

**Expediente:**65/2001

**Objeto:** Convenio de colaboración a suscribir entre el Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones del Gobierno de Navarra y el Concejo de Alkotz para la realización de las obras de travesía de la carretera NA-4230 a su paso por Alkotz (Valle de Ultzama).

**Dictamen:** 64/2001, de 20 de diciembre

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 20 de diciembre de 2001,

el Consejo de Navarra, integrado por don Enrique Rubio Torrano, Presidente, don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario, y los Consejeros don Francisco Javier Martínez Chocarro, don Joaquín Salcedo Izu, don José M<sup>a</sup> San Martín Sánchez, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo Ponente don Enrique Rubio Torrano,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### **I. ANTECEDENTES Y CONSULTA**

#### **PRIMERO**

El día 12 de noviembre de 2001 tuvo entrada en este Consejo 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 (en adelante LFCN) en relación con el artículo 16.1.f) de la misma, se recaba la emisión de dictamen de carácter preceptivo por el Pleno de esta Institución.

#### **SEGUNDO**

La petición de dictamen somete al Consejo de Navarra el pronunciamiento sobre los términos de la propuesta de convenio de colaboración a suscribir entre el Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones del Gobierno de Navarra y el Concejo de Alkotz (Valle de Ultzama), para la realización de las obras de travesía de la carretera NA-4230 en Alkotz, el cual

fue tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 5 de noviembre de 2001.

### **TERCERO**

El Convenio sometido a dictamen tiene por finalidad establecer el régimen de ejecución de las obras de “Travesía de la carretera NA-4230 en Alkotz”, objetivo en el que están interesados tanto el Concejo de Alkotz como el propio Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones del Gobierno de Navarra. Contempla una infraestructura de titularidad compartida entre ambas Administraciones, dado que las vías objeto de mejora tienen el carácter de travesía, al ser a la vez calles integrantes de un núcleo de población y tramo viario de la Red de Carreteras de Navarra, resultando, por tanto, de interés común para ambas partes la realización de las obras.

En el convenio los firmantes acuerdan la aprobación del proyecto de mejora, presentado por el Concejo, con un presupuesto de ejecución por contrata de 218.787.713 pts. (1.314.940,64 €), siendo de cuenta de la entidad local la adquisición de los bienes y derechos necesarios para la ejecución de las obras, asumiendo también los gastos que de ello se deriven, así como los de reposición de los servicios afectados por las mismas. Igualmente, correrá a cargo del Concejo tanto la contratación, como la dirección técnica de las obras, bajo la supervisión del Servicio de Conservación del Departamento citado. El Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones llevará a cabo una aportación financiera -fijada con arreglo a lo dispuesto en la Orden Foral 2015/1999, de 20 de mayo- que no podrá exceder (con la salvedad que se recoge en la cláusula 7) de 92.695.328 pts. (557.110,14 €), teniendo en cuenta los siguientes conceptos e importes: 89.844.864 pts. por obra, 1.694.688 pts. por redacción de proyecto y 1.155.776 pts. por dirección de obra. Las aportaciones del Departamento se llevarán a cabo según el siguiente calendario de anualidades: 1º.- Año 2002: 180.303,63 € (30.000.000 pts.); 2º.- Año 2003: 376.806,51 € (62.695.328 pts).

A la petición de dictamen se acompaña el expediente tramitado, que consta de los siguientes documentos:

