

INFORME DE RESOLUCION DE DISCREPANCIA

Expediente CONTA N° 0060002261/2023

Se ha recibido en esta Intervención General escrito de discrepancia formulado, por la Directora General de Transportes y Movilidad Sostenible, por el Director General de Obras Públicas e Infraestructuras y por su Director de Servicio de Nuevas Infraestructuras, del Departamento de Cohesión Territorial el 20 de octubre de 2023 conforme a lo dispuesto en los arts. 102 de la Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, y 22 del Decreto Foral 31/2010, de 17 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Control Interno, frente a informe de fiscalización emitido por el Interventor Delegado en el Departamento de Cohesión Territorial el 13 de octubre de 2023 en relación con la tramitación del expediente derivado de la Orden Foral por la que se aprueba el expediente de contratación de las obras contenidas en el proyecto de construcción **“Itinerario peatonal y ciclista de conexión entre Zizur Mayor y Pamplona”** financiado por fondos de la Unión Europea-Next Generation EU, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. (expediente CONTA N° 0060002261)

ANTECEDENTES

Promovida por el órgano competente, la propuesta de Orden Foral del Consejero de Cohesión Territorial, por la que se aprueba el expediente de contratación de las obras contenidas en el proyecto de construcción **“Itinerario peatonal y ciclista de conexión entre Zizur Mayor y Pamplona”** financiado por fondos de la Unión Europea-Next Generation EU, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

El Interventor Delegado en el Departamento de Cohesión Territorial formula reparo suspensivo en el que viene a señalar diferentes irregularidades detectadas en el procedimiento legalmente establecido en el acto administrativo sometido a su fiscalización, *“al comprometerse el Departamento a acometer una serie de actuaciones para las que su competencia no queda acreditada en el expediente. Además, aduce una falta de definición de las competencias y su alcance que pueden acarrear consecuencias indeseadas a la hora de determinar quién tiene que soportar los costes de las expropiaciones, lo que podría suponer un riesgo de quebranto para la Hacienda Pública de Navarra”*. Lo que incurriría en causa de nulidad *“Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio”*, establecida en el artículo 47.1.b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC). Por todo ello, considera que la propuesta del caso incurre en la circunstancia del art. 101.2.d) LFHPN (*“cuando se hayan omitido requisitos o trámites que pudieran dar lugar a la nulidad del acto”*) fundamentadora de un reparo suspensivo.

Por su parte, la Directora General de Transportes y Movilidad Sostenible, por el Director General de Obras Públicas e Infraestructuras y por su Director de Servicio de Nuevas Infraestructuras del Departamento de Cohesión Territorial, solicitan en su escrito de discrepancia un pronunciamiento que anule el reparo suspensivo formulado al expediente por el Interventor Delegado o, cuando menos, se modifique a reparo no suspensivo

Por otro lado, indican que el Departamento de Cohesión Territorial es competente para realizar las actuaciones previstas en la Orden Foral objeto de reparo,

incluida la tramitación de expedientes expropiatorios y la ejecución de las obras. Asimismo, se consideran prioritaria e inaplazable la ejecución de las actuaciones financiadas por MRR dentro de los plazos fijados por su normativa, de forma que no se ponga en riesgo la financiación recibida.

Por último, se consideran que es mayor el quebranto que se puede producir a la Hacienda Pública de Navarra en caso de no ejecutarse la actuación objeto de reparo, que en el caso de que se ejecute la misma.

A la vista del reparo y del escrito de discrepancia presentado por el órgano gestor frente al mismo esta Intervención General formula las siguientes:

CONSIDERACIONES

Esta Intervención General se reitera en las consideraciones y argumentos esgrimidos en la Resolución de la discrepancia de 18 de octubre de 2023, en relación con la tramitación del expediente derivado de la Orden Foral por la que se aprueba el texto del convenio de colaboración a suscribir con los Ayuntamientos del Valle de Egüés, Huarte y Burlada para la ejecución del proyecto constructivo **“Itinerario peatonal y ciclista de conexión entre Sarriguren - Ciudad de la Innovación – Ripagaina – Areta - Burlada”** financiado por fondos de la Unión Europea-Next Generation EU, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. (expediente 2023_716).

1.- Sobre la financiación del Proyecto.

