

Expediente: 45/2005

Objeto: Proyecto de Convenio de Cooperación entre la Administración General del Estado (Ministerio del Interior) y la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (Departamento de Presidencia, Justicia e Interior), para la construcción y financiación de un nuevo Centro Penitenciario.

Dictamen: 45/2005, de 4 de octubre

DICTAMEN

En Pamplona, a 4 de octubre de 2005,

El Consejo de Navarra, integrado por don Enrique Rubio Torrano, Presidente, don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario, don Francisco Javier Martínez Chocarro, don Joaquín Salcedo Izu, don José María San Martín Sánchez y don Alfonso Zuazu Moneo, Consejeros,

siendo ponente don Enrique Rubio Torrano,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. FORMULACIÓN Y EXPEDIENTE

Con fecha 31 de agosto de 2005 tuvo entrada en este Consejo escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, conforme a lo dispuesto en el artículo 16.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra, modificada por ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, (en adelante, LFCN), se recaba la emisión de dictamen preceptivo por el Consejo de Navarra sobre el Proyecto de Convenio de Cooperación entre la Administración General del Estado (Ministerio del Interior) y la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (Departamento de Presidencia, Justicia e Interior), para la construcción y financiación de un nuevo Centro Penitenciario en dicha Comunidad, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 22 de agosto de 2005.

Integran el expediente los siguientes documentos:

1. Como antecedente inmediato, expediente relativo al Proyecto del Convenio de Cooperación entre la Administración General del Estado y la Administración de la Comunidad Foral de Navarra para la construcción y financiación de un nuevo Centro Penitenciario, tramitado en el año 2000.
2. Protocolo de Intenciones entre el Ministerio del Interior y el Departamento de Presidencia, Justicia e Interior del Gobierno de Navarra para la construcción y financiación de un nuevo Centro Penitenciario en Navarra, firmado el 28 de junio de 2005.
3. Informe del Director General de Justicia, de 29 de julio de 2005.
4. Informe de la Directora General de Política Económica y Presupuestaria, de 5 de agosto de 2005.
5. Informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, de 16 de agosto de 2005.
6. Informe-Propuesta de la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior sobre el Acuerdo de toma en consideración por el Gobierno de Navarra del Proyecto de Convenio de Cooperación, 16 de agosto de 2005.
7. Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 22 de agosto de 2005, por el que se toma en consideración el Proyecto de Convenio de Cooperación, a efectos de la emisión del preceptivo dictamen por el Consejo de Navarra.
8. Texto del Proyecto del Convenio de Cooperación (dos copias).

La petición de dictamen somete al Consejo de Navarra el pronunciamiento sobre los términos de la propuesta del citado Convenio.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Competencia y carácter preceptivo del dictamen

La LFCN establece en su art. 16.1.e) la exigencia de la consulta preceptiva al Consejo de Navarra de los Convenios y Acuerdos de Cooperación con el Estado y con las Comunidades Autónomas cuando su formalización esté sometida a la previa autorización del Parlamento de Navarra, así como cuantas cuestiones se refieran a dudas o discrepancias sobre los mismos.

El Ministerio del Interior, como parte de la Administración General del Estado (artículo 8 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado), puede celebrar convenios de colaboración con los órganos correspondientes de las Administraciones de las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias, según señala el artículo 6.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC). De la misma manera, la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en lo sucesivo, LORAFNA) en su artículo 65 contempla la posibilidad de que la Administración Foral pueda celebrar convenios de cooperación con la Administración del Estado para la gestión y prestación de obras y servicios de interés común, con la previa autorización del Parlamento de Navarra (artículos 26.b y 65 de la LORAFNA y 89.1 de la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra).

Por otra parte, a la vista del contenido y finalidad del Convenio sometido a dictamen de este Consejo, ha de concluirse la procedencia de su inclusión entre los convenios o acuerdos que deben ser objeto de consulta preceptiva de este Consejo.

II.2ª. Análisis del Convenio

1. Corresponde a Navarra, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 58.1.a) de la LORAFNA, la ejecución de la legislación del Estado en materia penitenciaria.

Por otra parte, la disposición adicional quinta del vigente Convenio Económico entre el Estado y Navarra establece que ambos podrán acordar la financiación conjunta de inversiones en Navarra, cuando la naturaleza o características de las mismas aconsejen este tipo de financiación. En tal sentido, dichas Administraciones han colaborado con anterioridad en aspectos directamente relacionados con la materia penitenciaria, como la construcción de la actual cárcel de Pamplona y la realización de reformas en la misma.

En este marco debe analizarse el contenido del Convenio que se examina.

2. Por Acuerdo del Consejo de Ministros, de 5 de julio de 1991, se aprobó el Plan de Amortización y Creación de Centros Penitenciarios, que contempla la amortización de inmuebles que se consideran obsoletos e inadecuados para el cumplimiento de los fines penitenciarios exigidos por nuestro ordenamiento, así como la construcción de nuevas edificaciones que sustituyan a las anteriores. El mencionado Plan previó la amortización del actual Centro Penitenciario de Pamplona y la construcción de uno nuevo.