- Solicitud del Concejo de Alkotz de mejora de la carretera NA-4230 a su paso por Alkotz ( 4 de abril de 2000).
- Informe del Jefe de la Sección de Conservación, con el visto bueno del Director de este Servicio ( 24 de agosto de 2000).
- Conformidad del Director General de Obras Públicas con el encargo de redacción del proyecto de “Mejora de la travesía de la carretera NA-4230 a su paso por Alkotz” ( 30 de agosto de 2000).
- Orden Foral 733/2000, de 31 de agosto, por la que se muestra la conformidad del Departamento con el encargo de redacción del proyecto indicado.
- Informe del Director del Servicio de Conservación del Departamento, respecto de la financiación en anualidades de las obras, con el visto bueno del Interventor General ( 11 de julio de 2001).
- Solicitud del Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones para que, dentro del Plan Económico a Medio Plazo, se incluya la actuación referida y la partida correspondiente ( 11 de julio de 2001).
- Informe del Secretario Técnico del Departamento respecto de la correspondiente autorización preceptiva del Gobierno en orden al compromiso de gasto para la financiación de las obras ( 24 de julio de 2001).
- Acuerdo del Gobierno, de 30 de julio de 2001, por el que se autoriza al Consejero de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones la adquisición del compromiso de gasto para la financiación de las obras.
- Propuesta favorable del Jefe de la Sección, con el visto bueno del Director del Servicio de Conservación del Departamento mencionado y la firma de la Interventora Delegada ( 2 de octubre de 2001).

- Informe del Técnico de Administración Pública de la Secretaría Técnica del Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones del Gobierno de Navarra ( 22 de octubre de 2001).
- Texto del convenio de colaboración.
- Certificación, por parte del Secretario del Concejo de Alkotz, del acuerdo adoptado por esta entidad local mostrando su conformidad con el convenio de colaboración.
- Propuesta de Orden Foral por la que se aprueba el proyecto, el gasto del mismo y el texto del convenio de colaboración.

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

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

El artículo 16.1.f) de la LFCN, en la redacción vigente en el momento de la adopción por el Gobierno de Navarra de su Acuerdo de 5 de noviembre de 2001, por el que se toma en consideración el proyecto de Convenio de colaboración, establecía la exigencia de consulta preceptiva 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.*

Como venimos reiterando en dictámenes precedentes (desde el dictamen 13/2000, de 1 de junio), de acuerdo con el precepto legal transcrito, este Consejo debe ser consultado - y, por tanto, emitir dictamen preceptivo- en todos los convenios y acuerdos de cooperación que la Administración de la Comunidad Foral celebre con cualquiera de las Administraciones Públicas, incluidas las entidades que integran la Administración Local de Navarra. Hemos dicho también (dictamen 5/2001, de 13 de febrero) que en el supuesto de consulta preceptiva del artículo 16.1.f) de la LFCN, el factor determinante estriba en que la Administración de la Comunidad Foral de Navarra sea parte en el convenio, por lo que nuestro dictamen ha de evacuarse a consulta de dicha Administración, formulada por sí y directamente por el Presidente del

Gobierno de Navarra (artículo 19.1 LFCN), y no como conducto de una petición de un ente local (artículo 19.3 LFCN).

Así las cosas, en el Boletín Oficial de Navarra número 152, de 17 de diciembre de 2001, se publica la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, por la que se modifica la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra, cuya Disposición Final única establece su entrada en vigor el mismo día de su publicación. Entre las modificaciones que introduce la citada Ley Foral se aprecia que en la nueva redacción resultante del artículo 16 de la LFCN se ha suprimido la referencia, anteriormente existente, al carácter preceptivo de nuestro dictamen en aquellos supuestos de Convenios entre la Administración Foral y otras Administraciones Públicas distintas de las del Estado o de las Comunidades Autónomas, supuesto precisamente aquí concurrente en cuanto que el Convenio que nos ocupa se ha de suscribir entre la Administración Foral y el Concejo ya citado.

Surge, en consecuencia, una cuestión nacida de la consideración del nuevo ius superveniens establecido por una disposición legal cuya entrada en vigor se produce con posterioridad a la petición de nuestro dictamen, que trae causa directa del Acuerdo del Gobierno de Navarra de 5 de noviembre de 2001. por el que se tomó en consideración el texto del proyecto de Convenio de Colaboración, y con anterioridad a su aprobación por este Consejo.

