

Expediente: 67/2001

Objeto: Proyecto de Convenio de Cooperación a suscribir entre el Gobierno de Navarra y los Ayuntamientos del Valle de Valdizarbe para el fomento de la reorganización administrativa.

Dictamen: 66/2001, de 20 de diciembre.

DICTAMEN

En Pamplona, a 20 de diciembre de 2001,

el Consejo de Navarra, integrado por don Enrique Rubio Torrano, Presidente, don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero–Secretario, y los Consejeros don Francisco Javier Martínez Chocarro, don Joaquín Salcedo Izu, don José M^a San Martín Sánchez, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo Ponente don Alfonso Zuazu Moneo

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1^a Formulación y tramitación de la consulta

El día 16 de noviembre 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, se recaba la emisión de dictamen de carácter preceptivo por el Pleno del Consejo de Navarra.

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

- Copia de la publicación en el Boletín Oficial de Navarra número 121, de 5 de octubre de 2001, de los Estatutos de la Mancomunidad de Servicios Administrativos de los municipios de Obanos, Uterga, Legarda, Adiós, Enériz, Muruzábal, Ucar y Tirapu.
- Informe-propuesta del Director del Servicio de Agrupación de Servicios Municipales, del Departamento de Administración Local, de 25 de octubre de 2001, en el que da cuenta de la aprobación por los distintos Ayuntamientos integrantes de la Mancomunidad del Texto del Convenio de Cooperación, proponiendo al Gobierno de Navarra su aprobación, así como la adopción de acuerdo que apruebe el necesario gasto plurianual. En el citado informe-propuesta se detallan las respectivas partidas presupuestarias que han de comprometerse, constando el sello de la Intervención del Departamento de Economía y Hacienda.
- Certificados emitidos por el Secretario de cada uno de los Ayuntamientos integrantes de la Mancomunidad que acreditan la adopción por el Pleno de cada entidad local del acuerdo aprobando el texto del Convenio de Cooperación.
- Informe de la Secretaría Técnica del Departamento de Administración Local, de 26 de octubre de 2001, en el que se establece el marco legal que ampara la propuesta de Convenio y se manifiestan algunos requisitos procedimentales que deben preceder a su aprobación, entre ellos el dictamen de este Consejo de Navarra.
- Informes del Servicio de Economía, del Departamento de Economía y Hacienda del Gobierno de Navarra, de 30 de octubre de 2001, en los que se afirma que las cantidades solicitadas para la financiación del Convenio, tanto desde la perspectiva de las transferencias corrientes como de las transferencias de capital que comporta, tienen adecuado encaje en el "Plan Económico a Medio Plazo" al ser suficientes las

cantidades disponibles para atender los compromisos económicos que pretenden asumirse a través del Convenio para los años 2002, 2003 y 2004, así como en el anteproyecto de Presupuestos Generales para el año 2002.

- Texto de la propuesta de Acuerdo del Gobierno de Navarra para la aprobación del Convenio y la autorización del gasto plurianual.
- Texto del Convenio de Cooperación entre el Gobierno de Navarra y los Ayuntamientos del Valle de Valdizarbe para el fomento de la reorganización administrativa.
- Certificación del Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 12 de noviembre de 2001, por el que se toma en consideración el “Proyecto de Convenio de Cooperación entre el Gobierno de Navarra y los Ayuntamientos de Adiós, Enériz, Legarda, Muruzábal, Obanos, Tirapu, Ucar y Uterga, para el fomento de la reorganización administrativa”, a efectos de la petición de emisión del preceptivo dictamen del Consejo de Navarra.

1.2ª Consulta.

La petición de dictamen somete al Consejo de Navarra el pronunciamiento sobre los términos de la propuesta de Convenio de cooperación a suscribir entre el Gobierno de Navarra y los Ayuntamientos de Adiós, Enériz, Legarda, Muruzábal, Obanos, Tirapu, Ucar y Uterga, para el fomento de la reorganización administrativa, el cual fue tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 12 de noviembre de 2001.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El artículo 16.1.f) de la LFCN, en la redacción vigente en el momento de la adopción por el Gobierno de Navarra de su Acuerdo de 12 de noviembre de

2001, por el que se toma en consideración el proyecto de Convenio de Cooperación, establecía la exigencia de la consulta preceptiva al Pleno del Consejo de Navarra cuando se tratara de Convenios y Acuerdos de Cooperación con el Estado, con las Comunidades Autónomas y con las Administraciones Públicas, en los que la Comunidad Foral fuera parte.

