

**Expediente:** 4/2008

**Objeto:** Nueva redacción del expositivo quinto y de la cláusula séptima 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.

**Dictamen:** 2/2008, de 31 de enero

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 31 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 24 de enero de 2008 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 la nueva redacción del expositivo quinto y de la cláusula séptima 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, tomada en consideración por el Gobierno de Navarra, en sesión celebrada el día 22 de enero de 2008, 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. Certificación del Acuerdo del Gobierno de Navarra de 22 de enero de 2008, por el que toma en consideración la nueva redacción del expositivo quinto y de la cláusula séptima 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, a efectos de la petición de la emisión de dictamen preceptivo al Consejo de Navarra.
2. Texto de la nueva redacción del expositivo quinto y de la cláusula séptima del convenio.
3. Informe de la Directora del Servicio de Proyectos, Ferrocarriles y Obras Públicas, de 22 de enero de 2008, sobre la procedencia de informe del Consejo de Navarra y la declaración de urgencia del expediente.
4. Informe, favorable a la nueva redacción, emitido por el Secretario General Técnico del Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones, de 22 de enero de 2008.

### **I.2ª. Consulta**

La consulta formulada por el Presidente del Gobierno de Navarra versa sobre los aspectos jurídicos de la nueva redacción del expositivo quinto y la cláusula séptima 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.

En el presente caso nos encontramos ante la nueva redacción de la parte expositiva y de una de las cláusulas de un convenio que ha sido ya informado por el Consejo de Navarra por tratarse 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 26.b) de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA).

Aunque no se trata de una modificación que afecte esencialmente al texto ya informado, procede la emisión, con carácter preceptivo, del presente dictamen, dado que se trata de un nuevo texto que se va a incorporar al convenio y éste no podría considerarse informado en su integridad por el Consejo de Navarra en caso de que se omitiese su intervención en este momento.

El dictamen ha sido solicitado con carácter de urgencia, declarada por el Gobierno de Navarra en su Acuerdo de 22 de enero de 2008, 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**

Como ya dijimos en nuestro dictamen número 1/2008, de 10 de enero, 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 la Administración General del Estado y 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<sup>a</sup> 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.

Con posterioridad a nuestro citado dictamen 1/2008, de 10 de enero, ha sido aprobada la Ley Foral 1/2008, de 24 de enero, de Presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio del año 2008, cuyo artículo 40 contempla la adscripción presupuestaria del convenio.

### **II.3ª. Contenido del Convenio**

Los derechos y obligaciones que son objeto del convenio se concretan en once cláusulas que han sido ya informadas favorablemente por este Consejo de Navarra en su dictamen 1/2008, de 10 de enero. Los comentarios y opiniones contenidas en dicho dictamen han de darse aquí por reproducidos, salvo en lo que concierne a la cláusula séptima, que se nos presenta ahora con una redacción diferente.

La citada cláusula séptima regula la financiación de las actuaciones previstas en el convenio y las obligaciones y derechos establecidos por el nuevo texto son esencialmente las mismas que se contenían en el texto ya dictaminado.

Según los términos del convenio, el coste de ejecución de las obras va a ser 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. Esto es lo que se establecía en la redacción inicial y esto es lo que sigue diciéndose en el nuevo texto, que ha omitido la invocación que en el anterior se hacía a la disposición adicional quinta del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, como apoyo legal justificativo de las minoraciones que se prevé realizar en la aportación de Navarra a las cargas generales de la Nación.

En la nueva redacción se dice simplemente que el pago por el Estado a la Comunidad Foral del importe de las correspondientes certificaciones de obra por los gastos de ejecución de obras asumidos por la Comunidad Foral, se instrumentará mediante compensación en el pago de la aportación. No apreciamos, como hemos dicho, diferencia relevante entre ambos textos. La nueva redacción comienza refiriéndose al gasto para concluir que se minorará la aportación y en la anterior se decía que se minoraría la aportación en compensación de los gastos. El orden no altera el contenido, por lo que hay que concluir que la única diferencia relevante es la omisión de la cita de la disposición adicional del Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra.

Dicha omisión carece de relevancia jurídica. El fundamento de la validez del convenio que se va a suscribir depende de su conformidad con el ordenamiento jurídico, cítense o no las normas en las que se apoya. Quizá se haya querido matizar que estamos simplemente ante una cláusula que regula el procedimiento de reembolso de gastos estatales realizados por la Comunidad Foral, en la que no se condensa la integridad, sino sólo un aspecto formal o procedimental, del acuerdo de financiación conjunta de las inversiones que van a realizarse en Navarra. En cualquier caso, no cabe oponer reparo jurídico alguno a la nueva redacción.

En el segundo párrafo del nuevo apartado 1 de la cláusula comentada se prevé que las certificaciones de obra cuyo importe puede ser deducido de la aportación de la Comunidad Foral de Navarra han de estar aprobadas por el órgano de contratación y deben contar con la conformidad de su adecuación al proyecto por la Comisión Técnica que se cree en el convenio en que se formalice la encomienda de gestión para realizar los proyectos constructivos y la ejecución de las obras de que se responsabiliza la Comunidad Foral de Navarra. Nada puede objetarse a la incorporación de tal requisito al convenio.

Se redacta también con nuevo texto la atribución formal del gasto de inversión relativo a la infraestructura y a la superestructura ferroviaria, a efectos del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria. Antes se decía que el déficit de la Comunidad Foral no se verá afectado por

dicho gasto de inversión y en la nueva redacción se establece que no será tenido en cuenta en la determinación y cuantificación del objetivo de estabilidad presupuestaria aplicable a la Comunidad Foral de Navarra. El nuevo texto, como el anterior, es conforme con el ordenamiento jurídico.

En fin, en la nueva redacción de la cláusula séptima ha desaparecido un apartado, antes designado con el número 2, en el que el Ministerio de Economía y Hacienda se comprometía a realizar las gestiones necesarias para que las operaciones de endeudamiento de la Comunidad Foral que deban ser autorizadas por el Estado “puedan ser aprobadas por el Consejo de Ministros”. Es obvio que el Ministerio de Economía y Hacienda, en tanto en cuanto ostenta la competencia sobre esta materia, deberá cumplimentar las funciones que tiene asignadas en el procedimiento de aprobación del endeudamiento de cualquier Comunidad Autónoma, lo diga o no el convenio que ahora se pretende suscribir. La supresión de este apartado no afecta a la validez jurídica del convenio.

Por consiguiente, la modificación propuesta y el convenio en su conjunto no ofrecen tacha de legalidad.

### **III. CONCLUSIÓN**

El Consejo de Navarra considera que la nueva redacción del expositivo quinto y la cláusula séptima 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 se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.