



Expediente de contratación de las obras de la Comisaría de Policía Foral de Tudela



Octubre de 2002



CÁMARA DE
COMPTOS
DE NAVARRA
NAFARROAKO
COMPTOS
GANBERA

Índice

PÁGINA

I. FINALIDAD, OBJETIVOS Y ALCANCE	3
II. ANTECEDENTES	4
III. OPINIÓN Y CONCLUSIONES	5
IV. ANÁLISIS DEL EXPEDIENTE	6
IV.1 Coste de las obras.....	6
IV.2 Proyectos	6
IV.3 Terrenos	8
IV.4 Obras	8
IV.5 Dirección de las obras.....	11
ALEGACIONES QUE PRESENTA EL CONSEJERO DE PRESIDENCIA, JUSTICIA E INTERIOR DEL GOBIERNO DE NAVARRA	12
CONTESTACIÓN DE LA CÁMARA DE COMPTOS DE NAVARRA A LAS ALEGACIONES	16

I. Finalidad, objetivos y alcance

La Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra, a instancia del Grupo Parlamentario Izquierda Unida, adoptó el 30 de enero de 2002 el acuerdo de solicitar a la Cámara de Comptos la emisión de un informe de fiscalización sobre “la contratación de la obra y construcción de la Comisaría de la Policía Foral de Tudela”.

En cumplimiento de dicho acuerdo y de conformidad con la Ley Foral 19/1984 de 20 de diciembre, reguladora de la Cámara de Comptos, se ha procedido a elaborar el presente informe de fiscalización.

El trabajo, de acuerdo con la petición realizada, se ha centrado en analizar el expediente completo de la obra de construcción de la citada comisaría y si el mismo se adecua a la Ley Foral de Contratos y demás normativa aplicable.

En nuestra revisión se han aplicado las normas y procedimientos de auditoría que hemos considerado necesarios según las circunstancias, atendiendo expresamente los objetivos de la petición.

Agradecemos al personal de la Dirección General de Interior del Departamento de Presidencia la colaboración prestada en la realización de este trabajo.

II. Antecedentes.

Los antecedentes de las obras de construcción de la Comisaría de la Policía Foral de Tudela se remontan al año 1992 con el “Plan director de organización y funciones de la Policía” presentado por el Gobierno cumpliendo lo dispuesto en la ley Foral de Presupuestos Generales de ese año.

El Parlamento de Navarra aprobó con fecha 28 de junio de 1994 el Plan Director de Organización y Funciones de la Policía Foral de Navarra. En él se configura la Policía Foral como policía integral de Navarra, que irá asumiendo nuevas funciones a medida que vayan aumentando sus efectivos y su despliegue en el territorio foral. Entre las resoluciones adoptadas al respecto disponía que “en el plazo de tres meses el Gobierno de Navarra remitirá al Parlamento un Proyecto concreto con los objetivos cuantificados, plazos y recursos a invertir en la puesta en marcha de la Comisaría proyectada en Tudela.”

Con este objeto, a final de 1994 se presenta el citado proyecto, donde se indica que el proyectado parque se instalará sobre dos parcelas del “Centro de Servicios de Tudela”, ubicado al sur de la ciudad, junto al cruce de las carreteras N-232 (Logroño-Zaragoza) y N-121-C (Tudela-Tarazona), y en las cercanías de la autopista del Ebro (A-68). Dichas parcelas ocupan una superficie total de 4.794 m² y estaban en trámites de cesión por parte del Ayuntamiento de Tudela a favor del Gobierno de Navarra. Esta localización se estimó idónea por su situación, con buenas comunicaciones con la ciudad de Tudela y salidas hacia el resto de la comarca.

Sobre estas parcelas estaba previsto construir unas instalaciones de 1.200 m² de superficie construida además de 1.000 m² bajo rasante, para garajes y taller. Este documento realiza una previsión de recursos humanos y materiales a asignar al destacamento de Tudela y prevé su instalación en el último trimestre de 1995. Igualmente se calcula el coste de construcción de la Comisaría en 131 millones de pesetas a precios de 1994, que unido a los gastos de urbanización, proyecto, dirección de obras y mobiliario alcanza un gasto total de 225 millones de pesetas. Las instalaciones deberían estar finalizadas a fines de 1995, momento en el cual se establecería el destacamento.

En mayo de 1995 se aprueba el expediente de contratación del Proyecto de las obras objeto de nuestra revisión, y un año después se decide un cambio de ubicación de la parcela como se explica en el análisis del expediente.

