

**Expediente:** 41/2001

**Órgano:** Pleno

**Objeto:** Convenio de Colaboración a suscribir entre el Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones del Gobierno de Navarra y el Ayuntamiento de Pamplona para la construcción y reforma de accesos y red viaria de Pamplona.

**Dictamen:** 44/2001, de 3 de septiembre

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 3 de septiembre de 2001,

el Pleno del Consejo de Navarra, compuesto por don Enrique Rubio Torrano, Presidente, don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario, don Pedro Charro Ayestarán, don Joaquín Salcedo Izu, don José María San Martín Sánchez, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo, Consejeros,

siendo Ponente don José María San Martín Sánchez,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### **I. ANTECEDENTES DE HECHO**

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

El 11 de julio de 2001 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 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora LFCN), se recababa dictamen preceptivo, a tenor de lo dispuesto por el artículo 16.1.f) de la LFCN, sobre el Proyecto de Convenio de Colaboración a suscribir entre el Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones y el Ayuntamiento de Pamplona para la construcción y reforma de accesos y red viaria de Pamplona, que fue tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 2 de julio de 2001.

El Pleno del Consejo de Navarra, en sesión celebrada el 30 de julio de 2001, acordó -al amparo del artículo 22, párrafo tercero, de la LFCN- ampliar

en treinta días naturales el plazo en curso para evacuar el dictamen. En igual fecha se remitió notificación del Acuerdo al Presidente del Gobierno de Navarra.

Integran el expediente los siguientes documentos:

1. Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 18 de junio de 2001, por el que se autoriza al Consejero de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones para la adquisición del compromiso de gasto para la celebración del “Convenio entre el Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones y el Ayuntamiento de Pamplona para la construcción y reforma del acceso y red viaria de Pamplona”.
2. Proyecto de Orden Foral del Consejero de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones para la aprobación del “Convenio entre el Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones y el Ayuntamiento de Pamplona para la construcción y reforma de accesos y red viaria de Pamplona”.
3. Texto del “Convenio entre el Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones y el Ayuntamiento de Pamplona para la construcción y reforma de accesos y red viaria de Pamplona”.
4. Informe–propuesta del Director del Servicio de Caminos y Construcción del Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones del Gobierno de Navarra, proponiendo al Ilmo. Sr. Consejero del citado Departamento la aprobación del texto del repetido Convenio, la aprobación del gasto de 2.300.000.000 pesetas y su financiación, y que se establezca que el Ayuntamiento de Pamplona abonará al Gobierno de Navarra la cantidad de 520.000.000 de pesetas, importe derivado de la parte proporcional de su aportación.
5. Informe del Técnico de Administración Pública del Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones, de 20 de junio de 2001, en relación con la propuesta del Servicio de Caminos y Construcciones de aprobación del texto del “Convenio entre el

Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones del Gobierno de Navarra y el Ayuntamiento de Pamplona, para la construcción y reforma de accesos y red viaria de Pamplona". Dicho informe-propuesta viene conformado por la Intervención General con fecha 26 de junio de 2001.

6. Acuerdo del Consejo de la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Pamplona, de 27 de abril de 2001, mostrando su conformidad en la redacción del texto del Convenio propuesto, a fin de que se instruya un expediente y sea sometido a informe del Consejo de Navarra, para que, una vez informado, sea remitido al Pleno de la Corporación para su aprobación.

### **I.2ª. Consulta**

La petición de dictamen somete al Consejo de Navarra el pronunciamiento sobre los términos de la propuesta de Convenio a suscribir entre el Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones del Gobierno de Navarra y el Ayuntamiento de Pamplona para la construcción y reforma de accesos y red viaria de Pamplona.

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen**

El Convenio de Colaboración a suscribir con el Ayuntamiento de Pamplona para la construcción y reforma de accesos y red viaria de Pamplona que se somete a dictamen de este Consejo de Navarra, es un convenio de colaboración análogo a los previstos por el artículo 6 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (desde ahora LRJ-PAC), y que se encuentra expresamente exceptuado del ámbito de aplicación de la Ley Foral 10/1998, de 16 de junio, de Contratos de las Administraciones Públicas de Navarra por el artículo 3.1.c) de esta última Ley Foral, que deja fuera del alcance de sus preceptos "los convenios de colaboración que celebren las Administraciones Públicas, Organismos Autónomos y Entidades de Derecho

Público sujetas a esta Ley Foral, entre sí o con otras Administraciones, Organismos y Entidades Públicas".

Una de las partes que va a intervenir como firmante del convenio sometido a dictamen es el Gobierno de Navarra. Por tanto, no cabe duda de que nos encontramos ante uno de los casos en que es preceptiva la intervención del Pleno del Consejo de Navarra en virtud de lo prevenido en el art. 16.1.f) de la LFCN donde se establece la necesidad de consulta al Pleno del Consejo en "los Convenios y Acuerdos de Cooperación con el Estado, con las Comunidades Autónomas y con las Administraciones Públicas, en los que la Comunidad Foral sea parte, así como cuanto se refiera a dudas y discrepancias sobre los mismos".

