



INFORME DE DISCREPANCIA

Con fecha 16 de octubre, el Servicio de Nuevas Infraestructuras (en adelante SNI) recibe informe de fiscalización de la Intervención Delegada del Departamento de Cohesión Territorial, formulando reparo suspensivo a la tramitación del 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.

Resume en sus conclusiones la Intervención Delegada (la negrita es nuestra):

*"En definitiva, se han expuesto en las consideraciones las irregularidades detectadas en el procedimiento legalmente establecido, y mediante el acto administrativo sometido a fiscalización, el Departamento se compromete a acometer una serie de actuaciones para las que **su competencia no queda acreditada en el expediente**. Además, la falta de definición de las competencias y su alcance puede 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."*

Este Servicio no acepta el reparo suspensivo formulado, y de conformidad con lo previsto en el artículo 102.1 la Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de la Hacienda Pública de Navarra formula la siguiente:

DISCREPANCIA

ANTECEDENTES

Se hace referencia en este apartado por la Intervención Delegada a las siguientes cuestiones:

1. Con fecha 17 de agosto de 2023, el SNI presenta a la Intervención Delegada el expediente de referencia para su fiscalización.
2. Con fecha 24 de agosto de 2023, la Intervención Delegada emite informe dirigido al Director del SNI solicitando una serie de aclaraciones y correcciones al

expediente. Mediante informe en fecha 7 de septiembre de 2023, el SNI presenta informe de respuesta en el que contesta a algunas de las cuestiones; mediante informe 27 de septiembre de 2023 remite nuevo informe de respuesta, actualizando el anterior. El expediente definitivo se aporta a la Intervención Delegada el 10 de octubre de 2023.

CONSIDERACIONES

Pasa a continuación la Intervención Delegada a exponer diversas consideraciones respecto del expediente objeto de fiscalización:

- Sobre el plan de gestión.

Se aduce en este apartado, en relación a los planes de gestión aprobados para la ejecución de las actuaciones financiadas por MRR, y a la imputación presupuestaria obrante en dichos planes:

“En definitiva, unas mismas actuaciones que se iban a tramitar mediante convenios de subvención de capital a entidades locales (económico 7609) pasan a tramitarse por otro Servicio de una Dirección General diferente mediante inversiones directas (económico 6010). En ninguno de los dos Planes de Gestión citados consta un análisis de las competencias.”

En el Plan de Gestión vigente para la ejecución de las actuaciones del Componente1, Inversión 1, financiadas por el MRR, se contemplan por un lado actuaciones a ejecutar de forma directa por el Departamento de Cohesión Territorial, asignadas al capítulo 6, y por otro, actuaciones a ejecutar por las entidades locales (en la práctica el Ayuntamiento de Pamplona) asignadas al capítulo 7, y que se instrumentarán mediante convenios.

La realidad de las actuaciones a acometer pone de manifiesto que en ocasiones las infraestructuras resultantes van a ser titularidad de la Comunidad Foral de Navarra, y otros en los que serán titularidad de la entidad local. De ahí la imputación presupuestaria en los capítulos 6 y 7.

En el caso de la actuación objeto de reparo las infraestructuras resultantes serán de titularidad de la Comunidad Foral de Navarra, correspondiendo la asignación al capítulo 6.

- Sobre las normas de gestión y control de los proyectos MRR.

Incide la Intervención Delegada en este punto de nuevo sobre la imputación presupuestaria:

“...no existe un análisis de las competencias y de su alcance, cuestión fundamental ya que de ella dependen todas las demás y hasta que aquella no esté cabalmente resuelta, no se puede comprobar que el crédito presupuestario al que se imputa la actuación es adecuado para la naturaleza del gasto.”

Reiterar aquí lo dicho en el apartado anterior en relación con la imputación presupuestaria.

Respecto del análisis de la competencia, se tratará más adelante, en el apartado “*Sobre la competencia*”.

- Sobre el Acuerdo Marco y la financiación del proyecto.

Se refiere en este punto la Intervención Delegada a la tramitación del encargo del proyecto constructivo al amparo del Acuerdo Marco.

