



Desdoblamiento de la Ronda Norte

(entre Artica y la N-121 en Villava)



Octubre de 2001



CÁMARA DE
COMPTOS
DE NAVARRA
NAFARROAKO
COMPTOS
GANBERA

ÍNDICE

- I. Introducción.
- II. Objetivo, alcance y limitaciones.
- III. Conclusiones y recomendaciones.

I. Introducción

La Ronda Norte de Pamplona (NA-31) se construye inicialmente con una sección de doble calzada entre su origen y la intersección de Artica y con una sección de calzada única desde esta intersección hasta el final de la misma.

El Plan Director de Carreteras de Navarra (1998-2005) prevé el desdoblamiento de esta Ronda Norte en su tramo de calzada única, es decir, desde la intersección de Artica hasta la intersección con la N-121 en el término de Villava. Este desdoblamiento, realizado con las características técnicas de "autovía urbana", tiene una longitud de 3,3 Km., previéndose el inicio de la obra en el ejercicio de 1999.

En cumplimiento de estas previsiones, se inicia en 1998 el procedimiento administrativo para la realización de esta inversión. Como fechas y aspectos más relevantes de la misma señalamos:

PROYECTO

- Por Resolución 175/1998, de 10 de febrero, del Director General de Obras Públicas se aprueba la propuesta del Servicio de Caminos y el expediente de contratación de los trabajos de redacción del Proyecto de construcción del desdoblamiento de la Ronda Norte entre Artica y la N-121 en Villava. El procedimiento de adjudicación se realizará mediante la fórmula de concurso, con un presupuesto de licitación de 6,5 millones y un plazo de ejecución de 6 meses.
- Por Resolución 464/1998, de 22 de abril, el Director General de Obras Públicas resuelve la adjudicación del proyecto por un precio de 5,97 millones y un plazo de ejecución de 6 meses, firmándose el correspondiente contrato el 21 de mayo de 1998.
- El acta de recepción del proyecto se efectúa el 18 de diciembre y por Resolución del 19 de enero de 1999 se aprueba el abono de 5,97 millones en concepto de honorarios por su redacción.
- Por Resolución del 5 de mayo de 1999, se aprueba definitivamente el proyecto de la obra de desdoblamiento, con un presupuesto de ejecución de las obras de 601,9 millones y con un plazo de ejecución de 15 meses.

CONTRATO DE OBRA

- La Orden Foral 2371/1999, de 28 de junio, aprueba el expediente de contratación de las obras así como los pliegos correspondientes. La adjudicación se realizará mediante concurso, con un presupuesto de 601,9 millones. La dirección de obra se encomienda a los funcionarios del departamento.

- Por Orden Foral 2988/1999, de 31 de agosto, se adjudican las obras por importe de 535,7 millones y con un plazo de ejecución de 15 meses. El correspondiente contrato se formaliza el 24 de septiembre de 1999.
- El acta de comprobación del replanteo de la obra se firma el 15 de diciembre de 1999, iniciándose las obras correspondientes.
- Se producen dos modificaciones del contrato; la primera de ellas se formaliza el 3 de agosto de 2000 –Orden Foral 643/2000- por un importe de 13,4 millones, sin modificación de plazos y con el objeto de sustituir una línea eléctrica subterránea no contemplada en el proyecto. La segunda, de 23 de octubre de 2000 –Orden Foral 894/2000-, se refiere a la sustitución de unas unidades de obra por otras y no implica modificación cuantitativa del presupuesto de ejecución.
- La liquidación asciende a un total de 578,1 millones, efectuándose la recepción de la obra el 1 de noviembre de 2000.

EXPROPIACIONES

- Por Resolución del 5 de febrero de 1999, se inicia el expediente expropiatorio de los bienes y derechos afectados y se somete a información pública durante 20 días. Se aprueba definitivamente el expediente por Resolución de 5 de mayo de 1999.
- Por Acuerdo de Gobierno de 7 de junio de 1999, se declara la urgente ocupación de los bienes y derechos afectados.
- En septiembre de 1999, se procede al levantamiento de las actas previas a la ocupación, a la entrega de los depósitos previos a la misma y a la ocupación propiamente de los bienes y derechos afectados.
- Se han pagado los derechos previos a un total de 11 propietarios por un importe de 16,7 millones, en tanto que los 31 restantes renunciaron a percibir tales depósitos y se han acogido a la fórmula del justiprecio, tal como indica la Ley de Expropiación Forzosa, estando en tramitación en la actualidad. No obstante, sobre nueve de estos últimos propietarios se ha llegado a acuerdos amistosos, estando pendientes su aprobación y pago.
- Se han expropiado un total de 20.703 metros cuadrados.

