



BOLETIN OFICIAL
DEL
PARLAMENTO DE NAVARRA

III Legislatura

Pamplona, 25 de junio de 1993

NUM. 29

S U M A R I O

SERIE G:

Comunicaciones, Convocatorias y Avisos:

—Informe sobre la Autovía de Irurtzun-Límite con Guipúzcoa emitido por la Cámara de Comptos de Navarra (Pág. 2).

**Serie G:
COMUNICACIONES, CONVOCATORIAS Y AVISOS**

Informe de fiscalización sobre la Autovía Irurtzun-Límite con Guipúzcoa

La Mesa del Parlamento de Navarra, en sesión celebrada el día 21 de junio de 1993, acordó ordenar la publicación del informe emitido por la Cámara de Comptos sobre la fiscalización sobre la Autovía Irurtzun-Límite con Guipúzcoa.

Pamplona, 22 de junio de 1993

El Presidente: Javier Otano Cid

Informe de fiscalización sobre la Autovía Irurtzun-Límite con Guipúzcoa

INDICE

- I. Introducción.**
- II. Antecedentes.**
- III. Régimen jurídico aplicable.**
- IV. Objetivos, alcance y limitaciones.**
- V. Conclusiones y recomendaciones.**
- VI. Resumen general de costes.**
- VII. Proyectos.**
 - a) Resumen de gastos en proyectos.
 - b) Estudios de los precios de ejecución de obra que constan en los proyectos.
 - c) Análisis de los expedientes de los proyectos.
- VIII. Expropiaciones e indemnizaciones.**
- IX. Obra.**
 - a) Modificaciones del contrato inicial.
 - b) Adjudicaciones.
 - c) Subcontratación de trabajos.
 - d) Plazos de ejecución.
- X. Obra complementaria y reposiciones.**
- XI. Asistencia técnica y dirección de obra.**
- XII. Seguridad.**
 - a) Expediente de contratación Seguridad de la Primera y Segunda Fase.
 - b) Nuevos expedientes de contratación de seguridad.
 - c) Otros expedientes de contratación relacionados con la Seguridad.
 - d) Pagos varios.

XIII. Medio ambiente.

ANEXO I- Índice cronológico.

ANEXO II- Esquema de las obras.

ANEXO III- Alegaciones al informe provisional de fiscalización sobre la autovía Irurtzun-Límite con Guipúzcoa del Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones.

ANEXO IV- Notas al informe de fiscalización sobre la Autovía Irurtzun-Límite con Guipúzcoa (Apartado XIII, Medio Ambiente).

ANEXO V- Contestación de la Cámara de Comptos a las alegaciones del Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones.

I. INTRODUCCION.

La Autovía Irurtzun-límite con Guipúzcoa, en adelante Autovía del Norte, es una obra realmente singular dentro de la historia de las obras públicas de Navarra.

Van a ser necesarios 25 años, desde el primer estudio de viabilidad en 1969 hasta su finalización previsible en 1994, para que se abra al tráfico el tramo navarro de la Autovía Navarra-Guipúzcoa (Irurtzun-Andoáin).

Van a pasar aproximadamente 10 años desde que el Gobierno de Navarra, en 1984, inicia la gestión para acometer la obra hasta su futura inauguración.

Desde esa fecha, la Autovía del Norte ha llenado cientos de páginas en los periódicos, se ha debatido en el Parlamento y en la calle, ha movilizado a todas las fuerzas políticas y ha requerido la presencia de fuertes medidas de seguridad.

La obra de la Autovía es una obra compleja técnicamente, una obra desarrollada en distintas Fases y Tramos, con diversos procesos administrativos, a partir de un plan aprobado por el Parlamento de Navarra en mayo de 1986.

Desde el inicio esta obra tuvo oposición de determinados movimientos, Coordinadora Anti-Autovía, que dieron lugar a una serie de movilizaciones, junto con la presentación de un proyecto alternativo Lurralde, cuestionando el proyecto oficial.

En septiembre de 1989, al mes siguiente de comenzar las obras de la Primera Fase, la actuación de ETA marca una dinámica que condiciona su desarrollo en unos cauces de significado político, a la vez que se pone en marcha un plan para garantizar la seguridad de las obras.

En este contexto, varias son las declaraciones institucionales de apoyo a la construcción de la Autovía; del Parlamento de Navarra (septiembre 1989); de las fuerzas políticas e instituciones «Manifiesto de Leitza» (octubre 1989); de los Parlamentos de Navarra y País Vasco reunidos conjuntamente (febrero de 1991). Asimismo, la inauguración de la variante de Lekunberri, marzo 1991, adquiere ese carácter con la presencia en ese acto de los representantes de las instituciones y partidos políticos navarros.

En la segunda mitad del año 1991 empieza a remitir la tensión y, definitivamente, es el 30 de septiembre de 1992 cuando el Gobierno de Navarra da por finalizados los contratos con las empresas de seguridad de la Autovía.

Cuando el proyecto de Autovía ya ha entrado en una fase de normalización y su terminación es una necesidad sentida con carácter general, se presenta este Informe de Fiscalización sobre la Autovía del Norte.

Informe que responde a la solicitud de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra de 24 de junio de 1992, encomendando a la Cámara de Comptos la realización de un Informe de fiscalización de la Autovía Irurtzun-Andoáin.

II. ANTECEDENTES.

1.- Antecedentes y elección de alternativa.

Tras diversos estudios de alternativas de trazado para la construcción de un nuevo enlace por carretera entre Navarra y Guipúzcoa que se remontan hasta el año 1969, el Gobierno de Navarra, por Acuerdo de 16 de mayo de 1986, decide tomar en consideración y someter a información pública el anteproyecto de la denominada «Autovía Variante de Azpirotz», como trazado

recomendado en el estudio de alternativas elaborado por el Departamento de Obras Públicas del Gobierno de Navarra en 1985.

2.- Ratificación parlamentaria, previsiones iniciales y Acuerdo con la Diputación Foral de Guipúzcoa. Por Resolución de 22 de mayo de 1986, el Parlamento de Navarra ratifica el Plan para la construcción de un nuevo enlace por carretera con Guipúzcoa. Según las previsiones iniciales el coste estimado era de 11.500 millones de pesetas (año 1985) y las obras deberían finalizarse para 1992. Con fecha 23 de julio de 1986, el Gobierno de Navarra y la Diputación Foral de Guipúzcoa firman en Muguiro un Acuerdo de Coordinación para la construcción de dos nuevas carreteras en sus respectivos territorios y su enlace, con la característica de Autovía A-80.