Indica en primer lugar que “*El proyecto se ha contratado dos veces...*”, estimando que “*...se habría producido un fraccionamiento y un quebranto para la Hacienda Pública de Navarra*”.

Se reproduce la aclaración a esta cuestión, ya realizada por el Servicio de Inspección, Gestión, Ordenación de Transportes y Movilidad durante la tramitación del expediente, y que consta asimismo en el propio informe de reparo:

“...este proyecto inicialmente lo realizó MKR, posteriormente se optó por una solución técnica distinta, más económica, para la conexión de Zizur Mayor. Ese nuevo proyecto, que es el que realmente se va a ejecutar, se encargó a través del Acuerdo Marco a VS”

En segundo lugar, reitera su disconformidad con la imputación presupuestaria del coste de redacción del proyecto a una partida del capítulo 6, correspondiente al Servicio de Nuevas Infraestructuras. Indicar al respecto que:

La ejecución de las actuaciones del Componente 1, Inversión 1, financiadas por el MRR, constituye una materia de interés del Departamento de Cohesión Territorial, a la par que una carga de trabajo sobrevenida, para la que no se contaba con la estructura y los medios necesarios, habiendo sido preciso recurrir a los que estaban

a nuestro alcance.

Así, para la redacción de los proyectos constructivos se optó por la herramienta del Acuerdo Marco, inicialmente diseñada para encargar proyectos que posteriormente se entregarían a las entidades locales como ayuda en especie, a través de los correspondientes Convenios.

Sin embargo, la evolución del proyecto MRR ha derivado en que 9 de las 12 actuaciones previstas van a ser ejecutadas de forma directa por el Departamento de Cohesión Territorial. Los proyectos necesarios se han encargado a través la herramienta Acuerdo Marco referida, considerándose la idónea para garantizar su redacción en tiempo y forma y dotar a los proyectos de la debida homogeneidad.

Los proyectos encargados son exclusivamente los previstos en el Acuerdo Marco, esto es, los que corresponden a las actuaciones que figuran en el Anexo del Acuerdo de la Conferencia Nacional de Transportes de 5 de noviembre de 2021.

En resumen, la imputación del coste de redacción de los proyectos al capítulo 6 viene derivada de que las actuaciones objeto de dichos proyectos van a ser ejecutadas de forma directa por el Departamento de Cohesión Territorial, y las infraestructuras resultantes van a ser, en su mayor parte, titularidad de la Comunidad Foral de Navarra, pasando a integrarse en la Red de Carreteras de Navarra.

- Sobre el cumplimiento de hitos y objetivos.

Señala la Intervención Delegada en este apartado que *“el incumplimiento de los hitos y objetivos puede ser causa de pérdida de la subvención y obligación de reintegro de las cuantías percibidas, cuando no se pueda garantizar el cumplimiento de los objetivos globales comprometidos para la componente 1, Inversión 1, del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.*

Precisamente la premura de plazos es la que aconseja la tramitación, a la mayor brevedad, del expediente objeto de reparo suspensivo, con el objeto de no poner en riesgo la financiación proveniente de los fondos recibidos de MRR.

- Sobre la aprobación del proyecto.

Argumenta la Intervención Delegada que, en relación con la aprobación del proyecto, a

su entender, “la competencia para elaborar y ejecutar las obras definidas en los *‘proyectos de movilidad’ hay que entenderla propia del Servicio de Inspección, Gestión, Ordenación de Transportes y Movilidad...*”. Y que, en definitiva, las Órdenes Forales de aprobación del proyecto han sido propuestas por un órgano que carecía de competencia para ello.

La Dirección General de Transportes y Movilidad Sostenible ostenta las competencias en materia de movilidad sostenible, conforme a la estructura en vigor, pero lo que no dispone es de los medios necesarios para la licitación y ejecución de las obras, ni para la aprobación de los proyectos constructivos necesarios.

La Dirección General de Obras Públicas e Infraestructuras ostenta las competencias en materia de planeamiento, programación, proyección, ejecución y conservación de la Red de Carreteras de Navarra; Expropiaciones para obras de infraestructuras competencia del Departamento y explotación y defensa de la Red de Carreteras de Navarra.

