

Expediente: 60/2008

Objeto: Convenio de colaboración entre el Ministerio de Fomento y la Administración de la Comunidad Foral de Navarra para la ejecución de las obras de la conexión de la Autovía del Camino de Santiago A-12 con la futura Autovía A-68 y la AP-68 Autopista Vasco-Aragonesa en la Rioja.

Dictamen: 49/2008, de 22 de diciembre

DICTAMEN

En Pamplona, a 22 de diciembre 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 Enrique Rubio Torrano,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

El día 16 de diciembre 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 19.1, en relación 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 aprobación del Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Fomento y la Administración de la Comunidad Foral de Navarra para la ejecución de las obras de la conexión de la Autovía del Camino de Santiago A-12 con la futura Autovía A-68 y la AP-68 Autopista Vasco-Aragonesa en la Rioja, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 15 de diciembre de 2008.

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

1. Protocolo General entre el Ministerio de Fomento y la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, de 30 de marzo de 2006, para establecer el marco general regulador de las actuaciones de ambas Administraciones para la redacción del estudio informativo y del proyecto de construcción de la conexión de la Autovía del camino de Santiago A-12 con la futura Autovía A-68 y la AP-68 Autopista Vasco-Aragonesa en la Rioja.
2. Informe propuesta del Servicio de Caminos y Construcción del Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones, con el conforme de la Intervención, de 10 de diciembre de 2008
3. Informe de la Secretaría General Técnica del Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones, de 11 de diciembre de 2008
4. Informe de Validación de Gastos Plurianuales, de 12 de diciembre de 2008, del Servicio de Presupuestos y Política Financiera
5. Acuerdo del Gobierno de Navarra de 15 de diciembre de 2008 por el que se aprueba el texto del Convenio, así como el gasto relativo a su financiación que corresponde a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra
6. Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Fomento y la Administración de la Comunidad Foral de Navarra para la ejecución de las obras de la conexión de la Autovía del Camino de Santiago A-12 con la futura Autovía A-68 y la AP-68 Autopista Vasco-Aragonesa (en lo sucesivo, el Convenio) .

I.2ª. Consulta. Urgencia del expediente

El Gobierno de Navarra, con fecha 15 de diciembre de 2008, acuerda tomar en consideración el texto del Convenio, declarando justificada la urgencia del expediente a los efectos previstos en el artículo 22, párrafo segundo, de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, reguladora del Consejo de

Navarra, sin perjuicio de las atribuciones que corresponden al referido Consejo.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo y urgente 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 al Ministerio de Fomento, representado por la Ministra del ramo, 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 15 de diciembre de 2008. El Consejo de Navarra, así lo estima y 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 30 de marzo de 2006 fue suscrito un Protocolo General entre el Ministerio de Fomento y la Administración de la Comunidad Foral de

Navarra a fin de establecer el marco regulador de las actuaciones de ambas Administraciones para la redacción del Estudio Informativo y del Proyecto de construcción de la “Conexión de la autovía del Camino de Santiago A-12 con la futura autovía A-68 y la AP-68 autopista Vasco-Aragonesa en la Rioja”. La cláusula 6ª del Protocolo establece que ambas Administraciones se comprometen a firmar un Convenio en el que se deslinden las responsabilidades financieras y de construcción de los diversos tramos objeto del mismo. Pues bien, la cláusula primera del Convenio determina que el mismo tiene por objeto cuantificar y programar la ejecución de las actuaciones de construcción de la “Conexión de la autovía del Camino de Santiago A-12 con la futura autovía A-68 y la AP-68 autopista Vasco-Aragonesa en la Rioja”, así como establecer la participación en las mismas de cada una de las Administraciones firmantes.

El artículo 149.1, 21ª y 24ª, de la Constitución, determina la competencia exclusiva del Estado en esta materia cuando las comunicaciones y las obras públicas afecten a más de una Comunidad Autónoma, en los términos contenidos en él. Navarra, por su parte, ostenta competencia exclusiva en carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en territorio foral, según lo dispuesto en el artículo 49.1, f) de la LORAFNA.

La colaboración interadministrativa a la que obedece la suscripción del presente Convenio 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 –en este caso, a través del Ministerio de Fomento- y la Administración de la Comunidad Foral de Navarra tienen capacidad para suscribir el referido Convenio.

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 Fomento 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, en el artículo 90.1 de la LFACFN, 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.

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 Convenio

La propuesta de Convenio contiene una parte expositiva y nueve cláusulas.

En la parte expositiva, a modo de antecedentes necesarios, se recogen las actuaciones precedentes seguidas por la Administración General del Estado, en particular por el Ministerio de Fomento. Así, este Ministerio suscribió, con fecha 5 de septiembre de 2006, el contrato de asistencia técnica para la redacción de los proyectos de trazado y construcción previstos en el Protocolo al que ya se ha hecho referencia. Posteriormente, el 28 de diciembre de 2006 aprobó provisionalmente el proyecto de trazado y ordenó la incoación del expediente de información pública. Tanto el expediente de información pública como el estudio de impacto ambiental fueron remitidos al Ministerio de Medio Ambiente para la formulación de la Declaración de Impacto Ambiental, con fecha 11 de mayo de 2007. Una vez formulada dicha Declaración, el proyecto fue aprobado por el Ministerio de Fomento el 19 de octubre de 2007. Por otra parte, la Dirección General de Carreteras, con fechas de 13 de febrero de 2006 y 13 de febrero de 2008, aprobó los proyectos 12-LO-5160A: Conexión de la autovía del Camino de Santiago A-12 con la futura autovía A-68 y 12 LO-5160B: Conexión de la autovía A-68 con la autopista AP-68, respectivamente.

