

**Expediente:** 34/2008

**Objeto:** Segundo Acuerdo de Actualización del Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y la Comunidad Foral de Navarra para la ejecución del Canal de Navarra.

**Dictamen:** 31/2008, de 21 de julio

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 21 de julio 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 Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don Alfonso Zuazu Moneo,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### **I. ANTECEDENTES**

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

El día 24 de junio 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 el texto del “Segundo Acuerdo de Actualización del Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y la Comunidad Foral de Navarra para la ejecución del Canal de Navarra”, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 17 de junio de 2008.

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

1. Convenio de Colaboración para la ejecución del Canal de Navarra suscrito entre el Ministerio de Medio Ambiente y la Comunidad Foral de Navarra el 19 de octubre de 1998.

2. Acuerdo de Actualización del Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y la Comunidad Foral de Navarra para la ejecución del Canal de Navarra, suscrito entre ambas Administraciones el 17 de noviembre de 1999.
3. Convenio de gestión directa de la construcción y/o explotación de obras hidráulicas entre el Ministerio de Medio Ambiente y la sociedad estatal Canal de Navarra S.A., de 19 de enero de 2000, así como la Addenda de Actualización del mencionado Convenio suscrita el 12 de junio de 2001.
4. Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 10 de marzo de 2003, por el que se aprueba la transmisión total, con carácter temporal, a Canal de Navarra S.A., de los aprovechamientos hidroeléctricos resultantes de la construcción del embalse de Itoiz.
5. Acta de la sexta reunión, celebrada el 14 de febrero de 2008, de la Comisión de Seguimiento del Convenio de Colaboración para la construcción del Canal de Navarra.
6. Informe de la Abogacía del Estado, de 10 de abril de 2008, a través del que se “informa favorablemente” el Segundo Acuerdo de Actualización del Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y la Comunidad Foral de Navarra para la ejecución del Canal de Navarra.
7. Autorización de la Comisión Delegada del Gobierno para Política Autonómica, de 25 de abril de 2008, para la suscripción del Acuerdo de Actualización.
8. Informe del Servicio de Proyectos, Ferrocarriles y Obras Hidráulicas, de 2 de junio de 2008, con la firma del Interventor General, proponiendo la elevación del Convenio al Gobierno de Navarra para su aprobación.
9. Informe del Secretario General Técnico del Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones, de 3 de junio de 2008.

10. Propuesta de Acuerdo por el que se aprueba el Segundo Acuerdo de Actualización del Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y la Comunidad Foral de Navarra para la ejecución del Canal de Navarra, al que se adjunta el texto del citado Acuerdo de Actualización.
11. Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 17 de junio de 2008, por el que se toma en consideración el texto del “Segundo Acuerdo de Actualización del Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y la Comunidad Foral de Navarra para la ejecución del Canal de Navarra”, a efectos de la emisión del preceptivo dictamen del Consejo de Navarra.

### **I.2ª. Consulta**

La consulta formulada por el Presidente del Gobierno de Navarra versa sobre los aspectos jurídicos del Segundo Acuerdo de Actualización del Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y la Comunidad Foral de Navarra para la ejecución del Canal de Navarra (en adelante, Actualización del Convenio).

## **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 en 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 Medio Ambiente, Medio Rural y Marino, y la Comunidad Foral de Navarra, representada por el Presidente 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, declarándose justificada por el Gobierno de Navarra en su acuerdo de 17 de junio 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 y competencia**

El objeto de la Actualización del Convenio no persigue actuación distinta que, según expresa su propia parte expositiva, incorporar al Convenio de Colaboración firmado entre el Ministerio de Medio Ambiente y la Comunidad Foral de Navarra para la construcción del Canal de Navarra, de 19 de octubre de 1998, aquellos aspectos relevantes que, en desarrollo de dicho Convenio y a través de los procedimientos e instrumentos que se han considerado oportunos, se han ido introduciendo en el marco de colaboración establecido entre ambas Administraciones, afectando singularmente a la estructura de financiación y explotación de las obras del Canal de Navarra, a su progresiva puesta en servicio y a la incorporación de los aprovechamientos hidroeléctricos, en especial los resultantes de la construcción del embalse de Itoiz.

Desde la perspectiva competencial para actuar en la materia concernida por la Actualización del Convenio, debe afirmarse que ambas Administraciones ostentan competencias para su suscripción ya que, por una parte, el Estado ostenta la competencia exclusiva sobre la legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma, así como sobre obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una

Comunidad Autónoma (artículo 149.1.22ª y 24ª de la Constitución Española). Por su parte, la Comunidad Foral de Navarra ostenta la competencia exclusiva en materia de obras públicas que no tengan la calificación legal de interés general del Estado o cuya realización no afecte a otros territorios del mismo, así como sobre aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, cuando las aguas discurran íntegramente dentro de Navarra y su aprovechamiento no afecte a otro territorio del Estado (artículo 44. 2 y 5 de la LORAFNA).