Al respecto, este Consejo mantuvo 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 21/2000, de 21 de agosto).

Así las cosas, en el Boletín Oficial de Navarra número 152, de 17 de diciembre de 2001, se publica la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, por la que se modifica la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra, cuya Disposición Final única establece su entrada en vigor el mismo día de su publicación. Entre las modificaciones que introduce la citada Ley Foral se aprecia que en la nueva redacción resultante del artículo 16 de la LFCN se ha suprimido la referencia, anteriormente existente, al carácter preceptivo de nuestro dictamen en aquellos supuestos de Convenios entre la Administración Foral y otras Administraciones Públicas distintas de las del Estado o de las Comunidades Autónomas, supuesto precisamente aquí concurrente en cuanto

que el Convenio que nos ocupa se ha de suscribir entre la Administración Foral y los Ayuntamientos ya citados.

Surge, en consecuencia, una cuestión nacida de la consideración del nuevo *ius superveniens* establecido por una disposición legal cuya entrada en vigor se produce con posterioridad a la petición de nuestro dictamen, que trae causa directa del Acuerdo del Gobierno de Navarra de 12 de noviembre de 2001. por el que se tomó en consideración el texto del proyecto de Convenio de Cooperación, y con anterioridad a su aprobación por este Consejo.

Como se ha dicho, la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, por la que se modifica la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra preceptúa su entrada en vigor el mismo día de su publicación a lo que debe añadirse que no se contempla disposición alguna de régimen transitorio que haga referencia a procedimientos administrativos iniciados con anterioridad a su entrada en vigor, de la misma manera que no se encuentra determinación alguna que establezca la retroactividad de sus disposiciones.

Por tanto, la nueva Ley Foral puede eventualmente afectar a la naturaleza de nuestro dictamen, en cuanto a la preceptividad de su solicitud, y a la competencia de este Consejo en cuanto a la procedencia de emitir el dictamen que se le ha solicitado.

Respecto a la naturaleza de nuestro dictamen es criterio de este Consejo que debe estarse a la legislación vigente en el momento en que se produce su solicitud por el órgano legalmente habilitado para ello ya que es entonces cuando deben ponderarse las reglas procedimentales vigentes que disciplinan la adopción de la concreta decisión administrativa. Así lo hizo el Gobierno de Navarra que, ante la propuesta de Convenio formulada por el Departamento de Administración Local, solicita nuestro dictamen en cuanto que éste se configuraba como preceptivo en el artículo 16.1.f) LFCN, en la redacción entonces vigente, por lo que ausente de referencia alguna en la reciente Ley Foral a la retroactividad de sus determinaciones habrá que estar a los requisitos

requeridos en el momento de iniciación del procedimiento, de solicitud de nuestro dictamen por el órgano legalmente facultado para ello..

En todo caso, y entrando ahora en la competencia del Consejo para la emisión del presente Dictamen, debe señalarse que la modificación de la LFCN no ha afectado a su artículo 18, conforme al cual el Consejo emitirá dictamen facultativo siempre que éste le sea requerido por determinados órganos, entre los que se encuentra el Gobierno de Navarra que es el que, cabalmente, ha solicitado nuestro dictamen en el presente supuesto. Por otra parte debe recordarse que este Consejo en ocasiones precedentes ha establecido la procedencia de su intervención aún cuando se aprecie la inexistencia de su naturaleza preceptiva. Así, en el Dictamen 38/2001, de 25 de junio, se dijo “No obstante ello, si bien no con el carácter preceptivo con el que se ha solicitado, este Consejo ya ha mantenido en supuestos análogos que si la autoridad consultante es de las facultadas por el artículo 18 LFCN para poder solicitar nuestro dictamen sobre asuntos que no lo exijan con carácter preceptivo, procederá su emisión bien que novando su naturaleza.”