3.- Resolución de alegaciones. Por Acuerdo de 5 de diciembre de 1986, el Gobierno de Navarra resuelve las alegaciones presentadas al anteproyecto de la denominada «Autovía Variante de Azpirotz» y se reafirma en la alternativa elegida. Contra este Acuerdo se interpone, por tres particulares, recurso de reposición que el Gobierno de Navarra resuelve expresamente mediante Acuerdo de 13 de febrero de 1987. Este Acuerdo se recurre de nuevo en vía contenciosa recayendo, con fecha 28 de abril de 1990, sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra que declara su inadmisibilidad.

4.- Fases y tramos de las obras. Las obras de la que en adelante denominaremos «Autovía del Norte» constaban inicialmente de dos fases, cada una de ellas con dos tramos. Sin embargo, a partir de mayo de 1988, la variante de Irurtzun y diversas obras complementarias de enlace entre las autovías del Norte y La Barranca, pasan a considerarse como Segunda Fase de las obras de la Autovía del Norte, pasando la que era Segunda a denominarse Tercera Fase.

Las denominaciones definitivas de las obras son las siguientes:

– Primera Fase (Ventas de Muguiro-límite Provincia de Guipúzcoa):

-Tramo I : Ventas de Muguiro-Tunel de Azpirotz.

-Tramo II: Tunel de Azpirotz-límite con Guipúzcoa.

– Segunda Fase: Variante de Irurtzun y obras complementarias.

– Tercera Fase (Irurtzun-Ventas de Muguiro):

-Tramo I : Irurtzun-Latasa.

-Tramo II: Latasa-Ventas de Muguiro

5.- Encargo de los proyectos de construcción. Mediante órdenes forales 3/1987, de 16 de enero, 1518/1988 y 1519/1988, de 30 de diciembre, el Consejero de Obras Públicas encomienda a Obras Públicas de Navarra, S.A. (OPNASA) por 218,6, 49,5 y 118 millones de pesetas, respectivamente, la realización de los trabajos necesarios detallados en su propuesta para disponer de los proyectos de construcción de las Fases Primera, Segunda y Tercera de la Autovía del Norte. Tras los correspondientes concursos, OPNASA adjudica respectivamente la redacción de estos proyectos a las firmas Typsa, Sertecna y Tecnoconsult, en 123,8, 34,3 y 99,4 millones de pesetas, debiendo estar entregados al Gobierno de Navarra para noviembre de 1988, septiembre de 1989 y noviembre de 1989, respectivamente.

6.- Plan global de inversiones 1989-1991. Con fecha 28 de febrero de 1989, el Parlamento de Navarra aprueba la Ley Foral 1/1989 del Plan Global de Inversiones e Infraestructuras. Este Plan incluye las obras de la Autovía del Norte con un presupuesto total de 15.118 millones de pesetas, 10.518 a financiar durante el periodo 1989 a 1991 y 4.600 con cargo a los presupuestos de 1992.

7.- Aprobación definitiva como proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal. Una vez aprobada la correspondiente Declaración de Impacto Ambiental, el Gobierno de Navarra, con fecha 30 de marzo de 1989, aprueba definitivamente la Primera Fase de la Autovía del Norte como Proyecto Sectorial de Incidencia Supramunicipal y lo declara de utilidad e interés público a los efectos de la Ley Foral 12/1986 de Ordenación del Territorio. Un Acuerdo similar se adopta por el Gobierno de Navarra, con fecha 31 de mayo de 1990, para la Segunda y Tercera Fase de la Autovía. Contra ambos acuerdos se interponen varios recursos administrativos que son desestimados por el Gobierno de Navarra.

8.- Aprobación de los expedientes de contratación. Previa autorización del Gobierno de Navarra, el Consejero de Obras Públicas mediante órdenes forales 517 y 518/1989, de 3 de junio; 839/1990, de 30 de julio y 1088 y 1089/1990, de 1 de octubre, aprueba los proyectos de construcción, los pliegos de cláusulas administrativas particulares, el gasto máximo autorizado y declara abierta la fase de licitación pública para los tramos I y II de la Primera Fase; Segunda Fase; y tramos I y II de la Tercera Fase de la Autovía del Norte, respectivamente. Los presupuestos de ejecución por contrata para estos tramos y fases fueron respectivamente de 3.757, 5.279; 3.042;

4.792 y 4.929, aprobándose asimismo en los tres últimos casos una provisión especial del 10% del importe de las obras por importe de 304, 479 y 492 millones de pesetas respectivamente.

9.- Adjudicación de las obras. El Consejero de Obras Públicas procede a adjudicar las obras de la Autovía del Norte en los siguientes términos:

– Tramo I de la Primera Fase a la Unión Temporal de Empresas (UTE) «Laobeas», en 3.736 millones de pesetas (baja del 0,56%) y plazo de ejecución de 28 meses (Orden Foral 704/1989, de 28 de julio).

– Tramo II de la Primera Fase a «Cubiertas y MZOV», en 5.190 millones de pesetas (baja del 1,69%) y plazo de ejecución de 28 meses (Orden Foral 705/1989, de 28 de julio).

– Segunda Fase a «Huarte S.A.», en 3.100 millones de pesetas (baja del 1,98%) y plazo de ejecución de 21 meses (Orden Foral 1149/1990, de 8 de octubre)

– Tramo I de la Tercera Fase a «Cubiertas y MZOV» en 4.740 millones de pesetas (baja del 2,21%) y plazo de ejecución de 29 meses (Orden Foral 1425/1990, de 10 de diciembre).

– Tramo II de la Tercera Fase a la UTE «Laobeas II», en 4.944 millones de pesetas (baja del 1,12%) y plazo de 28 meses (Orden Foral 1426/1990, de 10 de diciembre).

El total adjudicado asciende en consecuencia a 21.710 millones de pesetas.

Los porcentajes de baja se aplican sobre los presupuestos de contrata que, en algunos casos, incorporan pequeñas modificaciones propuestas por los adjudicatarios.

10.- Formalización de los contratos, comprobación del replanteo e inicio de las obras. Formalizados los respectivos contratos, la comprobación del replanteo y el inicio de las obras tiene lugar para los dos tramos de la Primera Fase el 16 de agosto de 1989, para la Segunda Fase el 1 de diciembre de 1990 y para los dos tramos de la Tercera Fase el 2 de mayo de 1991.

11.- Compensación indemnizatoria del 20%. Mediante Acuerdo de 31 de agosto de 1990, el Gobierno de Navarra establece una compensación indemnizatoria, en favor de las empresas adjudicatarias de los tramos I y II de la Primera Fase de la Autovía, equivalente al 20% de los presupuestos de cada contrato, aplicable linealmente sobre todos los precios unitarios de los mismos mientras se considere que se man-

tienen las circunstancias excepcionales que la motivan y que derivan, según el preámbulo de dicho Acuerdo, «de las amenazas terroristas expresas y directas proferidas contra las empresas adjudicatarias de las obras y su entorno». Esta compensación indemnizatoria supone un mayor gasto previsible inicial de 1.785 millones de pesetas.