La Ley 22/1997, de 8 de julio, en su artículo único, vino a declarar obras hidráulicas de interés general el embalse de Itoiz y el Canal de Navarra, recogiendo en su exposición de motivos el notable interés de dichas obras tanto para el bienestar social de Navarra como para el conjunto del Estado español, así como anunciando la formalización de los oportunos instrumentos de colaboración en los que se plasme la coordinación y cooperación entre el Gobierno de la Nación, que promueve las obras, y el Gobierno de Navarra.

En efecto, la colaboración entre ambas Administraciones se ha plasmado, según se ha reflejado en los antecedentes, a través de diversas actuaciones de una y otra Administración: el Convenio de Colaboración para la ejecución del Canal de Navarra suscrito entre el Ministerio de Medio Ambiente y la Comunidad Foral de Navarra el 19 de octubre de 1998; el Acuerdo de Actualización del anterior Convenio suscrito entre ambas Administraciones el 17 de noviembre de 1999; el Convenio de gestión directa de la construcción y/o explotación de obras hidráulicas entre el Ministerio de Medio Ambiente y la sociedad estatal Canal de Navarra S.A., de 19 de enero de 2000, así como la Addenda de Actualización del mencionado Convenio suscrita el 12 de junio de 2001; o el Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 10 de marzo de 2003, por el que se aprueba la transmisión total, con carácter temporal, a Canal de Navarra S.A., de los aprovechamientos hidroeléctricos resultantes de la construcción del embalse de Itoiz.

A ellos debe sumarse la actividad desarrollada por la Comisión de Seguimiento del Convenio de Colaboración para la construcción del Canal

de Navarra a quien corresponde, conforme recoge su cláusula octava, proponer las fórmulas de colaboración interadministrativa y financieras para la ejecución de las obras, así como proponer la asignación de la aportación económica anual que deberá realizar cada Administración para alcanzar los objetivos establecidos.

Precisamente la Actualización del Convenio tiene su origen en la propuesta aprobada por la Comisión de Seguimiento, de la que es fiel reflejo, en su sesión de 14 de febrero de 2008, que se justifica por la conveniencia de incorporar “al Convenio original aquellos aspectos relevantes que se han venido desarrollando durante estos años a propuesta de la Comisión de Seguimiento e incorporados al Convenio de Gestión Directa”, y ello “una vez que el Canal de Navarra ha consolidado su ritmo de ejecución y ha pasado a iniciar su suministro de agua a diferentes usuarios”.

Persigue, por tanto, la Actualización del Convenio introducir en el texto del Convenio originario de 1998 las oportunas modificaciones que permitan la incorporación al mismo de los acuerdos adoptados por ambas Administraciones en el seno de la Comisión de Seguimiento, sustancialmente recogidas en el Convenio de Gestión Directa ya citado.

La colaboración interadministrativa a la que obedece la Actualización del Convenio, además de anunciada en la mencionada Ley 22/1997, de 8 de julio, está prevista con carácter general en el artículo 6 de 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), conforme al cual “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. En parecido sentido la Comunidad Foral de Navarra está facultada expresamente para suscribir convenios con otras administraciones, contemplando el artículo 65 de la LORAFNA 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 la Actualización del Convenio sometido a dictamen con el fin de incorporar al Convenio de 1998 aquellos aspectos relevantes que se han desarrollado durante estos años de vigencia del mismo.

### **II.3ª. Autoridades 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 Medio Ambiente, Medio Rural y Marino, para lo que viene habilitada por la disposición adicional decimotercera de la LRJ-PAC, según la cual los titulares de los Departamentos ministeriales podrán celebrar los convenios a los que se refiere el citado artículo 6 de la misma ley.

Por parte de la Comunidad Foral de Navarra interviene el Presidente del Gobierno de Navarra, contemplándose la competencia para firmar convenios de colaboración y convenios y acuerdos de cooperación con el Estado del Presidente del Gobierno de Navarra o del Consejero competente por razón de la materia (artículo 90.1 de la LFACFN). Por último, debe añadirse que el convenio debe ser aprobado por el Gobierno de Navarra, tal como establece el artículo 91 de la LFACFN, a cuyo efecto consta en el expediente administrativo remitido a este Consejo la oportuna propuesta de acuerdo de aprobación por el Gobierno de Navarra.

### **II.4ª. Contenido del Acuerdo de Actualización**

La propuesta de convenio contiene una parte expositiva y cuatro cláusulas.

