

Expediente: 40/2007

Objeto: Convenio Marco de colaboración entre la Administración General del Estado y la Administración de la Comunidad Foral de Navarra para la construcción de la Línea de Alta Velocidad Zaragoza-Pamplona en Navarra.

Dictamen: 1/2008, de 10 de enero

DICTAMEN

En Pamplona, a 10 de enero de 2008,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario; y los Consejeros don Alfredo Irujo Andueza, don Julio Muerza Esparza, don José María San Martín Sánchez, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don Eugenio Simón Acosta,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

El día 31 de diciembre de 2007 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 16.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (en adelante, LFCN), modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, se recaba dictamen preceptivo sobre el Convenio Marco de colaboración entre la Administración General del Estado y la Administración de la Comunidad Foral de Navarra para la construcción de la Línea de Alta Velocidad Zaragoza-Pamplona en Navarra, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra, en sesión celebrada el mismo día 31 de diciembre de 2007, a propuesta del Consejero de Economía y Hacienda y de la Consejera de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones.

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

1. Texto del Convenio Marco de colaboración entre la Administración General del Estado y la Administración de la Comunidad Foral de Navarra para la construcción de la Línea de Alta Velocidad Zaragoza-Pamplona en Navarra.
2. Informe de la Directora del Servicio de Proyectos, Ferrocarriles y Obras Públicas, de 26 de diciembre de 2007, proponiendo la aprobación por parte del Gobierno de Navarra del texto del Convenio Marco de colaboración entre la Administración General del Estado y la Administración de la Comunidad Foral de Navarra para la construcción de la Línea de Alta Velocidad Zaragoza-Pamplona en Navarra.
3. Informe del Secretario General Técnico del Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones, de 28 de diciembre de 2007.

I.2ª. Consulta

La consulta formulada por el Presidente del Gobierno de Navarra versa sobre los aspectos jurídicos del Convenio Marco de colaboración entre la Administración General del Estado y la Administración de la Comunidad Foral de Navarra para la construcción de la Línea de Alta Velocidad Zaragoza-Pamplona en Navarra.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo y urgencia del dictamen

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 16.1.e) de la LFCN, el Consejo de Navarra debe ser consultado preceptivamente en los Convenios y Acuerdos de Cooperación de la Comunidad Foral 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 proyecto de convenio que se somete a consideración del Consejo de Navarra tiene como partes a la Administración General del Estado, representada por la Ministra de Fomento y la Subsecretaria del Ministerio de Economía y Hacienda, y la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, representada por el Vicepresidente y Consejero de Economía y Hacienda y por la Consejera de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones, ambos del Gobierno de Navarra.

Se trata, pues, de un convenio con el Estado en el que concurre, además, la circunstancia de que su formalización se encuentra sometida a la previa autorización del Parlamento de Navarra, tal como establece el artículo 26.b) de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA).

Por todo ello, procede la emisión del presente dictamen que tiene el carácter de preceptivo.

Por otro lado, el dictamen ha sido solicitado con carácter de urgencia, declarada por el Gobierno de Navarra en su acuerdo de 31 de diciembre de 2007, y el Consejo de Navarra lo emite con dicho carácter en el plazo más breve posible, dentro del término legalmente fijado para este tipo de dictámenes.

II.2ª. Objeto del convenio

El objeto del convenio está constituido por las actuaciones necesarias para la planificación y ejecución de las obras de construcción de la Línea de Alta Velocidad Zaragoza-Pamplona en Navarra, sobre las que las Administraciones que pretenden suscribir el convenio desean establecer unas bases o criterios de cooperación.

Esta cooperación o colaboración se encuentra justificada por el interés que, tanto la Administración General del Estado como la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, manifiestan tener en la construcción de la citada infraestructura ferroviaria.

Según la parte expositiva del convenio, tanto una como otra califican de objetivo esencial la construcción de la Línea de Alta Velocidad Zaragoza-Pamplona, como primera fase en Navarra del Corredor Cantábrico-Mediterráneo, incluido en el Plan Estratégico de Infraestructuras y Transportes 2005- 2020; y consideran como objetivo prioritario la promoción del uso del ferrocarril para el transporte de mercancías, así como la potenciación del transporte intermodal y la conexión ferroviaria con las áreas logísticas.