Como se ha dicho, la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, por la que se modifica la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra preceptúa su entrada en vigor el mismo día de su publicación a lo que debe añadirse que no se contempla disposición alguna de régimen transitorio que haga referencia a procedimientos administrativos iniciados con anterioridad a su entrada en vigor, de la misma manera que no se encuentra determinación alguna que establezca la retroactividad de sus disposiciones.

Por tanto, la nueva Ley Foral puede eventualmente afectar a la naturaleza de nuestro dictamen, en cuanto a la preceptividad de su solicitud, y a la competencia de este Consejo en cuanto a sus facultades para la emisión del dictamen que se le ha solicitado.

Respecto a la naturaleza de nuestro dictamen es criterio de este Consejo que debe estarse a la legislación vigente en el momento en que se produce su solicitud por el órgano legalmente habilitado para ello ya que es entonces cuando deben ponderarse las reglas procedimentales vigentes que disciplinan la adopción de la concreta decisión administrativa. Así lo hizo el Gobierno de Navarra que, ante la propuesta de Convenio formulada por el Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones, solicita nuestro dictamen en cuanto que éste se configuraba como preceptivo en el artículo 16.1.f) LFCN, en la redacción entonces vigente, por lo que ausente de referencia alguna en la reciente Ley Foral a la retroactividad de sus determinaciones habrá que estar a los requisitos requeridos en el momento de iniciación del procedimiento de solicitud de nuestro dictamen por el órgano legalmente facultado para ello.

En todo caso, y entrando ahora en la competencia del Consejo para la emisión del presente Dictamen, debe señalarse que la modificación de la LFCN no ha afectado a su artículo 18, conforme al cual el Consejo emitirá dictamen facultativo siempre que éste le sea requerido por determinados órganos, entre los que se encuentra el Gobierno de Navarra que es el que, cabalmente, ha solicitado nuestro dictamen en el presente supuesto. Por otra parte debe recordarse que este Consejo en ocasiones precedentes ha establecido la procedencia de su intervención aún cuando se aprecie la inexistencia de su naturaleza preceptiva. Así, en el Dictamen 38/2001, de 25 de junio, se dijo “No obstante ello, si bien no con el carácter preceptivo con el que se ha solicitado, este Consejo ya ha mantenido en supuestos análogos que si la autoridad consultante es de las facultadas por el artículo 18 LFCN para poder solicitar nuestro dictamen sobre asuntos que no lo exijan con carácter preceptivo, procederá su emisión bien que novando su naturaleza.”

En consecuencia, el presente dictamen se emite con carácter preceptivo y, en todo caso y aun cuando no fuera esa su naturaleza, no resulta dudosa la competencia de este Consejo para su emisión habida cuenta de la autoridad consultante y lo establecido al respecto en el citado artículo 18 LFCN, sin que, por otra parte, sea necesario ya justificar su emisión por el Pleno del Consejo, toda vez que la ya citada Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, en su modificación de la LFCN ha suprimido la dualidad de órganos anteriormente

existente en la estructura del Consejo, desapareciendo cualquier referencia a la Comisión Permanente y quedando el artículo 6.1 de la LFCN, tras su reciente reforma, con el siguiente tenor literal: *El Consejo de Navarra actuará en Pleno, que estará constituido por todos sus miembros*".

Por ello, establecida la naturaleza del dictamen y la competencia de este Consejo para su emisión, se entrará a continuación a informar sobre la consulta planteada.

## **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 artículo 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 *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*.

Dentro de la Administración Local, el artículo 63 de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra (en adelante, LFAL), autoriza 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 artículo 61.3 de la misma Ley 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 tiene competencia exclusiva, entre otras materias, en obras públicas que no tengan la calificación legal de interés general del Estado o cuya realización no afecte a otros territorios del mismo, según el artículo 44.2 de la

Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra. De igual modo, el artículo 49.1 f) de esta misma Ley atribuye a Navarra la competencia exclusiva en materia de carreteras. El Decreto Foral 154/1999, de 10 de mayo, en ejercicio de las competencias señaladas, regula las travesías pertenecientes a la Red de Carreteras de Navarra y el procedimiento para sus obras de reforma; en particular, su artículo 9.f determina el contenido mínimo del Convenio de colaboración. Y la Orden Foral 2015/1999 establece los conceptos constructivos y los porcentajes financiados por parte del Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones en las obras de condicionamiento y mejora de las travesías locales de la Red de Carreteras de Navarra.