En consecuencia, el presente dictamen se emite con carácter preceptivo y, en todo caso y aun cuando no fuera esa su naturaleza, no resulta dudosa la competencia de este Consejo para su emisión habida cuenta de la autoridad consultante y lo establecido al respecto en el citado artículo 18 LFCN, sin que, por otra parte, sea necesario ya justificar su emisión por el Pleno del Consejo, toda vez que la ya citada Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, en su modificación de la LFCN ha suprimido la dualidad de órganos anteriormente existente en la estructura del Consejo, desapareciendo cualquier referencia a la Comisión Permanente y quedando el artículo 6.1 de la LFCN, tras su reciente reforma, con el siguiente tenor literal: *El Consejo de Navarra actuará en Pleno, que estará constituido por todos sus miembros*”.

Por ello, establecida la naturaleza del dictamen y competencia de este Consejo para su emisión, se entrará a continuación a informar sobre la consulta planteada.

II.2ª. Marco normativo. El convenio de cooperación como cauce para este Acuerdo.

El Convenio de Cooperación que se ha sometido a nuestro dictamen es sustancialmente idéntico, excepción hecha de los Ayuntamientos suscribientes y de la cuantía de las ayudas económicas comprometidas, al que ya fuera objeto de nuestro dictamen 36/2001, de 25 de junio, entonces referido a un Convenio a suscribir, con igual objeto y fines, entre la Administración de la Comunidad Foral y los Ayuntamientos de la zona de Codés, por lo que no existiendo variaciones sustanciales entre ambos supuestos nuestro dictamen forzosamente se ha de pronunciar en similares términos a los contenidos en nuestras actuaciones precedentes.

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”.

A las anteriores habilitaciones normativas habrá que añadir que el presente Convenio de Cooperación se inscribe además en el marco normativo del artículo 47 de la LFAL, en el que se reconoce a los Municipios el derecho a asociarse entre sí en Mancomunidades para la ejecución en común de obras y

para la prestación de servicios determinados de su competencia, y las dota de personalidad y capacidad jurídica para el cumplimiento de sus fines específicos.

Por su parte, el artículo 53 de la citada LFAL señala que el Gobierno de Navarra “fomentará la creación de Mancomunidades para una más racional y económica prestación de los servicios”, indicando a continuación que: “a tal efecto, utilizará las medidas de fomento que para la fusión de municipios se establecen en el artículo 20”, entre las que se encuentran las ayudas económicas y técnicas; prioridad en la asignación de subvenciones corrientes y de capital de carácter finalista y la preferencia para la inclusión en los planes de la Comunidad Foral para obras y servicios de interés local.

En consecuencia, en el Convenio que se propone concurren ambas vertientes de la cooperación anunciadas en los preceptos citados de la LFAL y, además, también la concreta instrumentación de esa cooperación que se realiza encuentra una previa habilitación legal en cuanto que tanto las ayudas económicas como las técnicas que se establecen están igualmente previstas como instrumento idóneo para el fomento de procesos de reestructuración y reorganización de los servicios municipales.

Todo ello, por tanto, justifica la pertinencia y fundamento legal del Convenio sometido a dictamen, tanto en sus aspectos sustantivos como adjetivos.

II.3ª. Examen del Convenio de cooperación

Según se manifiesta en los distintos informes obrantes en el expediente administrativo e igualmente resulta del texto del Convenio, la actuación administrativa obedece al interés del Gobierno de Navarra en fomentar, mediante la fórmula de Mancomunidad voluntaria, la constitución de Agrupaciones de Municipios para la prestación en común de los servicios administrativos municipales, tomando como experiencia piloto la constitución y puesta en funcionamiento de la Mancomunidad integrada por los Ayuntamientos de Adiós, Enériz, Legarda, Muruzábal, Obanos, Tirapu, Ucar y Uterga, con

quienes compromete a través de la suscripción del Convenio, una serie de medidas de fomento económico y asistencia técnica.

En cuanto a las primeras, el Gobierno se compromete a sufragar el 100% del coste de establecimiento de la Mancomunidad, conforme a las previsiones que, en relación a la habilitación y mobiliario de la sede y a su equipamiento informático, se contemplan en el texto del Convenio. A la anterior se añade una previsión de ayudas económicas destinadas a sufragar parcialmente los gastos de personal y funcionamiento durante los cuatro años siguientes a la constitución de la Mancomunidad, que habrá de cuantificarse conforme al que el Convenio denomina “esfuerzo asociativo” anual, y que resultará de la diferencia entre los costes soportados por la Mancomunidad, según la liquidación anual de su presupuesto, y el estimado en el momento de elaborarse el proyecto de la citada entidad, conforme a las cifras que se reflejan en el Convenio por referencia al ejercicio de 2001.