12.- Modificaciones de obra y prórrogas del plazo de ejecución.

a) Hasta el 31 de diciembre de 1992, el Consejero de Obras Públicas ha aprobado modificaciones por importe de 508,6 millones de pesetas. De ellas la más significativa es la correspondiente a la «Variante de Lecumberry», por importe de 401,6 millones, originada por la necesidad de acelerar determinadas actuaciones en este tramo de 2,6 km., reducir plazos y realizar unidades de obra no previstas en el proyecto inicial.

b) Junto a ello el Departamento de Obras Públicas nos ha comunicado la realización de otras modificaciones no aprobadas por importe de 2.075 millones de pesetas, 2.000 correspondientes a la Primera Fase y 75 a la Tercera. Estas modificaciones afectan fundamentalmente a los capítulos de explanación, estructuras, drenaje y túneles, y se refieren a fecha 31 de octubre de 1992.

c) Por otra parte, el plazo de terminación de las obras de la Primera Fase, inicialmente previsto para diciembre de 1991, ha sido objeto de una prórroga expresa de 12 meses que finalizaba en diciembre de 1992. El plazo de ejecución de las obras de la Segunda Fase termina en noviembre de 1992 y la Tercera Fase finaliza en octubre de 1993, no habiendo sido aprobadas hasta la fecha las prórrogas de estos plazos.

13.- Obra terminada y abierta al tráfico. Hasta el 31 de diciembre de 1992, se han terminado y abierto al tráfico las obras de la Variante de Irurtzun, que forman parte de la Segunda Fase y de la Variante de Lekumberry, que corresponde a la Primera Fase.

14.- Asistencia Técnica y Dirección de obra. Tras los correspondientes concursos, el Consejero de Obras Públicas mediante orden foral adjudica la Asistencia Técnica y Dirección de las obras de las distintas fases de la Autovía del Norte en los siguientes términos:

– Primera Fase, a la empresa «Elsamex S.A.» en 357,6 millones de pesetas (O.F. 811/1989 de 28 de agosto y 1173/1990 de 8 de octubre). Este precio se incrementa posteriormente en 185,8 millones como consecuencia de la prórroga de

12 meses del contrato inicial (O.F. 269/1992 de 14 de abril).

– Segunda Fase, a la empresa «Icinco S.A.» en 114 millones de pesetas (O.F. 1338/1990 de 19 de noviembre). Posteriormente se adjudica a la empresa «TACE S.L.» por 29,9 millones de pesetas, la realización de diversos trabajos de control de calidad de los materiales a utilizar en esta Fase (O.F. 733/1991 de 12 de agosto).

– Tercera Fase, a la empresa «Elsamex S.A.» en 405 millones de pesetas (O.F. 308/1991 de 23 de abril).

El importe total adjudicado hasta el 31 de diciembre de 1992 por este concepto asciende en consecuencia a 1.092,3 millones de pesetas.

15.- Seguridad de las obras.

a) Ante las amenazas y atentados que se estaban produciendo con motivo de la ejecución de las obras de la Autovía del Norte, el Gobierno de Navarra, por Acuerdo de 23 de noviembre de 1989, autoriza al Consejero de Obras Públicas la realización de los gastos necesarios en orden a asegurar la debida ejecución de dichas obras. A partir de este Acuerdo el Consejero de Obras Públicas adjudica directamente diversos contratos para garantizar la seguridad de las obras en los siguientes términos:

– Primera Fase, a la empresa «Segurisa» en 225 millones y un plazo inicial de 6 meses (O.F. 162/1990 de 16 de marzo). Este contrato inicial es objeto de prórrogas sucesivas hasta alcanzar una vigencia total de 20 meses y medio, con un gasto total adjudicado de 2.460 millones de pesetas.

– Segunda Fase, a la empresa «Segursa» en 50 millones y un plazo inicial de 2 meses y 7 días (O.F. 824/1991 de 16 de agosto). Este contrato inicial es objeto de modificación y prórroga de un mes, resultando una vigencia total de 3 meses y 7 días y un gasto total adjudicado de 129,6 millones de pesetas.

b) A partir del 1 de diciembre de 1991, el Gobierno de Navarra da por concluidas las anteriores contrataciones y efectúa una nueva adjudicación de contratos para la seguridad de las obras de la Autovía en los siguientes términos:

– Zona I, a la empresa «Visena» en 120 millones y por un plazo de 4 meses (O.F. 1241/1991 de 28 de noviembre).

– Zona II, a la empresa «Segurisa» en 260 millones y por un plazo de 4 meses (O.F. 1243/1991 de 28 de noviembre).

– Zona III, a la empresa «Prosesa» en 235 millones y por un plazo de 4 meses (O.F. 1244/1991 de 28 de noviembre).

Estos tres contratos son objeto de prórrogas sucesivas de un mes hasta el 30 de septiembre de 1992, lo que totaliza un plazo de vigencia de 10 meses y un gasto total adjudicado de 1.318,8 millones de pesetas.

c) Junto a las contrataciones anteriores, el Consejero de Obras Públicas ha adjudicado directamente diversos contratos relacionados con la seguridad de las obras de la Autovía por un importe global de 80,2 millones de pesetas y ha autorizado diversos pagos a la Guardia Civil y a la Policía Foral por importe respectivo de 333,2 y 2,7 millones de pesetas.

Pueden cifrarse en definitiva en 4.407,8 millones de pesetas los gastos relacionados con la seguridad de las obras de la Autovía desde su inicio en septiembre de 1989 hasta diciembre de 1992.

16.- Comparecencias y debates parlamentarios. La Comisión de Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones del Parlamento de Navarra, desde el inicio de la tramitación de la obra hasta la fecha, se ha reunido expresamente siete veces en asuntos relacionados con la Autovía, y otras tres veces se ha dado información en comparecencias más genéricas (17 de noviembre de 1987, 13 de septiembre de 1990 y 31 de octubre de 1991). A su vez, el Pleno del Parlamento de Navarra de 23 de junio de 1992 rechazó una moción solicitando la realización de una auditoría ambiental sobre el proyecto de la Autovía.

Las comparecencias y debates parlamentarios se han referido a:

– Informar sobre la situación de las obras. Sesiones de 20 de septiembre 1988 y 10 de diciembre 1991, en las que comparecieron los Consejeros de Obras Públicas, Sr. Aragón y Sr. López Borderías respectivamente. En la primera comparecencia el Consejero estimaba el presupuesto de ejecución de las obras en 14.500 millones de pesetas. En la segunda comparecencia el Consejero, una vez adjudicadas todas las obras, hace una previsión del total de obra en 23.492 millones de pesetas, 8.133 millones ya ejecutados y 15.389 pendientes de ejecutar, siendo el plazo previsto para la finalización de obras: Primera Fase, diciembre 1992; Segunda Fase, diciembre 1992; Tercera Fase, diciembre 1993.

