que se encuentra expresamente exceptuado del ámbito de aplicación de la Ley Foral 10/1998, de 16 de junio, de Contratos de las Administraciones Públicas de Navarra por el artículo 3.1.c) de esta última Ley Foral, que deja fuera del alcance de sus

preceptos "los convenios de colaboración que celebren las Administraciones Públicas, Organismos Autónomos y Entidades de Derecho Público sujetas a esta Ley Foral, entre sí o con otras Administraciones, Organismos y Entidades Públicas".

Una de las partes que va a intervenir como firmante del convenio sometido a dictamen es el Gobierno de Navarra. Por tanto, no cabe duda de que nos encontramos ante uno de los casos en que es preceptiva la intervención del Pleno del Consejo de Navarra en virtud de lo prevenido en el art. 16.1.f) de la LFCN donde se establece la necesidad de consulta 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".

## **II.2ª. Competencia**

El Gobierno de Navarra tiene competencia para celebrar acuerdos de colaboración con otras Administraciones públicas, en tanto en cuanto ejerce la función ejecutiva, que comprende la administración de los intereses propios de la Comunidad Foral (artículo 23 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra —desde ahora LORAFNA—). El convenio de colaboración es una de las técnicas jurídicas que pueden ser empleadas para la gestión o administración de los intereses que le están confiados y en ninguna norma se limitan las facultades del Gobierno de Navarra para suscribir convenios como el que nos ocupa. El artículo 70 de la LORAFNA se refiere y autoriza expresamente la celebración de convenios con las Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios correspondientes a materias de su exclusiva competencia, sometiendo dichos convenios a determinados requisitos y condiciones que han de entenderse innecesarios en los convenios celebrados con otras administraciones distintas de las de otras Comunidades Autónomas.

La misma conclusión se puede extraer de la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, cuyo artículo 4 atribuye al Gobierno la función ejecutiva.

Más concretamente y por lo que se refiere a los convenios de colaboración con las entidades locales, la potestad del Gobierno de Navarra de celebrar dichos convenios se encuentra expresamente reconocida por el artículo 63 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra (en adelante LFAL), en cuya virtud "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".

Por consiguiente, el Gobierno de Navarra está facultado para suscribir el convenio sometido a dictamen, dado que la materia sobre la que el mismo versa forma parte del elenco de las competencias cuya titularidad corresponde a la Comunidad Foral de Navarra. La promoción de una Ciudad de la Innovación se encuentra entre las competencias que atribuye a la Comunidad Foral el artículo 44.1 y 7 de la LORAFNA.

Tampoco ofrece duda alguna la competencia del Ayuntamiento del Valle de Egüés para acordar y suscribir el convenio de colaboración. De una parte, la posibilidad de que los Ayuntamientos celebren convenios de colaboración con la Administración de la Comunidad Foral está expresamente prevista por el artículo 63 de la LFAL, más arriba reproducido. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL), a la que se remite el artículo 29 de la LFAL, los municipios para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, pueden promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal. Los compromisos que adquiere el Ayuntamiento de Egüés en presente convenio de colaboración constituyen parte integrante de sus competencias en materia de "ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de vías públicas y conservación de caminos y vías rurales" (artículo 25.2.d) de la LBRL), de acuerdo con lo establecido por los artículos 111 y siguientes de la Ley Foral 10/1994, de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo (LFOTU); y en materia de "suministro de agua y alumbrado público; servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de

residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales" (artículo 25.2.I) de la LBRL).

### **II.3ª. Tramitación del expediente**

A falta de otras disposiciones específicas, la tramitación del expediente se adecua a las normas generales reguladoras de los procedimientos administrativos. Constan en el expediente informes de diversos órganos técnicos y jurídicos que permiten adoptar el acuerdo con los antecedentes necesarios para una correcta ponderación de los intereses afectados y para llegar a una solución no arbitraria.

La Cámara Oficial de Comercio e Industria de Navarra tiene competencia para "informar los proyectos de normas emanados de la Comunidad Foral de Navarra que afecten directamente a los intereses generales del comercio o la industria, así como los instrumentos de ordenación territorial que tengan por objeto específico la implantación de actividades industriales o comerciales de gran magnitud..." (artículo 3.2.f) de la Ley Foral 17/1998, de 19 de noviembre, de la Cámara Oficial de Comercio e Industria de Navarra). Sin embargo no es preceptivo dar audiencia a esta corporación, dado que la función de informe sólo le corresponde "en la forma y con la extensión que se determine por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra".

### **II.4ª. Cuestiones de fondo**

#### ***A) Modificación del Plan Sectorial de Incidencia Supramunicipal y del Plan Municipal del Valle de Egüés***

La modificación del Plan Sectorial de Incidencia Supramunicipal de la Ecociudad de Sarriguren compete al Gobierno de Navarra de acuerdo con lo establecido por el artículo 65 de la LFOTU, y las determinaciones que el Gobierno de Navarra se compromete a introducir en el mismo constituyen contenido propio de los Planes Sectoriales de Incidencia Supramunicipal, tal como resulta de lo establecido por el artículo 64 de la misma Ley Foral, que menciona, en particular, la fijación del aprovechamiento tipo y las ponderaciones relativas de los usos pormenorizados y tipologías edificatorias.