III. Opinión y conclusiones

A partir de la revisión realizada llegamos a la conclusión de que la construcción de la Comisaría de Policía de Tudela se ha desarrollado en general de acuerdo con la legislación aplicable. No obstante:

- La decisión de cambiar la parcela inicialmente elegida para realizar la construcción por otra radicalmente diferente cuando ya el proyecto estaba prácticamente terminado retrasó y dificultó la realización del proyecto definitivo y repercutió posteriormente en la fase de construcción.
- Es precisamente en este aspecto donde se observan determinadas deficiencias de carácter formal que afectan al proyecto, como su supervisión, acta de recepción y el replanteo de las obras.
- La inadecuación del proyecto inicial provocado por el cambio de parcela ya comentado, el incremento general de precios que experimentó el sector de la construcción y el carácter singular del edificio provocó en su construcción unas desviaciones del 44 por ciento de incremento sobre el precio adjudicado. Si bien hay que destacar también que la adjudicación se realizó con una baja del 21 por ciento.

El coste total de las obras de la Comisaría, asciende a 909 millones de pesetas, donde se incluyen los diferentes conceptos como proyectos (18 millones), terrenos (23 millones), obra (835 millones) y dirección de obra (33 millones).

Por último, con posterioridad a la realización de nuestro trabajo, tenemos constancia de un informe del Departamento de Presidencia, desestimando una petición reciente de la constructora que reclama 89,7 millones de pesetas por diversos conceptos en relación con la liquidación final de las obras.

IV. Análisis del expediente

IV.1 Coste de las obras.

El total pagado por los diferentes conceptos de gasto asciende a:

(Miles de pesetas)					
Concepto	Proyectos	Terreno	Obra	Dirección obra	Totales
Edificio comisaría	13.103.411	22.907.814	685.670.785	29.288.682	750.970.692
Urbanización	4.930.000		149.313.445	3.944.000	158.187.445
Totales	18.033.411	22.907.814	834.984.230	33.232.682	909.158.137

Como podemos apreciar en el cuadro, el gasto total es de 909 millones de pesetas.

A continuación analizamos los diferentes conceptos:

IV.2 Proyectos

El importe abonado por estos proyectos, la fecha de entrega de los mismos y el sistema de adjudicación se muestran en el siguiente detalle:

(Miles de pesetas)			
Proyecto	Fecha entrega	Importe	Sistema adjudicación
Ejecución inicial	11.06.96	6.875.000	Concurso abierto
Estudio de detalle	11.06.96	550.211	Directa
Ampliación proyecto	16.06.96	812.000	Directa
Instalación electricidad e instalaciones especiales	09.09.96	951.200	Negociado sin publicidad
Instalación acondicionam. aire y sistemas control	09.09.96	1.832.800	Negociado sin publicidad
Reforma proyecto inicial	16.07.98	986.000	Directa
Estudio seguridad y salud	23.07.98	1.096.200	Negociado sin publicidad
Subtotales		13.103.411	
Proyecto urbanización	31.12.00	4.930.000	Negociado sin publicidad
Total		18.033.411	

Por Resolución, de 17 de mayo de 1995, del Director General de Interior se aprobó el expediente de contratación, por concurso abierto, de la redacción del proyecto para la ejecución del Parque de la Policía Foral de Tudela. Al concurso se presentaron 23 licitadores. Este contrato se adjudicó el 4 de julio de 1995 por un precio de 6.875.000 pesetas y un plazo máximo de ejecución de cuatro meses.

El lugar inicialmente considerado para la ubicación del edificio era la parcela B1A del "Centro Comarcal de Servicios de Carretera de Tudela". Durante la redacción del proyecto, el Gobierno de Navarra decidió el cambio de la parcela inicialmente elegida por otra situada en el extremo opuesto del citado polígono. Este cambio de ubicación requirió de la aprobación del oportuno Estudio de Detalle en mayo de 1996.

A continuación, julio de 1996, se encargaron los proyectos de instalación de acondicionamiento de aire y sistemas de control y de electricidad e instalaciones especiales.

Posteriormente se produjeron diversos cambios y ampliaciones en el programa de necesidades aprobado inicialmente lo que motivó, en septiembre de 1996, una ampliación del contrato de redacción del proyecto. Finalmente en junio de 1998 se contrató un proyecto de reforma del proyecto originario y el Estudio de Seguridad y Salud.

Por Orden Foral de 27 de septiembre de 1999, se autoriza un gasto de 10 millones de pesetas para la realización del proyecto de urbanización de la parcela que se adjudicó el 25 de noviembre de 1999 por 8,8 millones y plazo de ejecución que finalizaba el 31 de diciembre de 2000.

Analizados los expedientes de contratación de los proyectos y diferentes estudios comentados, se derivan una serie de conclusiones y recomendaciones:

- En la adjudicación del proyecto inicial el Pliego de Condiciones Administrativas no establece la fórmula concreta para valorar los criterios de adjudicación.
- No consta la designación por el órgano de contratación del Director de la Asistencia Técnica con la función de inspección, vigilancia, coordinación y comprobación de la correcta realización del proyecto, tal y como exigía el Pliego de condiciones administrativas particulares.
- No consta en el expediente el Acta de recepción del proyecto.