## **II.2ª. Marco normativo. El convenio de colaboración como cauce para este Acuerdo.**

Los convenios de colaboración son el instrumento jurídico adecuado para formalizar los compromisos entre Administraciones Públicas con el fin de desarrollar, cada una dentro del ámbito de sus competencias, actuaciones que puedan interesar a las entidades que los suscriben. El art. 3.1.c) de la Ley Foral 10/1998, de 16 de junio, de Contratos de las Administraciones Públicas, excluye de su ámbito de aplicación a los convenios de colaboración que celebren las Administraciones Públicas, Organismos Autónomos y Entidades de Derecho Público sujetas a dicha Ley Foral, entre sí o con otras Administraciones, Organismos y Entidades Públicas.

En el contexto específico de la Administración Local, la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra (en adelante LFAL), autoriza, a través de su artículo 63, la celebración de convenios de cooperación entre la Administración de la Comunidad Foral y las entidades locales para la ejecución de obras y prestación de servicios de interés común. Y, más concretamente en lo que se refiere a la cooperación económica, el art. 61.3 de la misma Ley Foral establece que el Gobierno de Navarra y las entidades locales podrán cooperar económicamente, tanto en la prestación de servicios locales como en asuntos de interés común, a través de convenios, consorcios y cualesquiera otros instrumentos.

Navarra, en virtud de su régimen foral, tiene competencia exclusiva, entre otras materias, en carreteras y caminos, cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en territorio foral (artículo 49.1 f) de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, en adelante LORAFNA). Por su parte, los Ayuntamientos de Navarra tienen las competencias, potestades y prerrogativas que la legislación general reconoce a todos los del Estado (art. 29, párrafo 1º, de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio de 1990, de Administración Local), entre las que se cuentan la ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística, (art. 25.2. d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local). Finalmente, la Ley Foral 11/1986, de 10 de octubre, de defensa de las carreteras de Navarra, establece, en su artículo 29, que el Plan de Carreteras, al que se refiere el artículo 12.1 de la misma Ley Foral, tendrá el carácter de plan sectorial que se articulará y coordinará con el planeamiento municipal al que afecte, siendo vinculante para la Administración Foral e Institucional de Navarra, así como para las entidades locales.

### **II.3ª. Examen del Acuerdo de colaboración**

1. El Convenio que se somete a la consideración de este Consejo tiene por objeto, según se hace constar en la primera de sus estipulaciones, definir las obras de interés común al Departamento de Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones del Gobierno de Navarra y al Ayuntamiento de Pamplona, en relación con los accesos y red viaria de la ciudad de Pamplona, a través de las siguientes actuaciones, en relación con este último aspecto: a) Desdoblamiento de vial en Mendillorri; b) reforma de la salida desde c/ Fuente del Hierro hacia Cizur Mayor; y c) reforma de la Avenida de Navarra (variante Oeste de Pamplona). Igualmente se prevé que el Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones acometa la Reforma Integral del Acceso Sur de Pamplona entre el Aeropuerto de Noain y el inicio de la Avda. de Zaragoza (estipulación segunda). El contenido y alcance de cada una de las citadas actuaciones se detalla en los documentos anexos 1 y 2 del Convenio (estipulación tercera).

El Ayuntamiento de Pamplona se compromete a adquirir y poner a disposición del Gobierno de Navarra la totalidad de los terrenos necesarios, dentro del término municipal de Pamplona, para la construcción de las obras objeto del convenio. Por su parte, la obtención de los terrenos para la realización de las obras fuera del término municipal de Pamplona correrá a cargo del Gobierno de Navarra. El mismo criterio se aplicará respecto de los costes de gestión y, en su caso, de adquisición de los terrenos (estipulación cuarta).

De la redacción de los proyectos, así como de la contratación, ejecución y dirección de las obras se responsabilizará el Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones del Gobierno de Navarra, quien podrá contratar las citadas actuaciones con equipos técnicos y empresas (estipulación quinta).

En el Convenio se establecen también las condiciones económicas y de financiación de las actividades, estableciéndose que el Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones asumirá el 100% de los costes propios y externos derivados de la redacción de los proyectos y de la dirección de las obras, mientras que la ejecución de las mismas se financiará de forma conjunta entre aquél y el Ayuntamiento de Pamplona, en la forma en que se especifica, de forma indicativa a concretar en los correspondientes proyectos de construcción, en la estipulación sexta del Convenio.

En la misma estipulación sexta, se establece que la financiación de las obras se llevará a cabo de forma que el Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones procederá a la contratación y abono de la totalidad de las obras a construir, y el Gobierno de Navarra girará al Ayuntamiento de Pamplona los importes derivados de la parte proporcional de aportación establecida para éste para cada una de las obras objeto del Convenio. Finalmente se fijan en la citada estipulación sexta las anualidades (años 2001, 2002 y 2003) establecidas para cada Administración.