OBRA COMPLEMENTARIA

- Por Resolución 735/2000, de 21 de julio, se aprueba definitivamente el proyecto de “pasarela peatonal sobre la Ronda Norte en Artica”.
- La Resolución 799/2000, de 24 de agosto, adjudica las obras de la citada pasarela por un importe de 70 millones y un plazo de ejecución de 3 meses. Como procedimiento de adjudicación se utiliza el sistema de negociado sin publicidad, acogiéndose a la consideración legal de obra complementaria de la principal.

- La liquidación de esta obra complementaria asciende a 76,9 millones, recepcionándose la misma el 16 de mayo de 2001.

Al margen de la obra de desdoblamiento y en el ejercicio de 2001, se han adjudicado, mediante los correspondientes expedientes de contratación específicos, las siguientes inversiones:

- Construcción de pasarelas peatonales en Ansoáin, con un importe de adjudicación de 84 millones de pesetas.
- Iluminación de la Ronda, por 1,5 millones de pesetas.
- Paso inferior en la avenida de Guipúzcoa, adjudicado en 99 millones de pesetas.

II. Objetivo, alcance y limitaciones

II.1. Objetivo

De acuerdo con la Ley Foral 19/1984, de 20 de diciembre, reguladora de la Cámara de Comptos de Navarra, se ha incluido en el Programa de Actuación de 2001 la fiscalización de la obra “Desdoblamiento de la Ronda Norte entre Artica y la N-121 en Villava”.

Con la realización del presente trabajo se persiguen los siguientes objetivos:

- Objetivo 1. Analizar y dar una visión global de la inversión realizada, determinando los gastos imputables por todos los conceptos que forman parte de la misma.
- Objetivo 2. Verificar que los diferentes conceptos de gasto están debidamente soportados y documentados.
- Objetivo 3. Revisar el cumplimiento del principio de legalidad aplicable a la actividad objeto de revisión.

II.2. Alcance

Como metodología, se han aplicado, para cada uno de los objetivos anteriores, los procedimientos y programas de auditoría habitualmente utilizados por esta Cámara de Comptos y recogidos en su Guía de Auditoría y desarrollados dentro de las Normas y Principios de Auditoría del Sector Público aprobados por la Comisión de Coordinación de los Órganos Públicos de Control Externo del Estado Español.

Por tanto, el trabajo se ha centrado en analizar y revisar los distintos expedientes de proyectos, obras, obras complementarias y expropiaciones al objeto de verificar su acomodación a la normativa vigente así como su incidencia contable-presupuestaria, aplicando para ello los procedimientos de auditoría y cuantas comprobaciones hemos considerado oportunas.

En cuanto al régimen jurídico aplicable, conviene resaltar que el proceso de contratación del proyecto se reguló por la anterior normativa foral de contratación. El resto de procedimientos de contratación se ha regulado de acuerdo con la vigente Ley Foral 10/1998, de 16 de junio, de Contratos de la Administración de la Comunidad Foral.

II.3. Limitaciones

El objetivo de determinar el coste total de la inversión efectuada ha estado limitado porque, en el momento de redactar este informe, está pendiente de concluir el proceso de pago de las expropiaciones efectuadas.

Por otra parte, existen limitaciones de carácter técnico que nos impiden opinar sobre aspectos tales como calidad de los proyectos, precios, idoneidad de las modificaciones, calidad de los materiales... al no disponer esta Cámara de personal técnico especializado en estos temas.

El informe se estructura en tres apartados que reflejan tanto los antecedentes y características generales del proceso de contratación y ejecución seguido en la inversión como los objetivos y conclusiones obtenidas del trabajo realizado.

El trabajo de campo se ha efectuado en los meses de junio y julio de 2001 por un equipo integrado por un técnico de auditoría y un auditor, contando con la colaboración directa de los servicios jurídicos y administrativos de la Cámara de Comptos.

Queremos agradecer la colaboración prestada por el personal del Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones.

III. Conclusiones y recomendaciones

A continuación presentamos las conclusiones y recomendaciones que se derivan de nuestro trabajo, de acuerdo con los objetivos previstos.

1.ª COSTE DE LA INVERSIÓN

A continuación se presenta un cuadro de los gastos realizados en esta inversión (en pesetas):

Concepto	Importe
Proyecto	5.970.000
Obra	610.557.276
Expropiaciones *	18.520.936
Pasarela de Artica	76.909.503
Total	711.957.715

* a junio de 2001

En el cuadro anterior no incluye los pagos pendientes de las expropiaciones.