– Debate de la moción formulada por Herri Batasuna para solicitar el consenso. Sesión 19 de julio 1990. Se retiró la moción ante el rechazo

mayoritario de los grupos parlamentarios al proyecto alternativo de la Coordinadora Lurralde.

– Informar sobre diversos aspectos. Sesión 1 de abril de 1992 en la que el Consejero de Obras Públicas informa, entre otros asuntos, de las modificaciones más importantes de la Primera Fase. Prórroga de doce meses en el plazo e incremento del 20% de los precios; ampliación carretera de servicios; cambio de firme rígido a firme flexible; modificación estructura en algunos viaductos; sustitución de muros rígidos por otros flexibles en las laderas de Azpirotz; modificación calzadas en el cresterío de Azpirotz y San Migueltxo; modificación túnel de Urriza; y variante de Lekunberri que, al ser acabada antes de lo que se preveía en el proyecto, se estima un incremento de costo de 401 millones de pesetas. El total de modificaciones aprobadas, incluido el incremento del 20%, se estima en 2.200 millones de pesetas.

En Sesión de 2 de noviembre de 1992 se informa sobre la cueva descubierta en el paraje de «La Peña» en Lekunberri.

– Modificaciones. Sesión de 17 de junio de 1992. A propuesta del Departamento de Obras Públicas, la Comisión Parlamentaria aprueba siete modificaciones del proyecto de la Autovía: Construcción de un falso túnel en Latasa; Unificación del nivel de las calzadas en el tramo de San Migueltxo; Ampliación de la calzada en algún tramo de la carretera de servicio; Construcción de un falso túnel en Lekunberri; cambio de muros y tendido de taludes en la zona de Azpirotz; Construcción de un paso superior en Pagozelai; y Acondicionamiento de los taludes de Areso.

En Sesión de 26 de Agosto de 1992 se aprueba la moción sobre el proyecto de ajuste técnico presentada en el paso de Dos Hermanas.

III. REGIMEN JURIDICO APLICABLE.

El régimen jurídico aplicable a las actuaciones a que se contrae el presente Informe viene configurado básicamente por la Ley Foral 13/1986, de 14 de noviembre, de Contratos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (en adelante, LFC). Los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante, PCAP) y las disposiciones de los propios contratos formalizados. Respecto a los contratos posteriores a su entrada en vigor es, igualmente, de aplicación el Decreto Foral 161/1991, de 25 de abril, regulador de los contratos de asistencia técnica; con anterioridad a la vigencia del mencionado Decreto Foral regiría el Real Decreto 1005/74, de 4 de abril.

Asimismo, al no existir en Navarra un Reglamento General de Contratación que desarrolle el contenido de la mencionada LFC, hemos de remitirnos con carácter supletorio al, Reglamento General de Contratación del Estado (en adelante RCE), aprobado por Decreto 3410/1975 de 25 de noviembre, que desarrolla la Ley de Contratos del Estado.

En lo que respecta a la materia medioambiental, rige el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de Impacto Ambiental, el Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, dictado en desarrollo del anterior y las propias Declaraciones de Impacto Ambiental formuladas por la Comisión de Urbanismo y Medio Ambiente de Navarra respecto a las obras de que se trata.

IV. OBJETIVO; ALCANCE Y LIMITACIONES.

Atendiendo la petición efectuada por la Junta de Portavoces de fecha 24 de junio de 1992 para la realización de una auditoría de la Autovía del Norte, hemos procedido a su ejecución con el siguiente objetivo:

– Verificar el cumplimiento de la normativa vigente y en especial la Ley Foral de Contratos, en la tramitación y ejecución de la obra.

– Verificar si los diferentes conceptos de gastos están debidamente documentados.

– Determinar los pagos realizados hasta el 31-12-92 por todos los conceptos que forman parte de la inversión realizada en la Autovía.

– Determinar el porcentaje e importe de las obras pendientes de realizar a dicha fecha.

En el desarrollo de la auditoría hemos procedido a analizar los expedientes de proyectos, expropiaciones e indemnizaciones, obras, obras complementarias, reposiciones, asistencia técnica y seguridad, aplicando procedimientos de auditoría y cuantas comprobaciones hemos considerado necesarias para formarnos una opinión.

Esta opinión está expresada en los correspondientes epígrafes de los conceptos mencionados, y resumida en el epígrafe V « conclusiones y recomendaciones ».

En nuestro trabajo hemos encontrado las siguientes limitaciones:

a) La dispersión de la documentación al existir diversos departamentos implicados y el carácter incompleto de los expedientes en algunos casos, que ha ido subsanándose durante la realización de nuestro trabajo, no nos permite tener

la seguridad de que hemos tenido acceso a toda la documentación que existe sobre las diferentes fases de tramitación de los expedientes.

b) Los diversos ejercicios económicos que ha sido preciso examinar desde 1986, así como la distinta naturaleza económica de los gastos imputados, no nos permite tener la certeza de que recogemos todos los gastos realizados, si bien estimamos que de existir algunos gastos recogidos en otras líneas contables distintas de las examinadas, no tienen la suficiente materialidad como para desvirtuar el gasto total reflejado.

Para paliar estas limitaciones comentadas, ha sido necesario un trabajo exhaustivo de análisis y rastreo de líneas contables de varios años con el fin de agrupar los diferentes conceptos de gasto imputables.

c) Limitaciones de carácter técnico nos impiden opinar sobre aspectos como: calidad de los proyectos, precios e idoneidad de las modificaciones realizadas, al no disponer de personal técnico especializado en estos temas.

Para intentar paliar estas limitaciones, y de acuerdo con nuestras posibilidades presupuestarias, hemos contado con la asistencia de una empresa especializada, que ha efectuado un análisis de los precios que constan en los proyectos de la Tercera Fase.

d) El hecho de tratarse de una obra en construcción nos impide el poder dar una opinión en cuanto al coste total realizado debiendo referirnos siempre a una fecha de corte -31 de diciembre de 1992-. Este hecho dificulta asimismo el formarse una opinión acerca de su impacto medioambiental.

El trabajo de campo ha sido realizado a partir de septiembre de 1992, finalizando en febrero de 1993.

Queremos agradecer al Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, al Departamento de Presidencia e Interior y en especial al Departamento de Obras Públicas, así como a todo el personal involucrado en esta obra, su colaboración lo que ha facilitado la realización de nuestro trabajo.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

Con carácter previo a la exposición de las conclusiones y recomendaciones de este Informe, hemos de señalar que las especiales circunstancias que han concurrido en esta obra han condicionado de forma importante su proyección

y ejecución y originado un coste adicional importante no sólo en el capítulo de seguridad sino en otros capítulos de la misma.