Se determinan en la estipulación séptima del Convenio la selección y priorización de las obras, y en la octava se señala, como plazo orientativo, la redacción de los proyectos de construcción en los años 2001 y 2002 y la ejecución de las obras en los años 2002 y 2003.

Se prevé el establecimiento de una comisión paritaria de seguimiento integrada por tres representantes del Gobierno de Navarra y otros tantos del Ayuntamiento de Pamplona (estipulación novena), cuyo cometido será “priorizar las actuaciones, coordinar los trámites y gestiones, conocer los proyectos previamente a su aprobación por el Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones, interpretar el Convenio y, en su caso, proponer modificaciones al mismo e informar a las respectivas Administraciones”. Se atribuye, igualmente, a la citada Comisión de Seguimiento, con base en el importe resultante de los proyectos de construcción que se redacten, en cuanto a las actuaciones de la reforma de la Avenida de Navarra la selección y priorización de las obras a realizar, dentro del marco económico del Convenio, y la proposición de su ejecución al Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones.

Se prevé, en la estipulación décima, la designación de dos representantes, el Director del Servicio de Proyectos, Tecnología y Obras Hidráulicas por parte del Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones, y un arquitecto municipal por el Ayuntamiento de Pamplona, que serán responsables de la coordinación técnica, de informar a la Comisión de Seguimiento y de ejercer dicha coordinación en materia de establecimiento de criterios de diseño, contenido de los proyectos y ejecución de las obras, en todo aquello que afecte al término municipal de Pamplona.

La titularidad y mantenimiento de las infraestructuras objeto del Convenio se atribuye al Ayuntamiento de Pamplona, dentro de su ámbito municipal, y al Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones del Gobierno de Navarra en el resto de actuaciones (estipulación undécima). Finalmente, en la estipulación duodécima, se

señala el carácter administrativo del Convenio y la sumisión de las partes convinientes a los Tribunales de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

En el Convenio sometido a dictamen de este Consejo se hacen constar: los organismos que lo celebran y la capacidad con la que actúan cada una de las partes convinientes; la competencia que ejerce cada Administración; las actuaciones previstas para el cumplimiento de la finalidad pretendida con el mismo; los organismos de gestión del Convenio y el plazo de desarrollo de las actuaciones. No se establece la posibilidad de prórroga del Convenio ni las causas de su extinción distintas a la finalización del plazo de vigencia, pero a la vista de su contenido cabe concluir que su especificación no resulta procedente.

2. Por el Convenio analizado, tanto el Gobierno de Navarra como el Ayuntamiento de Pamplona asumen compromisos de contenido económico, de los que, además, se pueden derivar gastos de carácter plurianual.

La Ley Foral 8/1988, de 26 de diciembre, de la Hacienda Pública de Navarra, establece, en su artículo 41, que la autorización o realización de gastos de carácter plurianual se subordinará al crédito que para cada ejercicio autoricen los respectivos Presupuestos (apartado 1), pudiendo el Gobierno de Navarra autorizar la adquisición de compromisos de gastos imputables a varios ejercicios cuando la ejecución parcial del gasto se realice en el ejercicio en que se adquiere el compromiso y cuando el gasto se ejecuta en su totalidad en ejercicios posteriores a la adquisición del compromiso, si bien, en este último caso, el compromiso queda supeditado a la existencia de crédito en el presupuesto del ejercicio siguiente (apartado 2). El mismo precepto legal fija las operaciones para las que pueden contraerse compromisos de gastos plurianuales, incluyendo entre las mismas las de “inversión y transferencias de capital”. La misma Ley Foral, en su artículo 99, dispone que todos los actos, documentos y expedientes de los que, como en el caso que nos ocupa, puedan derivarse derechos y obligaciones de contenido económico serán sometidos a intervención crítica y previa.



Consta en el expediente remitido un acuerdo del Gobierno de Navarra, de 18 de junio de 2001, autorizando al Consejero de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones la adquisición de compromiso de gasto para la celebración del Convenio que motiva este dictamen. Aparece también el conforme de la Intervención General en la propuesta de aprobación del Convenio, elevada al Consejero de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones del Gobierno de Navarra, por el Director del Servicio de Caminos y Construcciones, mediante escrito de 19 de junio de 2001.

Respecto de las actuaciones del Ayuntamiento de Pamplona, obra en el expediente un acuerdo de la Gerencia Municipal de Urbanismo, de 27 de abril de 2001, mostrando su conformidad con el texto del Convenio propuesto, a fin de que se instruya un expediente y sea sometido a informe de este Consejo para, una vez informado, remitirlo al Pleno de la Corporación para su aprobación. No consta en el expediente que se haya cumplido con el trámite de intervención previa a que se refiere el artículo 307 de la LFAL.

### **III. CONCLUSIÓN**

Cumplimentando la formalidad indicada en el último párrafo del apartado anterior, el “Convenio entre el Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones y el Ayuntamiento de Pamplona para la construcción y reforma de accesos y red viaria de Pamplona” se ajusta al Ordenamiento Jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.