En la parte expositiva, a modo de antecedentes necesarios, se recogen las actuaciones precedentes seguidas por ambas Administraciones orientadas a la ejecución de las obras del Canal de Navarra, reseñándose en primer lugar la suscripción del Convenio de Colaboración de 1998, siguiendo con la relación de actualizaciones experimentadas por el mismo así como de las distintas actuaciones y acuerdos adoptados por ambas administraciones para facilitar el desarrollo de las obras, para terminar con la referencia al acuerdo de la Comisión de Seguimiento en la que tiene su origen la Actualización del Convenio que se propone.

1.- A través de la cláusula primera se recoge la aceptación por ambas Administraciones del acuerdo de financiación recogido en el Convenio de Gestión Directa establecido con Canal de Navarra S.A., resultado del previo acuerdo alcanzado por ambas Administraciones en 1999, conforme al cual la financiación de las obras del Canal de Navarra se realizará en un 50% con cargo a los fondos propios de la sociedad, que serán aportados por la Administración General del Estado y la Comunidad Foral de Navarra en la proporción 60/40, siendo financiado el 50% restante de la inversión mediante la concertación de préstamos que se recuperarán a través del establecimiento de tarifas a los usuarios del agua, para cuyo cálculo deberá tenerse en cuenta no sólo la obtención de recursos para afrontar la amortización e intereses de los préstamos, sino también de los costes de explotación y conservación del Canal de Navarra.

Efectivamente, dicha fórmula de financiación resultaba ya del Convenio de Gestión Directa suscrito con Canal de Navarra S.A. el 19 de enero de 2000, y de su Addenda de Actualización de 12 de junio de 2001, en los que, según se desprende del texto de dichos convenios, se recogieron los acuerdos alcanzados por ambas Administraciones en el seno de las sesiones de la Comisión de Seguimiento celebradas el 1 de diciembre de 1999 y 18 de julio de 2000, sin que se advierta reparo de legalidad alguno que oponer a la incorporación de dichos acuerdos previos al texto del Convenio de Colaboración entre ambas Administraciones.

2.- En la cláusula segunda se establece la posibilidad de que las obras del Canal de Navarra puedan ponerse en servicio de forma parcial y



anticipada respecto a la finalización total de las mismas al objeto de facilitar la utilización de diferentes tramos conforme vayan siendo construidos, adelantando así el suministro de agua a los usuarios.

Por la propia naturaleza de sus determinaciones, que no persiguen sino la optimización de la utilización de la nueva infraestructura y su más rápido aprovechamiento por los usuarios, no se aprecia objeción de legalidad alguna a su contenido.

3.- En la cláusula tercera se contempla el desarrollo por Canal de Navarra S.A. de los aprovechamientos hidroeléctricos de pie de presa de Itoiz y de inicio del Canal de Navarra, así como cuantas otras concesiones puedan obtenerse a partir del Canal de Navarra y su desarrollo, contemplándose la financiación de la construcción de dichas infraestructuras con recursos ajenos a los fondos propios de la sociedad y estableciendo el destino que debe darse a los recursos generados por su explotación.

A través de dicha cláusula se incorpora al Convenio una previsión ya contenida en la Addenda de Actualización del Convenio de Gestión Directa, suscrita el 12 de junio de 2001, en cuya cláusula sexta se contemplaba, dentro de las actividades comprendidas en el objeto social de Canal de Navarra S.A., la elaboración de proyectos y la construcción de centrales hidroeléctricas ligadas a la explotación del Canal de Navarra, así como su explotación y aprovechamiento económico “una vez se satisfagan los requisitos que establezca la Administración del Estado y la Comunidad Foral de Navarra, cada una en el ámbito de sus competencias”.

Al respecto debe tenerse en cuenta que la Confederación Hidrográfica del Ebro, con fecha 13 de enero de 2003, otorgó al Gobierno de Navarra la concesión de los aprovechamientos hidroeléctricos resultantes del salto de pie de presa del embalse de Itoiz y del situado en el origen del Canal de Navarra, que fueron transmitidos por el Gobierno de Navarra, de forma total y temporal, en favor de Canal de Navarra S.A. a través del Acuerdo de 10 de marzo de 2003.

En definitiva, la Actualización del Convenio no pretende sino introducir en el convenio originario lo que ya estaba acordado previamente entre

ambas Administraciones y una vez que se ha culminado el proceso de concesión de los aprovechamientos y su transmisión a la sociedad Canal de Navarra S.A.

4.- La cláusula cuarta tiene un contenido marcadamente adjetivo en cuanto dispone la incorporación de la Actualización propuesta como modificación del Convenio de Colaboración de 1998, así como de su primera Actualización de 1999.

Como conclusión, las cláusulas propuestas en la Actualización 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.

## **II. CONCLUSIÓN**

El Consejo de Navarra considera que el Segundo Acuerdo de Actualización del Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y la Comunidad Foral de Navarra para la ejecución del Canal de Navarra se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.