Las especiales circunstancias que condicionaron los proyectos especialmente el cambio de ubicación y la inadecuada supervisión técnica de los mismos, influirán posteriormente en la fase de construcción.

Recomendamos:

- *Determinar, en la medida de lo posible, el modo de valoración de las propuestas técnicas en los PCAP o previamente a la apertura de las propuestas de los licitadores.*
- *Realizar una adecuada supervisión de los proyectos, lo que evitará problemas y desviaciones en la fase de ejecución de las obras y cumplimentar adecuadamente todas las exigencias formales de la Ley Foral de Contratos.*

IV.3 Terrenos

La parcela de 4.818 m² y otra colindante de 10.655 m² se solicita al Ayuntamiento de Tudela con el que se suscribe un acuerdo de cesión con las siguientes cargas:

- Gastos de urbanización por importe de 36.240.000 pesetas y una cuota de mantenimiento del Polígono del 8 por ciento. Posteriormente esta cuota se permuta por la cesión de la participación de la parcela en las partes indivisas del polígono.
- La ejecución de una acera peatonal que se inicie en frente de la Escuela Técnica Industrial con la correspondiente conexión semafórica con la actual, y que finalice en el hospital Reina Sofía. Dicha acera deberá contenerse en el Proyecto de ejecución que se presente al Ayuntamiento para la construcción de la Comisaría.

Hasta el momento se han pagado 22.907.814 pesetas en concepto de liquidación provisional de los gastos de urbanización de la parcela. Quedaría pendiente la liquidación definitiva.

La acera arriba citada está en construcción a cargo del Departamento de Obras Públicas y no se recoge como coste de las obras.

IV.4 Obras

A continuación presentamos un cuadro resumen de la ejecución de las obras de construcción del edificio y de urbanización de la parcela:

	Presupuesto	Adjudicación	% Baja	Modificaciones	Liquidación final	% desviación s/adjudicac.
Construcción Comisaría	541.861.048	424.927.430	21,58%	188.938.822	613.792.820	44,45%
Obras complementarias	71.877.965	71.877.965	0,00%	0	71.877.965	-
Urbanización	162.401.412	136.043.656	16,23%	0	149.313.445	9,75%
Totales	776.140.425	632.849.051	18,46%	188.938.822	834.984.230	31,94%

IV.4.1 Construcción de la comisaría

Adjudicación del contrato de obras

Por resolución del 23 de septiembre de 1998, se aprueba el expediente de contratación de las obras por procedimiento restringido en forma de subasta y trámite de urgencia por importe de 541.861.049 pesetas.

Se presentaron 11 empresas y el 13 de noviembre de 1998 el Director General de Interior adjudicó las obras por un importe de 424,9 millones de pesetas y un plazo de ejecución de 24 meses.

Del análisis del expediente de adjudicación se deduce que la declaración de la tramitación urgente no está motivada, si bien la tramitación urgente no parece que afectara especialmente al número de licitantes:

Recomendamos utilizar el trámite de urgencia en los casos establecidos en la ley.

Como vemos en el cuadro resumen, la adjudicación se realiza con una baja importante de 21,58 por ciento, si bien posteriormente la liquidación final de las obras se produce con una desviación al alza del 44,45 por ciento.

Desarrollo de las obras; modificaciones

No consta en el expediente la realización del acta de replanteo antes de comenzar las obras.

La primera modificación del contrato de obras se plantea el 10 de abril de 1999 y posteriormente se producen otras tres más, con un resultado que mostramos en el cuadro siguiente:

Precio adjudicación	424.927.430	
Desfases en la obra:	Importe	%s/adjud.
Unidades nuevas no previstas en proyecto	232.754.505	54,78%
Aumento mediciones sobre proyecto	83.822.728	19,73%
Total aumentos sobre proyecto	316.577.233	74,50%
Anulación unidades y disminución mediciones sobre proyecto	117.432.919	27,64%
Anulación unidades y disminución mediciones sobre modificaciones	13.018.852	3,06%
Total disminuciones sobre proyecto	130.451.772	30,70%
Varaciones netas sobre proyecto	186.125.461	43,80%
Varaciones netas en Seguridad y Salud	2.813.364	0,66%
Total Variaciones	188.938.825	44,46%
Importe del contrato al 17 de agosto de 2001	613.866.255	

Es decir, el contrato inicial se incrementó en 188,9 millones de pesetas lo que supone un 44,46 por ciento sobre el importe adjudicado, consecuencia, por un lado, de aumentos por unidades nuevas y aumento de mediciones sobre las previstas en proyecto por importe de 316,6 millones de pesetas, y por otro lado, de disminuciones por importe de 130 millones de pesetas sobre las unidades previstas en proyecto.