1. COSTE DE LA OBRA (Apartado VI)

Según las previsiones iniciales 1985, el coste estimado de la Autovía del Norte se cifraba en 11.500 millones de pesetas. Esa cantidad se actualiza a 15.118 millones en el Plan Trienal de Inversiones aprobado mediante Ley Foral en 1989, al irse desarrollando los diferentes documentos técnicos de definición de la obra.

Posteriormente en 1989 y 1990 se adjudican las distintas fases de las obras en 21.710 millones de pesetas, a los que habría que añadir 2.294 millones de modificaciones de obra realizadas y aprobadas y otros 2.075 millones correspondientes a modificaciones realizadas y pendientes de aprobación según datos suministrados por el Departamento de Obras Públicas.

Este coste de ejecución de las obras se incrementa con el gasto correspondiente a otros conceptos como Proyectos, Expropiaciones, Dirección de Obra y Asistencia Técnica, Indemnizaciones, Obra Complementaria, Reposiciones y Seguridad.

El total pagado a 31 de diciembre de 1992 por todos estos conceptos asciende a:

	<u>Millones de ptas.</u>
– Proyectos	412,6
– Expropiaciones	735,2
– Indemnizaciones	196,2
– Obra ejecutada	19.244,9
– Obra complementaria	142,8
– Reposiciones	63,2
– Asistencia Técnica y Dirección de Obra	888,4
– Seguridad ¹	4.407,8
Total	<u>26.091,1</u>

¹ El Gobierno, recientemente ha llegado a un acuerdo con el Estado para descontar del cupo que Navarra paga al Estado el 50% de estos gastos.

Para la realización de este cuadro-resumen ha sido necesaria una labor de investigación y análisis de numerosas líneas contables de diversos años, agrupando los conceptos de coste imputables a estas obras.

En este sentido recomendamos que la Dirección de Obras Públicas, en el caso de este tipo de obras, mantenga un registro contable o

extracontable al efecto donde se recojan todos los gastos imputables, lo que redundará en un mayor control y claridad de los gastos que las obras van produciendo.

2. OBRA PENDIENTE DE EJECUCIÓN. (Apartado IX,a))

El coste recogido en el punto anterior se refiere a los pagos realizados hasta el 31 de diciembre de 1992, por lo que a partir de esa fecha se estarán produciendo nuevos pagos de certificaciones de obra hasta su finalización así como de certificaciones por Asistencia Técnica y Dirección de obra en que la vigencia de los contratos se vincula a la fecha de terminación de las obras. Asimismo en capítulos como expropiaciones e indemnizaciones pueden producirse nuevos pagos mientras no estén terminadas las obras.

Recordamos asimismo que queda pendiente el Paso de Dos Hermanas, con un coste aproximado de 600 millones y el puente de enlace con Guipúzcoa adjudicado en 736 millones, de los cuales la mitad corresponde a Navarra.

Partiendo de la obra ejecutada a 31-12-92, pretendíamos como objetivo del Informe determinar el porcentaje e importe de las obras pendientes de realizar a dicha fecha. No podemos dar sin embargo una opinión al respecto ya que, solicitada esta información del Departamento de Obras Públicas, no se nos ha facilitado a pesar de que en el contrato formalizado con la empresa adjudicataria de la Asistencia Técnica, se establece como obligación el deber de ésta de confeccionar mensualmente un informe exhaustivo sobre la situación económica de las obras.

En nuestra opinión el control del estado de la obra en cada momento y del porcentaje de obra ejecutado y pendiente de ejecutar, tanto en términos de unidades de obra como de coste, es un aspecto básico que la Asistencia Técnica y el Departamento de Obras Públicas debería conocer y tener disponible como elemento esencial para un adecuado control de las obras.

Recomendamos, en consecuencia, desde el punto de vista de una adecuada gestión y control de la obra, la preparación de estados mensuales donde se refleje el presupuesto inicial adjudicado, las modificaciones, los porcentajes de ejecución de las obras en términos de unidades de obra y coste que haga posible un seguimiento adecuado de los costes y del desarrollo de las obras, en definitiva; el cumplimiento por parte de la Asistencia Técnica y Dirección de Obra de sus obligaciones.

Para finalizar este epígrafe, señalamos que la propia Administración fija -en el Proyecto de Presupuestos Generales para 1993- unas previsiones de gasto para inversiones en esta Autovía de unos 9.000 millones de pesetas, cuantía en que, como mínimo, se verá presumiblemente incrementado el gasto.

Con posterioridad a la realización del Borrador de este Informe (abril 1993), el Departamento de Obras Públicas, con fecha 14 de mayo de 1993, nos remite la siguiente información acerca de la obra pendiente a 31 de diciembre de 1992:

	Millones ptas.
Fase I	3.016
Fase II (Paso de dos Hermanas)	600
Fase III	5.935
Puente de enlace (50% de 736 millones)	368
Total obra pendiente	9.919

3. PLAZOS DE EJECUCION. (Apartado IX.d)

En el momento de la adjudicación los plazos previstos para la finalización de las obras eran, para la Fase Primera, diciembre de 1991; para la Fase Segunda, noviembre de 1992; y para la Fase Tercera, octubre de 1993.

Se han producido importantes retrasos en el inicio y ejecución de las obras. Las obras de la Fase Primera han sido objeto de una prórroga expresa de 12 meses, hasta diciembre de 1992, plazo de nuevo superado. Las obras de la Fase Segunda siguen teniendo como aspecto pendiente el Paso de Dos Hermanas todavía sin iniciar y las de la Fase Tercera, dado el estado actual de las obras, difícilmente terminarán en el plazo previsto.

Recomendamos que el órgano de contratación, partiendo del estado actual de las obras y de la obra pendiente de ejecutar, actualice los plazos previstos de ejecución aprobando expresamente las prórrogas correspondientes o aplique las penalizaciones por retraso previstas en los contratos.

4. PROYECTOS. (Apartado VII)

Respecto a los Proyectos de Construcción de que consta la Autovía del Norte, pueden reseñarse las siguientes conclusiones:

a) Calidad y supervisión de Proyectos. Las Actas de Replanteo y Comprobación del Replanteo de los proyectos y algunos documentos obrantes en los expedientes, especialmente

en la Fase Tercera, ponen de relieve la existencia de importantes errores e imprevisiones en los mismos.

No consta, por otra parte, documentación que acredite la supervisión de los proyectos por los órganos del Departamento que tienen atribuida esta función, conforme a lo previsto en el art. 23 de la LFC, ni que se hayan adoptado las medidas correctoras al respecto.

Recomendamos que los órganos del Departamento que tienen encomendadas las funciones de estudio y supervisión de proyectos, ejerzan efectivamente dichas funciones y, en caso de no contar con los medios necesarios, adopten la decisión de contratar este servicio con terceros. Por otra parte, si los proyectos adolecen de deficiencias, el Gobierno debería adoptar las medidas investigadoras y correctoras previstas en la legislación vigente.