Por su parte, los Ayuntamientos de Navarra tienen las competencias, potestades y prerrogativas que la legislación general reconoce a todos los del Estado (artículo 29, párrafo 1º, LFAL); entre ellas, la relativa a la pavimentación de vías públicas urbanas, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas [artículo 25.2. d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local].

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

El convenio remitido tiene su fundamento más inmediato y específico en lo prevenido en el Decreto Foral 154/1999, de 10 de Mayo, –regulador de las travesías pertenecientes a la Red de Carreteras de Navarra y del procedimiento de obras de reforma- cuyo capítulo III, relativo al “Procedimiento para la ejecución y financiación de obras en las travesías”, prevé específicamente la realización de convenios entre el Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones y las entidades locales para este concreto fin, estableciendo en el artículo 9.d) que *en el plazo de dos meses desde la presentación del proyecto, el Departamento y la Entidad Local interesada podrán formalizar el correspondiente Convenio de colaboración para el acondicionamiento y mejora de la travesía.*

Más adelante, este mismo precepto recoge los requisitos del procedimiento cuando las obras responden a la iniciativa de las entidades



locales - como en el caso que nos ocupa -, regulando cuatro momentos o fases:

- Comunicación de la entidad local, a la que deberá acompañarse determinados datos y documentos.
- Resolución del Departamento sobre la redacción del proyecto de obra.
- Presentación del proyecto.
- Formalización del convenio, indicando los extremos que, como mínimo, debe contener.

Pues bien, todas estas fases y requisitos exigidos en la norma -de manera singular, las exigencias de contenido del convenio, que determina el artículo 9.d) del Decreto Foral 154/1999- se han cumplimentado en el procedimiento y convenio referidos, tal y como queda acreditado en el expediente que se acompaña.

Los conceptos constructivos y los porcentajes de la contribución financiera han sido determinados, según informa el Servicio de Conservación del Departamento implicado, conforme a lo prevenido por la Orden Foral 2015/1999, de 20 de mayo, del Consejero de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones.

De otro lado, el gasto plurianual comprometido en la actuación -y que quedará subordinado al crédito que para los dos próximos ejercicios establezcan los Presupuestos- ha sido autorizado por Acuerdo del Gobierno de Navarra, de 30 de julio de 2001, con arreglo a lo dispuesto por el artículo 41 de la Ley Foral 8/1988, de 26 de diciembre, de la Hacienda Pública de Navarra. Dicho gasto ha sido aprobado con cargo al Plan Económico a Medio Plazo y a la partida presupuestaria 621001-61210-6010-513504, "Travesías y convenios". *Las cantidades solicitadas tienen encaje en este Plan al ser suficientes –a juicio del Director del Servicio de Economía- las cantidades disponibles para atender los compromisos propuestos para los años 2002 y 2003.*

Consta en el expediente, asimismo, en línea con la exigencia expresada por este Consejo de Navarra en anteriores dictámenes, el conforme de la intervención limitada previa según el Decreto Foral 186/99, de fecha 26 de julio de 2001, así como el del Interventor General.

Finalmente, el expediente contiene un certificado del Secretario del Concejo de Alkutz (Valle de Ultzama), de fecha 25 de julio de 2001, que acredita la conformidad de la citada entidad local -manifestada mediante acuerdo adoptado en sesión celebrada el día 24 de julio de 2001- al contenido del convenio de colaboración para la realización de las referidas obras.

### **III. CONCLUSIÓN**

La propuesta de convenio de colaboración a suscribir entre el Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones del Gobierno de Navarra y el Concejo de Alkutz (Valle de Ultzama) para la realización de las obras de “Travesía de la carretera NA-4230 a su paso por Alkutz”, se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.