Ya se ha señalado que la cláusula primera define el objeto del Convenio. En ella se indica, también, que las actuaciones de construcción se han dividido, de acuerdo con la aprobación del expediente de aprobación pública del Proyecto de Trazado, en dos Proyectos de Construcción independientes, uno que contempla la conexión con la autopista AP-68, y otro que contempla el resto de la actuación. Esta previsión no ofrece objeción jurídica alguna.

En la cláusula segunda, la Dirección General de Carreteras del Ministerio de Fomento asume la responsabilidad de la contratación y dirección de las obras, cuyo presupuesto estimado de ejecución asciende a diez millones trescientos veintinueve mil ochocientos euros con diecinueve céntimos (10.329.800,19 €) para la conexión de la autovía A-68 con la

autopista AP-68, y de ochenta y dos millones novecientos dieciséis mil cuatrocientos cuarenta y seis euros con ochenta y tres céntimos (82.916.446,83 €) para la conexión de la autovía. Nada que objetar a lo prevenido en esta cláusula.

La cláusula tercera hace referencia a las expropiaciones necesarias para la ejecución de las obras. Las comprendidas en los terrenos incluidos en territorio de la Comunidad Foral serán gestionadas y financiadas por la Administración de la Comunidad Foral. El importe de las expropiaciones contempladas en los dos proyectos es el siguiente: 1) Por lo que se refiere a Navarra: Conexión de la autovía del Camino de Santiago A-12 con la futura autovía A-68, la cantidad total asciende a 734.413,48 €, a repartir entre los años 2009 (234.413,48 €) y 2010 (500.000,00 €). 2) En cuanto al Ministerio de Fomento: Conexión de la autovía del Camino de Santiago A-12 con la futura autovía A-68, la cantidad total asciende a 1.882.293,76 €, a repartir entre los años 2008 (786.521,01 €), 2009 (500.000 €) y 2010 (595.772,75 €). Por lo que hace a la conexión de la autovía A-68 con la autopista AP-68, Navarra no aporta cantidad alguna por no tener territorio afectado por esta conexión

Conforme a la cláusula cuarta, la financiación de las obras se hará con cargo a ambas Administraciones, soportando cada una de ellas los presupuestos de las obras situadas en su ámbito competencial, de acuerdo con la siguiente distribución e importe: 1) Conexión de la autovía del Camino de Santiago A-12 con la futura autovía A-68, Ministerio de Fomento, 61.954.662,41 €, y Comunidad Foral de Navarra, 20.961.784,42 € 2) Conexión de la autovía A-68 con la autopista AP-68, Ministerio de Fomento, 10.329.800,00 €, y Comunidad Foral de Navarra, 0,00 €, dado que no queda afectado territorio de la Comunidad Foral en este tramo.

La cláusula quinta contempla la aportación económica de ambas partes a los proyectos referidos. Por lo que se refiere a Navarra, la Administración de la Comunidad Foral de Navarra ingresará en la Dirección General del Tesoro las cuantías correspondientes descritas en la cláusula cuarta, previa justificación del gasto mediante los correspondientes documentos contables, acompañados en su caso de una copia de las

certificaciones. Las transferencias se realizarán con cargo a los correspondientes créditos presupuestarios de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, y según las siguientes anualidades previstas para la ejecución de las obras: 5.000.000,00€ en el año 2009; 10.961.784,42€ en el año 2010; y en el año 2011, 5.000.000,00€.

Respecto a las cláusulas cuarta y quinta, obra en el expediente informe de validación de gastos plurianuales, contemplándose los compromisos propuestos para los años 2008, 2009 y 2010 y la partida presupuestaria, indicándose en el mencionado informe que “existe encaje en la programación económica aprobada por el Gobierno de Navarra para el periodo 2008-2011”. Por otra parte, y por lo que se refiere a las expropiaciones a las que alude la cláusula tercera, deberá emitirse la conformidad de la Intervención al iniciarse el procedimiento expropiatorio. De otro lado, en el informe del Director del Servicio de Caminos y Construcción del Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones, en el que se contiene el gasto relativo a la financiación de la parte que corresponde a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, obra el “conforme” de la Intervención.

La cláusula sexta determina la titularidad de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra respecto de la infraestructura viaria construida en la Comunidad Foral, incorporándose la misma a la Red de Carreteras de Navarra, desde la puesta en servicio de las obras. Previsión, por lo demás, ajustada a Derecho.

En la cláusula séptima se crea una Comisión Mixta de Seguimiento del Convenio de forma paritaria entre ambas Administraciones, en línea con la previsión contenida en el artículo 6.3 de la LRJ.-PAC, que contempla la creación de “un órgano mixto de vigilancia y control”, que “resolverá los problemas de interpretación y cumplimiento que puedan plantearse respecto de los convenios de colaboración”.

La vigencia del Convenio, que abarcará desde la firma del mismo hasta la recepción y abono de las obras, está presente en la cláusula octava.

Por último, la cláusula novena, en sus dos párrafos, declara, en el primero, la naturaleza administrativa del Convenio, y, en el segundo, la remisión a los tribunales contencioso-administrativos de los conflictos que deriven de la interpretación y cumplimiento del mismo, si no han sido resueltos previamente por la Comisión Mixta.

Como conclusión, las cláusulas propuestas en el 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.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que el Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Fomento y la Comunidad Foral de Navarra para la ejecución de las obras de la conexión de la autovía del camino de Santiago A-12 con la futura autovía A-68 y la AP-68 autopista Vasco-Aragonesa en la Rioja se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.