Asimismo podría plantearse la aprobación de nuevas medidas legislativas similares a las contenidas en la Ley 31/90 de 27 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado, tendentes a garantizar la correcta elaboración de los Proyectos.

b) Compensación indemnizatoria del 20%.

A petición de los adjudicatarios de los dos tramos de la Fase I y con base en el eventual incremento de los precios producido por las especiales circunstancias de inseguridad en que se desenvuelven las obras, el 31 de agosto de 1990 el Gobierno de Navarra acuerda establecer en su favor una «compensación indemnizatoria» equivalente al 20% de los presupuestos actuales de cada contrato, mientras se considere que continúan las circunstancias excepcionales que la motivan. Con fecha 1 de marzo de 1993 el Gobierno de Navarra ha adoptado un nuevo Acuerdo en relación con este materia según el cual la compensación indemnizatoria del 20% se dejará de aplicar en el momento en que las cantidades abonadas a los contratistas de referencia alcancen la cantidad correspondiente al proceso inicial de adjudicación de los contratos respectivos más el 20% del mismo. Esta compensación supone 747 millones para el Tramo I y 1.038 para el Tramo II.

En relación con ello, puede concluirse lo siguiente:

– Si el equilibrio financiero inicial del contrato ha resultado gravemente perturbado como consecuencia de los hechos extraordinarios que concurren en el caso, consideramos legítimo proceder a su restablecimiento en la medida que corresponda. Sin embargo, no consta la realización de los estudios y comprobaciones precisos

para acreditar la cuantía del incremento de precios producido, salvo el informe técnico emitido por la Asistencia Técnica en febrero de 1990, momento en que los trabajos apenas se iniciaban.

– Los términos del nuevo Acuerdo del Gobierno de Navarra ponen de manifiesto que la compensación del 20% acordada en su día en favor de las empresas adjudicatarias de la Fase I de la Autovía del Norte, en realidad supuso una aplicación peculiar de la teoría del riesgo imprevisible al conceder a esas empresas un aumento global del 20% del precio de los contratos desvinculado de los incrementos reales de precios que hubieran podido producirse en los distintos capítulos del coste de las obras.

c) Precios contenidos en los Proyectos.

Encargado a una empresa especializada un estudio relativo a los precios contenidos en los proyectos de la Fase III, las conclusiones obtenidas, sin perjuicio de las circunstancias coyunturales que hayan podido afectar a la fijación de los precios del contrato, han sido las siguientes:

– Los precios de la Fase III son un 25% superiores al nivel medio del mercado, con grandes oscilaciones entre un incremento del 10% en estructuras y drenajes y un 60% en el betún para el afirmado.

– Los precios de la Fase III son un 40% superiores a los precios de las Fases I y II.

5. MODIFICACIONES. (Apartado IX.a)

Las modificaciones aprobadas, incluyendo la compensación indemnizatoria del 20% a que se ha hecho referencia en el punto anterior, ascienden a 2.294 millones de ptas. A 31-10-92, las modificaciones ejecutadas y pendientes de aprobación ascienden, según la Dirección de Obras Públicas, a 2.075 millones de ptas.

Analizadas estas modificaciones puede concluirse que no recogen todas las realizadas ni todas las presentadas ante la Comisión Parlamentaria de 17 de junio de 1992. No se nos ha facilitado, por otra parte, relación completa de todas las modificaciones realizadas hasta el 31 de diciembre de 1992, lo que origina una falta de control en cuanto a la evolución económica de la obra.

Con carácter general podemos señalar que las modificaciones se aprueban con posterioridad a su ejecución contrariamente a lo dispuesto por la legislación vigente en materia de contratos.

Recomendamos el cumplimiento estricto de la Ley Foral de Contratos en este materia en el sentido de que todas las modificaciones deben ser aprobadas por el órgano de contratación antes de su realización.

Recomendamos asimismo un seguimiento y control más estricto de las modificaciones que se produzcan que permita al Departamento conocer en cada momento el estado actual de las mismas.

6. ADJUDICACION. (Apartado IX.b)

Como conclusión general de este apartado ha de señalarse que, visto el procedimiento de selección de adjudicatarios de los cinco expedientes de obras de la Autovía del Norte, el grado de discrecionalidad del que ha dispuesto la Administración a la hora de decidir la empresa adjudicataria ha sido considerable. Relacionar en el PCAP una serie de criterios de adjudicación sin referencia alguna a su importancia y modo de valoración carece en la práctica de relevancia objetiva. Por otra parte, no parece muy conforme, con los principios de libre concurrencia e igualdad de oportunidades ni con un criterio de objetividad que debe presidir la contratación pública, establecer a posteriori el baremo de aplicación de aquellos criterios por quienes deben evaluar las ofertas, una vez presentadas por las empresas las proposiciones y la documentación soporte de las mismas, así como valorarlos de forma muy distinta a una misma empresa y por el mismo concepto en la adjudicación de diferentes tramos.

Recomendamos en consecuencia que la Administración, en cuanto sea posible, establezca en los PCAP el grado de importancia de los criterios de selección que han de servir de base a la adjudicación tal y como señala el art. 82.11 del RCE y, en todo caso, pruebe el baremo de valoración aplicable con anterioridad a la apertura de las proposiciones de los contratistas por la Mesa de Contratación.

7. SUBCONTRATACIONES. (Apartado IX.e)

Hemos podido constatar la falta de comunicación al órgano de contratación de las subcontrataciones de trabajos efectuados por las empresas adjudicatarias y la no exigencia por aquél del cumplimiento de esta obligación. De ello se deriva que la Administración ni está informada ni autoriza las subcontrataciones que se realizan.

Ante esta falta de información y control por parte de la Administración, a instancias de la Cámara, el Departamento solicitó de las empre-

sas adjudicatarias la relación de las subcontrataciones realizadas y su importe a 31 de octubre de 1992.

A partir de la información recibida, constatamos que la mayoría de las empresas que realmente están ejecutando la obra en calidad de subcontratistas, no figuraban, en la relación que sirvió para la adjudicación del concurso, de donde debe colegirse que la intervención de estas empresas es formalmente desconocida para la Administración.

Puede señalarse en definitiva que, en materia de subcontratación de trabajos, no existe constancia en el expediente de que se haya dado cumplimiento a lo preceptuado por el artículo 65.2.a) de la LFC y en los correspondientes PCAP, apreciándose una falta de control por parte del órgano de contratación sobre las empresas adjudicatarias.

Recomendamos, en consecuencia, el cumplimiento estricto por la Administración de la legislación de contratos en materia de subcontrataciones.

Con carácter general, teniendo en cuenta la realidad que se está operando en la ejecución de las grandes obras públicas según la cual las empresas inicialmente adjudicatarias, se están convirtiendo cada vez más en empresas que gestionan y coordinan la ejecución de los trabajos de otras empresas a las que subcontratan cada vez mayores porcentajes de obra, consideramos que la Administración debería plantearse la introducción de reformas en la regulación de estas materias, especialmente en los aspectos relativos a la selección de contratistas y subcontratación de trabajos.