Por su parte, la Ley Foral 5/2007, de 23 de marzo, de Carreteras de Navarra (en adelante LFC) define en su artículo 9 las zonas funcionales y de servicio como aquellas infraestructuras complementarias constituidas por terrenos e instalaciones destinadas a ordenar, mejorar o regularizar el sistema general de transportes y comunicaciones. En dicho artículo se enumeran diferentes terrenos e instalaciones que se entienden como tales zonas, con una mención genérica y abierta a “cualesquiera otros semejantes”, entre los cuales cabe considerar los carriles bici.

Es el caso de la infraestructura proyectada, que consiste en un carril bici bidireccional y senda peatonal adyacentes a la autovía A-12, que pasará a integrar la Red de Carreteras de Navarra.

La ejecución de las actuaciones del PRTR es de utilidad pública, y una obligación asumida por el Departamento de Cohesión Territorial. Siendo la Dirección General de Obras Públicas e Infraestructuras competente para la ejecución de las mismas, se ha tramitado por dicho órgano la aprobación de los proyectos, conforme a lo previsto en el Plan de Gestión.

- Sobre las expropiaciones.

Considera la Intervención Delegada que la adquisición de los terrenos en base al

Decreto Foral 116/1997, de 28 de abril no es correcta, por entender que *“los bienes adquiridos no van a quedar afectados al servicio público de una carretera que integra la red viaria de la Comunidad Foral de Navarra”*; añade que la justificación de la necesidad de ocupación no es válida *“ya que no es un proyecto de carreteras”*, y que *“no se ha declarado la necesidad de utilidad pública o interés social”*.

Tal y como ya se ha indicado, el artículo 9 de la LFC establece una mención genérica y abierta en relación a las infraestructuras complementarias que constituyen zonas funcionales y de servicio de las carreteras. Dentro de ese marco, se considera que los carriles bici como los de la actuación objeto de reparo tienen como único destino posible su integración en la Red de Carreteras de Navarra, en calidad de zonas funcionales y de servicio.

Esta actuación supone una adecuación de la infraestructura previamente existente, configurando una solución de comunicación segura y alineada con los objetivos de movilidad sostenible para los desplazamientos con origen o destino Zizur Mayor, debiendo quedar integrados en el dominio público viario, en el sentido expresado por los artículos 2 y 9 de la Ley Foral de Carreteras.

En definitiva, teniendo en cuenta las características particulares de la actuación, se considera que está destinada, como requiere la LFC, a mejorar el sistema general de transportes y comunicaciones, por lo que puede considerarse como un elemento funcional o de servicio.

- Sobre la competencia.

Se indica por la Intervención Delegada en este apartado que no queda acreditada la competencia del Departamento de Cohesión Territorial para llevar a cabo la actuación objeto de reparo.

No se comparte dicha afirmación, el Departamento de Cohesión Territorial tiene, en el marco jurídico vigente, competencia sobre su red viaria y también en materia de movilidad sostenible.

Así, 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”.

Por su parte, 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”.

CONCLUSIÓN

En relación al motivo principal en el que se sustenta el reparo formulado, esto es, la falta de competencia del Departamento de Cohesión Territorial para realizar

las actuaciones previstas, se considera por este Servicio que dicho Departamento ostenta dicha competencia.

Asimismo, se considera 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 considera 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.

Por todo lo anteriormente expuesto, se solicita al Director General de Intervención que se anule el reparo suspensivo formulado al expediente por el Interventor Delegado o, cuando menos, se modifique a reparo no suspensivo.

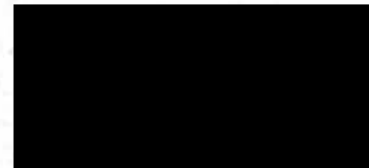
En Pamplona, a 20 de octubre de 2023

Vº Bº

EL DIRECTOR GENERAL DE OBRAS
PÚBLICAS E INFRAESTRUCTURAS



EL DIRECTOR DEL SERVICIO DE
NUEVAS INFRAESTRUCTURAS



Vº Bº

DIRECTORA GENERAL DE
TRANSPORTES Y MOVILIDAD
SOSTENIBLE



SR. DIRECTOR GENERAL DE INTERVENCIÓN