En cuanto a la asistencia técnica, el Gobierno de Navarra se compromete a la implantación y desarrollo de un sistema informático de gestión municipal centralizado e intercomunicado, e igualmente se compromete a prestar la asistencia técnica desde el Departamento de Administración Local, en apoyo del personal de la Mancomunidad, de carácter general durante el periodo transitorio de integración en ésta de las estructuras procedentes de los Ayuntamientos mancomunados, y de naturaleza más concreta una vez consolidada la estructura administrativa de la Mancomunidad.

Por su parte, la nueva entidad local asociativa, resultante del proceso de agrupación de los Ayuntamientos que han de suscribir el Convenio, se obliga a asumir el nuevo sistema informático, así como a soportar con cargo a sus presupuestos la financiación de la asistencia y de las actualizaciones necesarias para el desarrollo del mismo. Igualmente, los miembros de la Mancomunidad se comprometen a aceptar la incorporación de cualquier Entidad Local, siempre y cuando dicha incorporación no suponga una

repercusión económica injustificada para los miembros mancomunados, ni distorsione el equilibrio asociativo constituyente.

Finalmente, la efectividad de las ayudas económicas y técnicas queda supeditada a la efectiva constitución de la Mancomunidad, al desarrollo de sus previsiones, y al mantenimiento en la misma de sus miembros al menos durante el periodo de los cuatro años siguientes a su constitución, procediéndose, en caso de incumplimiento, a la suspensión de las ayudas y a la devolución de las ya percibidas.

Como ya afirmamos ante un supuesto semejante en nuestro dictamen 36/2001, de 26 de junio, el Convenio examinado se ajusta en sus determinaciones a la finalidad de fomento que corresponde al Gobierno de Navarra en la creación de Mancomunidades, como de igual manera se ajusta en su concreta formulación a la predeterminación legal de los instrumentos a través de los que puede llevarse a cabo, esto es, la previsión de ayudas económicas y técnicas de la naturaleza de las contempladas en el Convenio, sin que en consecuencia pueda oponerse reparo alguno a su legalidad y procedencia.

Únicamente cabe señalar, como ya hicimos en anterior ocasión, que al contemplarse en el Convenio unas ayudas económicas que comportan previsiones de gastos de carácter plurianual, resulta preciso en estos casos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 41 de la Ley Foral 8/1988, de 26 de Diciembre, de la Hacienda Pública de Navarra, la previa autorización por el Gobierno de Navarra para la adquisición de unos compromisos de gastos que se extienden a los futuros ejercicios, tal y como adecuadamente se contiene en la propuesta de acuerdo que obra en el expediente. De igual manera, conforme preceptúa el artículo 13 del Decreto Foral 132/1999, de 3 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento del control interno ejercido por la Intervención General de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos, deberá procederse a la fiscalización previa del Interventor General.

Por otra parte, si bien no consta en el expediente documentación acreditativa del procedimiento seguido por los distintos Ayuntamientos, sí constan certificaciones de los acuerdos de los respectivos Plenos en orden a la aprobación del Convenio y otorgamiento de facultades para su suscripción a favor de sus Alcaldes. De igual modo consta en el expediente la aprobación de los Estatutos de la Mancomunidad de Servicios Administrativos de los municipios de Obanos, Uterga, Legarda, Adiós, Enériz, Muruzábal, Ucar y Tirapu que ya han sido objeto de publicación en el Boletín Oficial de Navarra número 121, de 5 de octubre de 2001, habiéndose dado ya cumplimiento a una de las condiciones expresamente previstas en el Convenio para la eficacia de sus determinaciones.

III. CONCLUSIÓN

El Proyecto de Convenio de Cooperación a suscribir entre el Gobierno de Navarra y los Ayuntamientos de Obanos, Uterga, Legarda, Adiós, Enériz, Muruzábal, Ucar y Tirapu para el fomento de la reorganización administrativa se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.