8. EXPROPIACIONES E INDEMNIZACIONES. (Apartado VIII)

A partir de la revisión efectuada, llegamos a la conclusión de que los gastos por estos conceptos son razonables y están debidamente soportados con la documentación apropiada.

Si bien hemos de indicar que el gasto por estos conceptos puede incrementarse hasta la finalización de las obras, ya que hay diversas parcelas sin finalizar el trámite de expropiación y pueden aparecer nuevas situaciones en las que sea necesario indemnizar.

9. OBRA COMPLEMENTARIA Y REPOSICIONES. (Apartado X)

En la Primera Fase de la Autovía la reposición de los servicios afectados se incluye en el

proyecto de construcción inicial y se adjudica a los contratistas de las obras, aunque no se contaba con los proyectos técnicos y presupuestos definitivos de reposición de aquellos servicios.

Posteriormente, mediante la tramitación del correspondiente expediente modificador, el órgano de contratación procede a la segregación de la reposición de estos servicios del contrato y a su nueva adjudicación a las empresas responsables de los mismos (Compañía Telefónica, FENSA, etc.), por presupuestos de ejecución por contrata muy distintos de los inicialmente aprobados.

Recomendamos que, previamente al inicio de los trabajos, la Administración garantice su viabilidad con la previa reposición de los servicios afectados, de modo que las obras puedan realizarse por el contratista sin obstáculos ajenos a su propia actividad.

10. TRAMOS TERMINADOS. (Apartado IX.d)

No consta en el expediente analizado que para los tramos terminados y puestos en servicio, Variantes de Iruztun y Lekunberri, se haya otorgado la correspondiente Acta de Recepción Provisional de las obras ni exista orden de apertura de las obras, actuaciones que consideramos necesarias y cuya realización recomendamos, trascendiendo la mera literalidad del art. 60.2 de la LFC, máxime en partes de obra en que -como es el caso- alcanzan un porcentaje mayoritario o relevante de la misma.

11. ASISTENCIA TÉCNICA Y DIRECCIÓN DE OBRA. (Apartado XI)

La Asistencia Técnica y la Dirección de Obra para las tres Fases de la Autovía se llevan, salvo en el caso de la Dirección de Obra de la Fase II, por empresas externas a quienes se adjudican estos trabajos.

Si bien la Dirección de obra presenta informes periódicos con información técnica de las obras, de dicha información no puede deducirse la situación económica en cuanto a estado de las obras, obra pendiente y modificaciones realizadas.

Recomendamos el cumplimiento estricto de sus obligaciones por parte de estas empresas, lo que redundará en un seguimiento y control más eficaz de la ejecución de las obras.

12. SEGURIDAD. (Apartado XII)

Hasta el 31 de diciembre de 1992 ha supuesto un gasto total de 4.407,8 millones de pesetas. Los contratos con las empresas privadas encar-

gadas de la seguridad de las obras finalizaron el 30 de septiembre de 1992.

En algunos de los expedientes analizados se aprecian diversas irregularidades e incumplimientos de la normativa vigente en materia de contratos.

Por otra parte ha de señalarse que el Gobierno de Navarra viene asumiendo el pago de diversos conceptos a la Guardia Civil, sin que ello esté debidamente soportado en un instrumento formal de colaboración entre la Administración estatal y la navarra.

Recomendamos, en consecuencia, que el Gobierno de Navarra regularice esta situación negociando, en su caso, con la Administración del Estado estos gastos.

Recientemente el Gobierno ha llegado a un acuerdo con el Estado en el sentido de descontar del cupo que Navarra abona al Estado el 50% de los gastos por este concepto.

13. FIANZAS. (Apartados IX, XI y XII)

Las modificaciones de los contratos de obra, de asistencia técnica y de seguridad no han dado lugar, cuando su importe ha excedido del 10% del valor total contratado, al reajuste de las fianzas previsto en el art. 113 de la LFC.

Recomendamos a este respecto el cumplimiento por parte de la Administración de la legislación vigente en materia de fianzas.

14. MEDIO AMBIENTE. (Apartado XIII)

Aunque existe un cierto grado de control y supervisión en esta materia por parte de la Dirección de Obra y del propio Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, entendemos que es insuficiente y en general no queda constancia en el expediente de los informes, comprobaciones, autorizaciones u otras actuaciones administrativas que deben llevarse a cabo.

Recomendamos que el Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente realice un seguimiento y supervisión más próxima del cumplimiento de las correspondientes declaraciones de impacto ambiental de las distintas fases de la Autovía del Norte, exigiendo al contratista y a la dirección de obra el cumplimiento estricto de sus obligaciones respectivas y dejando constancia en el expediente de las autorizaciones que otorgue, así como de las comprobaciones e informes periódicos que efectúe.

Según nos informan los responsables del Servicio de Medio Ambiente, el seguimiento y

supervisión del cumplimiento de las correspondientes declaraciones de impacto de las distintas fases de la Autovía está siendo incrementado progresivamente con objeto de conseguir el éxito de las medidas correctoras previstas, y la implementación de otras nuevas si fuese preciso, de acuerdo con la Declaración de Impacto Ambiental.

* Como aspecto último y general que ha de ser tenido en cuenta al analizar este Informe, deseamos destacar y reconocer las dificultades que ha podido tener el personal involucrado en la gestión y ejecución de las obras para desarrollar con normalidad su trabajo, como consecuencia de las circunstancias especiales que se han puesto de manifiesto en la Introducción a este Informe.

VI. RESUMEN GENERAL DE COSTES.

A continuación presentamos un cuadro resumen donde mostramos los diferentes conceptos de gasto imputables a la obra «Autovía del Norte», recogiendo los pagos efectuados hasta el 31 de diciembre de 1992 que constituyen el coste acumulado para la Administración hasta dicha fecha.

Presentamos los diferentes conceptos siguiendo en lo posible una sistemática lógica del proceso normal de una obra:

- Proyectos
- Expropiaciones
- Indemnizaciones
- Obra
- Obra complementaria
- Reposiciones
- Asistencia técnica y Dirección de Obra
- Seguridad.

Los costes de cada concepto son imputados a las correspondientes Fases I, II y III, en los que se divide la Autovía y a los Tramos I y II de las Fases I y III en la medida en que ello es posible.

Conceptos como Proyectos, con múltiples partidas como veremos más adelante y Seguridad, no es posible repercutirlos en las distintas fases, y conceptos como Expropiaciones, Indemnizaciones y Asistencia Técnica no es posible repercutirlos en los distintos tramos.

No obstante, el cuadro nos muestra una visión global y completa de los pagos totales acumulados a 31 de diciembre de 1992, fecha de corte para nuestro trabajo.