Ambas administraciones ostentan competencias para suscribir el convenio y para desarrollar las actuaciones previstas en él.

Por un lado, el Estado es titular de la competencia exclusiva sobre ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma (artículo 149.1.21^a de la Constitución Española), como es el caso de la Línea de Alta Velocidad Zaragoza-Pamplona, en tanto que constituye una de las fases del proyecto más amplio del Corredor Cantábrico- Mediterráneo, incluido —como ya hemos dicho— en el Plan Estratégico de Infraestructuras y Transportes 2005- 2020.

Estas competencias estatales, en cuanto implican la realización de actividades de carácter material, técnico o de servicios, pueden ser desarrolladas por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra a través de las técnicas de colaboración interadministrativa previstas por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero (en adelante, LRJ-PAC).

Existe, por un lado, una facultad genérica para celebrar convenios con otras administraciones, contemplada por el artículo 6 de la LRJ-PAC (“la Administración General y los Organismos públicos vinculados o dependientes de la misma podrán celebrar convenios de colaboración con los órganos correspondientes de las Administraciones de las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias). Y, de forma más concreta, la colaboración puede instrumentarse mediante la fórmula de encomienda de gestión prevista por el artículo 15 de dicha LRJ-PAC.

Por otra parte, el artículo 6.4 de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario (en adelante, LSF), autoriza al Ministerio de Fomento, así como a la Entidad Pública Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) a encomendar, mediante convenio de colaboración, a otras Administraciones públicas las facultades correspondientes a la contratación de obras ferroviarias en la Red Ferroviaria de Interés General.

La Comunidad Foral de Navarra está también dotada de competencias que pueden afectar al proyecto y ejecución de la Línea de Alta Velocidad Zaragoza-Pamplona, como son la planificación de la actividad económica y el fomento del desarrollo económico dentro de Navarra, de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general [artículo 56.1.a) de la LORAFNA] o la ordenación del territorio (artículo 44.1 de la LORAFNA), además de ser igualmente titular de determinadas competencias sobre obras públicas (artículo 44.2 de la LORAFNA) y otras, de naturaleza foral, sobre ferrocarriles y transportes [artículo 49.1.f) de la LORAFNA]. Conviene igualmente recordar o traer a colación las competencias financieras de la Comunidad Foral de Navarra, en los términos establecidos por el artículo 45 de la LORAFNA y el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra.

Asimismo la Comunidad Foral de Navarra está facultada expresamente para suscribir convenios con otras administraciones. Además del ya citado artículo 6 de la LRJ-PAC, el artículo 65 de la LORAFNA establece que la Administración del Estado y la Administración Foral podrán celebrar convenios de cooperación para la gestión y prestación de obras y servicios de interés común, facultad que ha sido recogida igualmente en el artículo 88.1 de la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (en adelante, LFACFN): “La Administración de la Comunidad Foral de Navarra podrá suscribir convenios de colaboración con las demás Administraciones Públicas en el ámbito de sus respectivas competencias”.

A la vista de todo ello no ofrece ninguna duda que la Administración General del Estado y la Administración de la Comunidad Foral de Navarra tienen capacidad para suscribir el convenio sometido a dictamen con el fin

de establecer y regular el marco de cooperación en el que van a desarrollarse las actuaciones de ejecución de la Línea de Alta Velocidad Zaragoza-Pamplona.

II.3ª. Partes signatarias

Según el texto del proyecto de convenio que ha sido remitido a este Consejo de Navarra, van a suscribirlo, por parte del Estado, la Ministra de Fomento y la Subsecretaria del Ministerio de Economía y Hacienda, actuando esta última por delegación del Ministro de Economía y Hacienda en virtud de lo establecido por la letra a) del apartado 1 del punto cuarto de la Orden EHA/3057/2004, de 21 septiembre, por la que se delegan competencias a favor de diversos órganos del Ministerio de Economía y Hacienda.

Las obligaciones que se asumen en el convenio afectan a las atribuciones de los ministerios citados, por lo que la competencia para suscribirlo corresponde a los ministros mencionados o a los órganos en los que hayan delegado.