El Acuerdo de la Conferencia Nacional de Transportes fijó las condiciones para la distribución territorial de los créditos de conformidad con el Acuerdo del Consejo de Ministros de 19 de octubre de 2021, en cumplimiento de la normativa reguladora del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (“MRR”) y del PRTR.

Por medio de Resolución de la Secretaria de Estado de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, se formalizó el compromiso por importe de 12.540.934,00 euros, a favor de la Comunidad Foral de Navarra (en adelante CFN) derivado del Acuerdo de 5 de noviembre de 2021. Tal crédito deberá aplicarse a financiar las actuaciones incluidas en el Anexo III del citado Acuerdo. Así la CFN deberá justificar la aplicación de los fondos de acuerdo con lo previsto en la Ley General Presupuestaria, así como en el Anexo II del Acuerdo de la Conferencia Nacional de Transportes de 5 de noviembre de 2021 en cumplimiento de la normativa reguladora del MRR y del PRTR.

De este modo, se programa presupuestariamente una previsión de gastos para la gestión del proyecto mediante partidas del capítulo 2, 6 y 7, denominadas todas ellas de forma genérica “MRR Actuaciones Movilidad Sostenible C1-11”.

“En la partida de capítulo 6 se recoge el crédito necesario para licitar las actuaciones de forma directa por el Departamento de Cohesión Territorial, así como el coste de los proyectos constructivos y asistencia técnica que licita el Ayuntamiento de Pamplona. En la partida de capítulo 2 se recoge el crédito necesario para el encargo a realizar con TRACASA. En la partida de capítulo 7 se refleja el crédito necesario para financiar los convenios a formalizar con Pamplona.”

A saber, la Ley Foral 35/2022, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2023 y en su precedente del 2022, se establece en el artículo 62

para la gestión de créditos MRR la posibilidad de realizar movimientos de fondos entre las partidas existentes o que fuera necesario crear durante el ejercicio, sin las limitaciones del artículo 38 de la Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de la Hacienda Pública de Navarra, correspondientes a cada Subproyecto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, aprobado por el órgano competente de la Administración del Estado.

En consecuencia, se dota de una elasticidad y maniobrabilidad entre partidas presupuestarias dentro del proyecto, lo que supone que la gestión del mismo deba armonizarse con otras reglas legales, en este caso con la titularidad del objeto de la inversión y su consolidación en el Inventario de Bienes Inmuebles Foral, lo que conlleva su segregación presupuestaria en capítulo 6 y 7.

Se advierte que no cabe recurso indirecto contra actos firmes y consentidos, es decir, contra la tramitación del abono de las facturas del proyecto constructivo a que se hacen mención en el Informe de Reparación, en todo caso, su declaración de nulidad queda supeditada a la revisión de oficio, artículo 106 LPAC.

2.- Sobre el cumplimiento de hitos y objetivos.

El cumplimiento del plazo de los mismos a la fecha de reparación es expectante y, por tanto, no incumple plazo de prescripción o caducidad de la acción. En consecuencia, sírvase como advertencia, pero no es motivo de reparación suspensivo.

3.- Sobre la competencia para la aprobación del proyecto.

En el Informe de reparación se dice que *“las Órdenes Forales 38/2023 de aprobación provisional y 56/2023 definitiva del proyecto han sido propuestas por un órgano que carecía de competencia para ello”*.

Se advierte que no cabe recurso indirecto contra tales actos firmes y consentidos, los mismos se aduce su nulidad deben ser recurridos de la forma y procedimiento establecido para ello anteriormente citado de revisión de oficio, artículo 106 LPAC.

En todo caso, se recuerda que el defecto posible de la falta de competencia de la propuesta conforme al artículo 47.1.b) LPAC, corresponden a *“los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio”*.

El Informe de propuesta establecido por la normativa como preceptivo, siendo en todo caso facultativo y no vinculante, el vicio citado en el Informe de reparación no es de nulidad. Tampoco es un acto administrativo, sino un mero trámite del procedimiento, en consecuencia, no cabe convalidación por el superior jerárquico, conforme el artículo 52.3 LPAC, sino que se subsume en las propias competencias del titular del Departamento, en la aprobación de las Ordenes Forales, como tales actos administrativos.

4.- Sobre las expropiaciones.

La Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa, en su artículo 9 dice que para proceder a la expropiación forzosa es indispensable la *“previa declaración de utilidad pública o interés social del fin a que haya de afectarse el objeto expropiado*. Así, el artículo 10 de la citada Ley de expropiación forzosa dice que *“la utilidad pública se entiende implícita, en todos los planes de obras y servicios del Estado, Provincia y*

Municipio. En los demás casos en que por Ley se haya declarado genéricamente la utilidad pública, su reconocimiento en cada caso concreto deberá hacerse por acuerdo del Consejo de Ministros, salvo que para categorías determinadas de obras, servicios o concesiones las Leyes que las regulan hubieren dispuesto otra cosa.”

En su desarrollo el Decreto de 26 de abril de 1957 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa, en el caso de bienes inmuebles el apartado 1 del artículo 10 del Reglamento establece que la declaración de utilidad pública deberá hacerse mediante Ley. No obstante, en su apartado 2.a) establece la salvedad de promulgar una Ley *“Cuando se trate de obras y servicios comprendidos en los planes del Estado, Provincia o Municipio aprobados con los requisitos legales, en los que se entenderá implícita aquella declaración. La realización concreta de los planes del Estado deberá ser acordada por Orden ministerial, y los de la Provincia o Municipio, por los Organismos competentes”*.

Dentro de este orden, mediante Acuerdo de la Conferencia Nacional de Transportes de 5 de noviembre de 2021 se fijaron los criterios de distribución territorial de créditos presupuestarios de los ejercicios 2021 y 2022, así como la distribución de los correspondientes al ejercicio de 2021, para la financiación de actuaciones de inversión en el marco de los Componentes 1 “Plan de choque de movilidad sostenible, segura y conectada en entornos urbanos y metropolitanos” y 6 “Movilidad sostenible, segura y conectada” del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Igualmente, en cumplimiento del Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, el Consejo de Ministros, en su reunión de 27 de abril de 2021, ha aprobado el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España (en adelante el Plan o el PRTR) que se concentra en proyectos que se pondrán en marcha en el periodo 2021-2024 para maximizar su impacto sobre la recuperación y transformación rápida de la economía. El Plan ha sido objeto de evaluación positiva por la Comisión europea el 16 de junio de 2021 y aprobado por el Consejo europeo el 13 de julio de 2021.

Asimismo, por Resolución de la Secretaria de Estado de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana se formalizaron los compromisos financieros con la Comunidad Foral de Navarra para la financiación de actuaciones en el marco del Componente 1, derivados del Acuerdo de la Conferencia Nacional de Transportes de 5 de noviembre de 2021.

Por su parte, la Administración de la Comunidad Foral de Navarra mediante Resolución 58/2022, de 20 de abril, de la Directora General de Transportes y Movilidad Sostenible, aprueba el Plan de Gestión del proyecto financiado por MRR, relativo a la creación o funcionamiento de zonas de bajas emisiones en los entornos metropolitanos, que en su Anexo I sobre Memoria General en su página 8 establece diferentes actuaciones a llevar a cabo.

Igualmente, mediante Resolución 36/2023, de 8 de marzo, de la Directora General de Transportes y Movilidad Sostenible, aprueba el Plan de Gestión del proyecto financiado por MRR, relativo a la creación o funcionamiento de zonas de bajas emisiones en los entornos metropolitanos, que en su Anexo I sobre Memoria General en su página 4 establece diferentes actuaciones a llevar a cabo, de entre ellas la del Corredor ciclable y peatonal Zizur Mayor – Pamplona.

En consecuencia, debe entenderse de utilidad pública las actuaciones establecidas en ambas Resoluciones del Plan de Gestión, habiendo sido aprobadas por órgano

competente, lo que da cumplimiento a estipulado por la normativa expropiatoria, en el apartado 2.a) del artículo 11 del Reglamento la Ley de Expropiación Forzosa.

5.- Sobre la competencia.

La LORAFNA en su artículo 49.1.f), en virtud de su régimen foral ejerce la competencia exclusiva en materia de *“Ferrocarriles, carreteras y caminos cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en territorio foral y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios, así como por vía fluvial o por cable”*, la misma es desarrollada por la Ley Foral 5/2007, de 23 de marzo, de Carreteras.