En cuanto a la modificación del Plan Municipal, corresponde al Ayuntamiento su formulación y aprobación provisional (artículo 111 y 115 de la LFOTU) y al Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda su aprobación definitiva (artículo 116 LFOTU). Las determinaciones que se introducirán como consecuencia de la suscripción del convenio de colaboración objeto de este dictamen son propias de este tipo de planes (artículo 81 LFOTU).

En lo que afecta a los compromisos de modificación de los instrumentos de planificación urbanística actualmente vigentes, el Convenio de Colaboración a suscribir con el Ayuntamiento del Valle de Egüés para la implantación de la Ciudad de la Innovación respeta la legalidad.

### ***B) Otros compromisos***

El resto de los compromisos contenidos en el convenio se refieren a la ejecución del planeamiento, la promoción y construcción de las obras de urbanización y su conservación.

El Gobierno de Navarra asume la obligación de ejecutar las obras de urbanización, por sí mismo o a través de una sociedad participada, lo que significa que nos encontramos ante un acto o documento del que pueden derivarse derechos y obligaciones de contenido económico o movimientos de fondos o valores. Este tipo de actos están sometidos a intervención o fiscalización previa en los términos establecidos por el artículo 99 de la Ley Foral 8/1988, de 26 de diciembre, de la Hacienda Pública de Navarra (LFHP), sin que conste en el expediente que se haya cumplimentado este requisito. Como ya hemos dicho en anteriores ocasiones (ver dictamen 11/2001), parece razonable pensar que el control de la Intervención debe ser anterior a nuestra actividad informante para que así podamos tener conocimiento del mismo 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 LFHP.

Tampoco consta que haya sido sometido a intervención previa el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento del Valle de Egüés por el que se aprueba el

protocolo de colaboración con el Gobierno de Navarra, a pesar de que se trata de un acto susceptible de producir derechos y obligaciones de contenido económico para el Ayuntamiento, como los que se derivan del compromiso de otorgar subvenciones a las sociedades públicas que, en su caso, realicen las obras de urbanización, o la aportación del 30% de sus ingresos por Contribución Territorial Urbana e Impuesto sobre Actividades Económicas a la Entidad de Conservación. Dicha intervención previa es preceptiva a tenor de lo dispuesto por el artículo 307 de la LFAL.

### **III. RECAPITULACIÓN**

El Convenio de Colaboración a suscribir con el Ayuntamiento del Valle de Egüés para la implantación de la Ciudad de la Innovación está redactado —como suele ser frecuente en este tipo de actos jurídicos— en unos términos genéricos, por lo que muchas de sus determinaciones son susceptibles de diversas formas de ejecución en las que deberán tenerse en cuenta las normas vigentes, para su adecuado cumplimiento. En particular conviene llamar la atención sobre la siguiente normativa:

1. La que establece los estándares urbanísticos que han de ser respetados cuando se produzca la modificación del Plan Sectorial de Incidencia Supramunicipal de Sarriguren y el Plan Municipal de Urbanismo del Valle de Egüés.
2. Las Disposiciones Adicionales cuarta y quinta de la Ley Foral 2/1995, de 10 de marzo, de Haciendas Locales de Navarra (LFHL), en la medida en que la subvención que el Ayuntamiento del Valle de Egüés se compromete a otorgar a las sociedades públicas pueda ser calificada como un beneficio fiscal.

La referencia que hacemos a las Disposiciones Adicionales cuarta y quinta de la LFHL se justifica porque en ellas se suprimen, a partir de 31 de diciembre de 1995, cuantos beneficios fiscales estuvieren establecidos en los tributos locales, tanto de forma genérica como específica, en toda clase de disposiciones distintas de las de Régimen Local. Por otra parte, las disposiciones de régimen local anteriores a dicha Ley Foral fueron derogadas

por ella. De todo ello resulta que no pueden existir exenciones de tributos locales que no se encuentren establecidas por Ley Foral, circunstancia que puede afectar al otorgamiento de subvenciones que cumplen la misma función que una exención tributaria y que podrían ser consideradas como beneficios fiscales indirectos. No obstante hemos de añadir que la Disposición Adicional quinta de la LFHL dispone que "además de en los supuestos expresamente recogidos en el texto articulado de esta Ley Foral, la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y las entidades jurídicas por ella creadas para el cumplimiento de sus fines, estarán exentas, en todo caso, de las tasas por licencias de obras de la Contribución Territorial y de los impuestos que se exaccionen por las entidades locales de Navarra por las actividades, construcciones, instalaciones y obras de aquéllas, afectas a un uso o servicio público".

#### **IV. CONCLUSIÓN**

Atendidas las observaciones indicadas, el Convenio de Colaboración a suscribir con el Ayuntamiento del Valle de Egüés para la implantación de la Ciudad de la Innovación se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.