Por parte de la Comunidad Foral de Navarra, la competencia para firmar convenios de colaboración y convenios y acuerdos de cooperación con el Estado corresponde al Presidente del Gobierno de Navarra o al Consejero competente por razón de la materia (artículo 90.1 de la LFACFN). En el presente caso intervienen los Consejeros cuyas competencias resultan afectadas por el convenio, de donde cabe deducir que ello es conforme con el ordenamiento jurídico. Cabe, no obstante, añadir que el convenio debe ser aprobado por el Gobierno de Navarra, tal como establece el artículo 91 de la LFACFN.

II.4ª. Contenido del Convenio

Los derechos y obligaciones que son objeto del convenio se concretan en once cláusulas que comentamos a continuación.

La **primera** se limita a definir el objeto del convenio y no requiere ningún tipo de observación.

La **segunda** regula la redacción de proyectos distinguiendo entre proyectos constructivos de plataforma y proyectos de superestructura. Estos últimos se encomiendan, en todo caso, al Ministerio de Fomento, que se reserva también la competencia para aprobar los proyectos del primer grupo. Los proyectos constructivos se distribuyen entre el Ministerio de Fomento, que se encargará de redactar los del tramo comprendido entre Zaragoza y Castejón, y la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, que se responsabilizará de los correspondientes al tramo entre Castejón y la Comarca de Pamplona, hasta la nueva estación de Alta Velocidad. La intervención de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra se formalizará en un convenio regulador de la encomienda de gestión que al efecto realizará la Administración General del Estado.

Esta cláusula respeta, por un lado, lo dispuesto por el artículo 15 de la LRJ-PAC, según el cual cuando la encomienda de gestión se realice entre órganos y Entidades de distintas Administraciones “se formalizará mediante firma del correspondiente convenio entre ellas”. En efecto, el apartado 3 de la cláusula segunda dispone que la Administración General del Estado realizará la oportuna encomienda de gestión al órgano o entidad de la Comunidad Foral de Navarra que se determine “en el correspondiente convenio que se suscriba para formalizar dicha encomienda”. En el convenio se creará una Comisión Técnica, formada por representantes de ambas Administraciones, para la necesaria coordinación en la fase de elaboración de todos los proyectos constructivos.

También es conforme con el artículo 6.4 de la LSF, según redacción dada por la disposición adicional sexagésimo séptima de la Ley 30/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2006. En dicho precepto se establece que en los supuestos de encomienda a otras administraciones públicas de las facultades correspondientes a la contratación de obras ferroviarias en la Red Ferroviaria de Interés General, la aprobación del estudio informativo y del proyecto de construcción corresponderá “en todo caso” al órgano competente de la Administración General del Estado, que ejercerá también las funciones de supervisión y recepción de la obra.

La cláusula **tercera** establece que los proyectos constructivos deben cumplir los condicionantes establecidos en las Declaraciones de Impacto Ambiental y en las resoluciones de aprobación de los correspondientes estudios informativos, a saber: Resolución de la Secretaría de Estado de Infraestructuras y Planificación, de 28 de noviembre de 2007, por la que se aprueba el expediente de información pública y el estudio informativo «Corredor ferroviario noreste de alta velocidad. Tramo: Zaragoza-Castejón. Subtramo Plasencia de Jalón-Tudela» (BOE de 13 de diciembre de 2007); Resolución de 7 de julio de 2004, de la Secretaría de Estado de Infraestructuras y Planificación, por la que se aprueba el expediente de información pública y oficial y definitivamente el estudio informativo del Proyecto de la Nueva Red Ferroviaria en la Comarca de Pamplona: Eliminación del bucle ferroviario y nueva estación intermodal (BOE de 9 de agosto de 2004); y Resolución de 21 de julio de 2004, de la Secretaría de Estado de Infraestructuras y Planificación, por la que se aprueba el expediente de información pública y oficial y definitivamente el estudio informativo del Proyecto Corredor Ferroviario Noreste de Alta Velocidad. Tramo Castejón-Comarca de Pamplona (BOE de 9 de agosto de 2004).

Se atribuye a la Comisión Técnica de la encomienda de gestión de los proyectos constructivos la coordinación de los aspectos medioambientales y paisajísticos.

El contenido de la cláusula tercera es ajustado a Derecho.