En relación con la obra propiamente, en el cuadro siguiente se recoge los principales datos de interés (importe en millones de pesetas):

Obra "Desdoblamiento de la Ronda Norte"

Concepto	Importe	Porcentaje
Presupuesto licitación	601,9	
Presupuesto adjudicación	535,7	
% Adjudicación sobre licitación		(11)
Modificaciones	13,4	
% Modificación sobre adjudicación		2,5
Variaciones sobre unidades de obra	28,9	
% Variaciones sobre precio de adjudicación		5,4
TOTAL CERTIFICACIONES	578,1	
% de certificación sobre adjudicación		7,9
% de certificación sobre adjudicación + modificaciones		5,3
Revisión de precios	32,4	
TOTAL OBRA	610,5	

Por tanto, no se han observado desviaciones significativas en la realización material de la obra.

2.ª CONTABLE-PRESUPUESTARIA

El anterior gasto se distribuye en los siguientes ejercicios presupuestarios:

Ejercicio	Importe
1998	5.970.000
1999	43.667.751
2000	592.944.038
2001	69.375.926
Total	711.957.715

Como conclusión podemos señalar que, en general, los anteriores gastos están correctamente imputados y respaldados documentalmente.

Por otra parte, reseñamos que no se efectúa la inscripción en el Registro de la Propiedad de los bienes expropiados para la realización de carreteras.

Recomendamos la inscripción de los anteriores bienes en el citado Registro como mecanismo de seguridad y transparencia tanto para la propia Comunidad Foral como para terceros.

3.ª LEGALIDAD

En general podemos concluir que los procesos de adjudicación revisados se ajustan a la normativa aplicable. No obstante se observan los siguientes aspectos:

En relación con el proyecto

En el expediente no constan:

- Informe del servicio proponente en el que se ponga de manifiesto la carencia de medios personales por parte de la Administración que justifiquen la necesidad de acudir a la contratación externa del mismo.
- Justificación técnica sobre la asignación de puntuación a los diversos ofertantes de dos de los criterios utilizados en el concurso; en concreto, los referidos “asistencia técnica posterior a la entrega del proyecto” con una valoración máxima de 15 puntos –otorgándose esta puntuación máxima a todas las ofertas- y “valoración técnica de la oferta” con 25 puntos –concediéndose entre 21 y 24 puntos a las distintas proposiciones-. El otro criterio, “proposición económica”, con 60 puntos, se asigna en función de la baja media de las ofertas presentadas.

Adjudicación de obras

- Dentro del criterio “valor técnico de la oferta” y como un subcriterio, se establece el de “realización previa de obras similares” con 5 puntos, que en nuestra opinión, sólo debería de tenerse en cuenta en la fase de admisión a la licitación dentro del apartado de solvencia técnica y económica y no en el proceso de valoración de ofertas.

- La valoración de la proposición económica se realiza –según contempla los Pliegos- en función de la baja media de las ofertas presentadas en relación con el presupuesto de licitación; es decir, la puntuación de las ofertas económicas no se relaciona con la oferta más barata sino en función de su proximidad cuantitativa a la baja media del concurso.

Recomendamos el cumplimiento de la normativa de contratación, al objeto de garantizar tanto la legalidad como la máxima transparencia en los procesos de contratación administrativa.

En conclusión y a modo de resumen final, esta Cámara manifiesta:

- El desdoblamiento y su conversión en autovía urbana de la Ronda Norte en su tramo de calzada única entre la intersección de Artica hasta la intersección con la N-121 en el término de Villava estaba contemplado en el Plan Director de Carreteras de Navarra (1998-2005) con una longitud de 3,3 km y viene a intentar solventar los problemas derivados tanto de la urbanización de la zona como de un tráfico denso.

- Si bien faltan de materializarse determinados pagos derivados del proceso expropiatorio, los gastos de la misma han ascendido a un total de 711,9 millones de pesetas.

- En el proceso de ejecución de las obras, no se observan desviaciones significativas entre el importe de adjudicación y su liquidación final.

- Los procedimientos de selección y adjudicación se ajustan, en general, a la normativa vigente.

- La utilización como baremo de la “baja media de las ofertas” para la valoración y asignación de puntuaciones al criterio de la proposición económica presentadas por los distintos ofertantes, en nuestra opinión no siempre favorece que las adjudicaciones de las obras públicas se ajusten a criterios de eficiencia y economía.

Por último, esta Cámara quiere manifestar la evolución positiva que se aprecia en la gestión administrativa de los expedientes de contratación del Departamento de Obras Públicas.

Informe que se emite a propuesta del auditor D. Ignacio Cabeza del Salvador, responsable de la realización de este trabajo, una vez cumplimentados los trámites previstos por la normativa vigente.

Pamplona, 9 octubre de 2001
El Presidente

Luis Muñoz Garde