Todo este conjunto de modificaciones muestra con claridad que el proyecto de la obra presentaba unas carencias tan importantes que obligan a modificar el presu-

puesto de ejecución previsto en un 74,5% en aumento y en un 30,70% en disminución con un efecto neto del 44,46% de incremento del gasto.

El acta de recepción de las obras se levanta con fecha 4 de febrero de 2002, se comprueba que las obras están finalizadas y no existen defectos o carencias de importancia que invaliden la recepción definitiva, a la misma se acompañan anexos con los puntos pendientes que es necesario realizar y que la empresa constructora se compromete a llevar a cabo en el momento que dispongan de los materiales y suministros necesarios.

Recomendamos la aplicación de la Ley Foral de Contratos, realizando las actas de replanteo que obligan a certificar que el proyecto se adecua al terreno y pueden comenzarse las obras adecuadamente.

IV.4.2 Obras Complementarias

Por Resolución de 4 de octubre de 2001, del Director General de Interior se aprueba el expediente de obras complementarias de la Comisaría de Policía Foral de Tudela, se autoriza un gasto de 71.877.965 pesetas y con fecha 15 de octubre de 2001 se formaliza el contrato de estas obras cuyo plazo de ejecución finalizaba el 31 de octubre de 2001. Estas obras se certifican con fecha 31 de diciembre de 2001 y se pagan en 2002. La ejecución y liquidación de estas obras coincide exactamente con el importe adjudicado.

Se motiva esta adjudicación haciendo referencia a la LFC que establece la posibilidad de utilizar el procedimiento negociado sin publicidad en el supuesto de obras complementarias que no figuren en el correspondiente proyecto o contrato de obras, pero que resulte necesario ejecutar como consecuencia de circunstancias imprevistas, siempre que su importe total no exceda del 20 por ciento del precio de adjudicación y su ejecución se confíe al contratista principal, de acuerdo con los precios que rigen para el contrato inicial, o en su caso, fuesen fijados contradictoriamente.

Estas obras complementarias se referían al equipamiento e instalaciones de seguridad. Lo que pone de nuevo en evidencia las carencias del Proyecto de obras.

IV.4.3 Urbanización

Por Orden foral 194/2000, de 22 de agosto, se aprueba el expediente de contratación para las obras de urbanización mediante procedimiento abierto en forma de concurso, se autoriza un gasto de 162.401.412 pesetas y se designa la Mesa de Contratación.

La adjudicación se realiza el 17 de octubre de 2000 por un importe de 136 millones aunque el precio final ascendió a 149,3 millones lo que supone un 9,75% de desviación.

IV.5 Dirección de las obras

La dirección de obra se adjudica, a los técnicos redactores de los proyectos por los siguientes importes:

	Adjudicación	Pagos	% variac.
Dirección arquitectura	9.888.783	11.465.362	15,9%
Dirección ingeniería	4.589.104	4.589.104	0%
Dirección aparejador y coord. seg. y salud	11.657.637	13.234.216	13,5%
Dirección obra urbanización	3.944.000	3.944.000	-
Total Importe Dirección	30.079.524	33.232.682	10,4%

La aprobación del expediente de contratación y la adjudicación se realizan en el mismo acto por Resolución del Director General de Interior por el trámite de urgencia y por procedimiento negociado sin publicidad ni concurrencia, basado en la especificidad técnica del proyecto.

Los contratos se formalizaron el 15 de enero de 1999.

La urgencia se motiva por razones de interés público y ante la necesidad de designar Dirección Facultativa para proceder a la ejecución material de las obras antes de transcurrir dos meses desde la adjudicación de las mismas.

La especificidad técnica del proyecto a llevar a cabo se basaba en la singularidad del edificio a construir.

Informe que se emite a propuesta del auditor D. Francisco Javier Sesma Masa, responsable de la realización de este trabajo, una vez cumplimentados los trámites previstos por la normativa vigente.

Pamplona, 15 de octubre de 2002.

El Presidente,

Luis Muñoz Garde

Alegaciones que presenta el
Consejero de Presidencia, Justicia e
Interior del Gobierno de Navarra

Contestación de la Cámara
de Comptos de Navarra a las
alegaciones presentadas

Examinadas las alegaciones que presenta el Ilmo. Sr. Consejero de Presidencia, Justicia e Interior al informe provisional sobre el “Expediente de contratación de la Comisaría de Policía Foral de Tudela”, se incorporan al informe.

Asimismo, esta Cámara de Comptos se ratifica en el mencionado informe provisional el cual se eleva a definitivo.

Pamplona a 15 de octubre de 2002.

El Presidente,

Luis Muñoz Garde