Por un nuevo Acuerdo del Consejo de Ministros, de 21 de febrero de 1992, se creó la sociedad estatal “Infraestructuras y Equipamientos Penitenciarios, SA” (SIEP,SA), con el objetivo de realizar todas las actividades necesarias para llevar a cabo la ejecución del Plan de Amortización y Creación de Centros Penitenciarios, y concretamente todo lo relativo a la ubicación, construcción, edificación de los nuevos Centros, así como la enajenación de los viejos inmuebles, previa desafectación de los fines penitenciarios.

El Convenio que se somete a la consideración de este Consejo persigue, según se hace constar en la cláusula primera del mismo, establecer la participación de la Administración de la Comunidad Foral en el Plan de actuación a desarrollar para la construcción y gestión de un nuevo Centro Penitenciario en Navarra.

El presente Convenio trae causa de uno anterior del año 2000, que finalmente no se ejecutó, si bien fue objeto del dictamen 11/2000 del Consejo de Navarra.

3. El Convenio hace referencia a la localización y estructura del Centro proyectado. Se ubicará en una superficie de terreno no inferior a 20 hectáreas en los parajes ..., ... y ..., situado entre el límite sur del polígono ..., la carretera NA-..., la ... y el acceso de Pamplona Se especifica, igualmente, el número de módulos, las zonas de uso común, así como la existencia de módulos complementarios adecuados y suficientes de enfermería, régimen cerrado e ingresos (cláusula segunda).

Además de la infraestructura, se prevé, en la misma cláusula, la construcción de un Centro de Inserción Social (CIS), que se situará preferentemente en los alrededores del nuevo edificio del Centro Penitenciario y al que le será de aplicación el mismo régimen general de participación de las dos Administraciones firmantes del Convenio.

4. Se prevé la creación de una Comisión de Seguimiento paritaria de ambas Administraciones, que será la encargada de redactar el Anteproyecto arquitectónico del nuevo Centro Penitenciario de Navarra, el cual servirá de base para la redacción del Proyecto de Ejecución del Centro (cláusulas novena y tercera).

5. El proyecto de ejecución, la adjudicación de las obras, la dirección facultativa y la ejecución y equipamiento del Centro correrá a cargo de la sociedad estatal SIEP,SA (cláusula cuarta), creada, como hemos dicho, por Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de febrero de 1992.

6. En orden a la financiación, el Convenio distingue entre, de una parte, la aportación de los terrenos con todas las infraestructuras, que correrá por cuenta de la Comunidad Foral de Navarra, y, de otra, el coste de las obras y equipamientos del Centro Penitenciario, cuya financiación será a cargo de la Administración General del Estado, conforme a lo previsto por el Plan de Amortización y Creación de Centros Penitenciarios (cláusula quinta).

En este punto deben ser tenidas en cuenta las observaciones llevadas a cabo por la Directora General de Política Económica y Presupuestaria, que se refieren a: 1. La titularidad de los terrenos sobre los que se vaya a construir el nuevo Centro. 2. La existencia de una cierta indefinición sobre aspectos relativos al CIS: ubicación precisa, superficie, coste económico del mismo etc. 3. Las infraestructuras, respecto de las que deberá realizarse un análisis económico de las mismas, con cálculo de su importe y de su realización en el tiempo, a fin de situarlo presupuestariamente en uno o varios ejercicios.

Las observaciones anteriores deberán ser tenidas en cuenta en su momento oportuno, sin que los aspectos a los que aluden constituyan obstáculo legal para la aprobación del Convenio.

7. Se contempla el compromiso de ambas Administraciones para la elaboración de un Convenio que armonice la colaboración en la gestión penitenciaria del nuevo Centro, de acuerdo con la legislación vigente (cláusula sexta).

8. A partir de la entrada en funcionamiento del Centro, la Administración de la Comunidad Foral dará a la Cárcel de Pamplona el destino oportuno, conforme a las previsiones de la legislación de Patrimonio del Estado y de Navarra (cláusula séptima).

9. Finalmente, se prevé la resolución del Convenio, bien de mutuo acuerdo, o por incumplimiento reiterado de sus obligaciones por alguna de las partes. Tal vez, si se hubiera explicitado una cláusula con el epígrafe "obligaciones", la previsión anterior resultaría formalmente más encajada en el Convenio.

La vigencia del Convenio se encuentra prevista, al igual que la resolución del mismo, en la cláusula octava, que determina que aquélla se extenderá hasta la recepción por parte de la Administración del Estado de las obras de construcción y equipamiento.

El contenido del Convenio, que de modo resumido se acaba de transcribir, no contiene tacha de legalidad alguna.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que el Convenio de Cooperación entre la Administración General del Estado (Ministerio del Interior) y la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (Departamento de Presidencia, Justicia e Interior), para la construcción y financiación de un nuevo Centro Penitenciario en dicha Comunidad, es ajustado a Derecho.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.