En la cláusula **cuarta**, la Comunidad Foral de Navarra se compromete a colaborar en la gestión administrativa de los expedientes expropiatorios, para lo cual “sufragará a su costa la apertura de una oficina de gestión del proceso expropiatorio”.

La cláusula **quinta** distribuye las responsabilidades de ejecución de las obras entre el Ministerio de Fomento y la Comunidad Foral de Navarra. Por lo que aquí interesa, la Administración de la Comunidad Foral de Navarra se compromete a contratar la ejecución de las obras de plataforma y superestructura entre Castejón y la Comarca de Pamplona, hasta la nueva estación de Alta Velocidad y a asumir la dirección facultativa de las obras de

plataforma de dicho tramo. A tal efecto —dice el convenio— se efectuará por la Administración General del Estado la necesaria encomienda de gestión mediante la suscripción del correspondiente convenio. En esta misma cláusula se realiza una previsión del coste de las obras, atribuyéndose un importe de 560 millones de euros al tramo cuya contratación compete a la Comunidad Foral de Navarra.

La cláusula **sexta** encomienda a cada administración la licitación de los contratos de consultoría y asistencia técnica necesarios para la redacción de los proyectos y la dirección de las obras.

La cláusula **séptima** regula la financiación de las actuaciones previstas en el convenio.

Se dispone, en primer lugar, que el coste de ejecución de las obras será soportado por la Administración que ostenta la competencia sobre el proyecto, es decir, por la Administración General del Estado, la cual reembolsará a la Comunidad Foral de Navarra los gastos por tal concepto que resulten debidamente certificados. Se prevé que el reintegro de tales gastos se realice mediante compensación con las aportaciones que debe realizar Navarra como participación de la Comunidad Foral en la financiación de las cargas generales del Estado.

La Comunidad Foral se compromete a soportar con cargo a sus propios recursos la realización de los proyectos constructivos que le corresponden, la apertura y mantenimiento de la oficina de gestión expropiatoria y la gestión de las obras de plataforma que quedan bajo su responsabilidad.

Esta fórmula de colaboración financiera para realizar inversiones en Navarra encuentra amparo en la disposición adicional quinta del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra.

La cláusula comentada contiene otras previsiones contra las que no cabe ningún reparo legal: los gastos de inversión se imputarán a la Administración del Estado a efectos de determinación del déficit de la Comunidad Foral; y el Ministerio de Economía y Hacienda se compromete a

realizar las gestiones necesarias para que las operaciones de endeudamiento de la Comunidad Foral que deban ser autorizadas por el Estado sean aprobadas por el Consejo de Ministros.

En la cláusula **octava** se regula la Comisión de Seguimiento y Coordinación, su composición, régimen de funcionamiento y funciones que consisten básicamente en resolver los problemas de interpretación y cumplimiento del convenio, tal como establecen el artículo 6.3 de la LRJ-PAC y el artículo 88.5 de la LACFN.

Se dice en el cuarto párrafo de esta cláusula que a dicha Comisión podrán incorporarse “puntualmente” técnicos de las Administraciones. Suponemos que se trata de un error gramatical y que lo que se quiere decir es que tales funcionarios se incorporarán a la Comisión accidental, ocasional o esporádicamente. Se aconseja la sustitución del vocablo mal empleado.

Nada hay que objetar a la cláusula **novena**, que limita la vigencia del convenio hasta la conclusión de las actuaciones contenidas en el mismo.

Tampoco merece objeción la cláusula **décima**, donde se contemplan las causas de extinción del convenio y las medidas a adoptar en caso de extinción por causa distinta del fin de su vigencia.

Es igualmente correcta la cláusula **undécima**, sobre la naturaleza administrativa del convenio y el modo de dirimir las controversias que puedan surgir en su aplicación.

Todas las disposiciones del convenio son, a juicio de este Consejo, respetuosas con el ordenamiento jurídico y, en particular, su contenido se adapta a lo previsto en el artículo 6 de la LRJ-PAC, incluida la mención de las fuentes de financiación de las obligaciones que del mismo puedan surgir.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que el Convenio Marco de colaboración entre la Administración General del Estado y la Administración

de la Comunidad Foral de Navarra para la construcción de la Línea de Alta Velocidad Zaragoza-Pamplona en Navarra se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.