Aun reconociendo que no desarrolla por ejemplo (los caminos...), la propia LF de Carreteras, en su artículo 7, sobre Criterios generales de actuación, se habla de funcionalidad, seguridad vial, accesibilidad... En el caso que nos ocupa, expulsar a los ciclos a otro vial cumple con tales criterios, por tanto, no siendo una carretera, cumple con los criterios de actuación de la propia Ley Foral de carreteras. Abundando en el asunto, en su artículo 9, define las zonas funcionales y de servicio estableciendo a modo ilustrativo enumera diferentes terrenos e instalaciones que se entienden como tales zonas, con una mención genérica y abierta a *“cualesquiera otros semejantes”*.

Tales zonas tienen un destino común establecido en el citado artículo 9 el *“ordenar, mejorar o regularizar el sistema general de transportes y comunicaciones de la Comunidad Foral de Navarra”*.

Así las cosas, la expulsión de los ciclos y peatones de la carretera a una vía adyacente y particular de estos, sin duda cumple con tal destino y criterios. Sirva recordar que en otras vías como la N121 A, se han establecido caminos particulares de acceso a fincas para vehículos agrarios, sin poner en duda la competencia para su construcción.

En el propio Informe de Discrepancia el Departamento de Cohesión Territorial hace valer su competencia sobre la red viaria y también en materia de movilidad sostenible. Así informa, que según el artículo 26 del Decreto Foral 263/2019, de 30 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Cohesión Territorial, la Dirección General de Obras Públicas e Infraestructuras ejercerá las atribuciones previstas en este decreto foral con relación, entre otras, a las siguientes materias:

“a) Planeamiento, programación, proyección, ejecución y conservación de la Red de Carreteras de Navarra.

(...)

c) Integración de las medidas medioambientales en la planificación y en los proyectos de infraestructuras, así como el desarrollo de programas medioambientales relacionados con las infraestructuras públicas competencia de la Dirección General.

(...)

g) Expropiaciones para obras de infraestructuras competencia del Departamento, salvo lo dispuesto en el artículo 2.2 de este decreto foral.

h) Explotación y defensa de la Red de Carreteras de Navarra”.

Igualmente informa, que el artículo 48 del mismo Decreto Foral establece que la Dirección General de Transportes y Movilidad Sostenible ejercerá las atribuciones previstas en este decreto foral con relación a las siguientes materias:

“a) Planificación, coordinación, ordenación, gestión y seguimiento de la política en materia de movilidad, transporte y logística.

b) Elaboración de políticas, planes, proyectos y estudios en materia de movilidad.

c) Asesoramiento y coordinación con otras unidades de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra en todas aquellas actividades y disposiciones en las que intervenga la movilidad, el transporte y la logística.

d) Financiación, elaboración de proyectos, ejecución, mantenimiento de obras, servicios e infraestructuras, en exclusiva o en colaboración con otros Departamentos y Administraciones de Navarra, que faciliten el desplazamiento sostenible de personas y bienes”.

En definitiva, se reconoce la competencia de Titular del Departamento de Cohesión Territorial, para la aprobación del proyecto constructivo **“Itinerario peatonal y ciclista de conexión entre Zizur Mayor y Pamplona”** financiado por fondos de la Unión Europea-Next Generation EU, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Por todo lo antedicho, no puede considerarse que se cumplen los requisitos para suspender la tramitación con arreglo a lo señalado en el art. 102.2 de la Ley Foral de la Hacienda Pública de Navarra, al no tratarse de una deficiencia que obligue a suspender la tramitación del expediente.

CONCLUSION

Se resuelve la discrepancia derivada del reparo suspensivo formulado por la Intervención Delegada en el Departamento de Cohesión Territorial en relación con propuesta de tramitación del expediente de Orden Foral por la que se aprueba por la que se aprueba el expediente de contratación de las obras contenidas en el proyecto de construcción **“Itinerario peatonal y ciclista de conexión entre Zizur Mayor y Pamplona”** financiado por fondos de la Unión Europea-Next Generation EU, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. (expediente CONTA N° 0060002261), en el sentido de no apreciarse motivos de entre los legalmente previstos para sustentar un reparo suspensivo, por las razones expuestas en la fundamentación del presente informe, pudiendo proseguirse su tramitación.

Pamplona, 24 de octubre de 2023.

EL DIRECTOR GENERAL DE INTERVENCIÓN,

[Redacted signature]

[Redacted stamp]