CUADRO GENERAL DE PAGOS A 31-12-92

(en millones de pesetas)

	Proyectos	Expropiaciones	Indemnizaciones	Obra	Obra complementaria	Reposiciones	Asistencia Técnica y dirección de obra	Seguridad	Total
FASE I TRAMO I - LAOBEA		399,7	32,2	4.789,7	129,8	18,8	487,3		
FASE I TRAMO II - CUBIERTAS				5.904,1	13	22,1			
TOTAL FASE I		399,7	32,2	10.693,8	142,8	40,9	487,3		11.796,7
FASE II HUARTE		119,7	35,7	3.047,2		13,9	111 24,6		
TOTAL FASE II		119,7	35,7	3.047,2		13,9	135,6		3.352,1
FASE III TRAMO I - CUBIERTAS				3.530,5		8,4			
		215,8	31,8				265,5		
FASE III TRAMO II - LAOBEA				1.973,4					
TOTAL FASE III		215,8	31,8	5.503,9		8,4	265,5		6.025,4
PARA LAS TRES FASES	412,6		96,5					4.407,8	4.916,9
TOTAL TRES FASES	412,6	735,2	196,2	19.244,9	142,8	63,2	888,4	4.407,8	26.091,1

Para la realización de este cuadro-resumen ha sido necesaria una exhaustiva labor de investigación y análisis de numerosas líneas contables de diversos años, agrupando los conceptos de coste imputables a estas obras, al carecer la Administración de unos registros generales en que se centralizara toda la información económica relativa a esta obra.

En este sentido recomendamos que la Dirección de Obras Públicas en el caso de este tipo de obras mantenga un registro contable o extracontable al efecto donde se recojan todos los gastos imputables, lo que redundará en un mayor control y claridad de los gastos que las obras van produciendo.

En los siguientes epígrafes vamos comentando cada uno de estos conceptos, explicando las conclusiones del trabajo realizado y realizando las recomendaciones que estimamos oportunas.

VII. PROYECTOS

Existen básicamente cinco proyectos de construcción: Fase I, Tramos I, II, Fase II y Fase III,

Tramos I y II y sus correspondientes proyectos de trazado. Ahora bien, tales proyectos son la culminación de un largo proceso de elaboración de anteproyectos, estudios de alternativas y otros informes sectoriales, cuya consideración ha determinado la elección de opciones concretas.

A continuación presentamos los gastos que han supuesto los proyectos, realizamos un análisis de los precios que constan en los mismos y efectuamos unos comentarios que se desprenden del estudio de los expedientes administrativos.

a) RESUMEN DE GASTOS EN PROYECTOS

En el cuadro siguiente recogemos los gastos, imputables por este concepto, que como hemos visto en el Cuadro General de Pagos ascienden a 412,6 millones de pesetas a 31-12-92, incluyendo los antecedentes que dan lugar a los posteriores proyectos, los importes de éstos y mostrando las empresas adjudicatarias de OPNASA que los han llevado a efecto.

Subcontratista OPNASA	Trabajo Facturado	Importe s/ certificación
TYPSA	Proyecto trazado y construcción 1ª Fase	106.421.308
SERTECNA	Proyecto trazado y construcción 2ª Fase	33.172.216
TECNOCONSULT	Proyecto trazado y construcción 3ª Fase	89.658.322
INARSA	Proyecto trazado y construcción área mantenimiento Lekunberri	5.000.000
EUROESTUDIOS	Estudio-anteproyecto alternativas 2ª Fase (y 3ª)	14.426.440
DENDROS	Estudio comparativo alternativas Variante CN-240 en Irurtzun	477.224
CIES, S.L.	Estudio socio-económico	750.000
INYPESA	Estudio impacto ambiental	2.678.572
ARGILUR	Estudio impacto ambiental	6.674.872
Rosario Martínez	Estudio impacto visual	1.965.000
LIK	Maquetas	1.205.820
TRACASA	Cartografía y vuelo	15.345.376
CARTOGESA	Revisión de la cartografía	888.250
INTOPNA	Comprobación de la cartografía sobre el terreno	675.000
AGEXPRO	Gestión de expropiaciones	22.738.149
Inst. Navarro Suelo	Observaciones meteorológicas	690.000
José I. Mondragón	Instalación estaciones meteorológicas en Azpirotz, Gorriti y Areso	300.000
Carlos Kraemer	Asesoría Técnica en materia de firmes	198.585
BLOK	Folleto publicidad Autovía	837.800
Mendizábal	Vídeo Autovía	2.694.286
Otros	Trabajos varios	259.690
OPNASA	Gestión anterior y estudios varios	62.781.931
	I.V.A	42.645.482
	TOTAL	412.574.313

Como ya hemos comentado previamente en términos generales esta relación de gastos ha sido obtenida a través de una investigación de la documentación de la empresa OPNASA, que en la fecha de revisión ya no tenía actividad.

No podemos tener la seguridad de que se incluyen todos los gastos imputables al proyecto de la Autovía, debido a la diversidad de conceptos y a la inclusión de los diferentes gastos en líneas diversas de contabilidad. No obstante,

estimamos que la relación presentada es representativa del gasto total efectuado.

b) ESTUDIO DE LOS PRECIOS DE EJECUCION DE LA OBRA QUE CONSTAN EN LOS PROYECTOS.

Destacamos a continuación las cifras del presupuesto de obras según el proyecto de trazado, según el proyecto de construcción y según el presupuesto de contrata.

	(1) Proyecto de Trazado	(2) Proyecto de Construcción	(2/1) % Incremento	(4) Presupuesto Contrata	(4/2) % Incremento
Fase I	6.823	6.881	1	8.850	28,6
Fase II	–	2.341	–	3.042	29,9
Fase III	4.994	7.481	50	9.721	29,9

El proyecto de construcción es más detallado que el proyecto de trazado y a la vista de estos datos es significativo el incremento sustancial, en un 50% entre ambos proyectos en la Fase III. (No nos consta la existencia del proyecto de trazado de la Fase II).

El presupuesto de contrata se obtiene incrementando el proyecto de construcción con el Beneficio industrial y Gastos generales (aproximadamente un 16%) y el IVA (un 12%) y en los tres tramos es congruente.

1) Compensación indemnizatoria del 20%.

Una vez adjudicadas las obras, los adjudicatarios de la Fase I piden a la Administración un incremento del precio de las obras de un 60%, basándose en las peculiares circunstancias de inseguridad en que las mismas se desarrollan.

Tras los correspondientes informes técnico, jurídico y de Intervención favorables y la propuesta del Departamento, el Gobierno de Navarra, con fecha 31-8-90, acuerda:

“ 1.º Declarar, a los efectos previstos en el art. 49.6 de la LFC, como un supuesto de fuerza mayor las circunstancias referidas en la parte expositiva del presente acuerdo que padecen las obras de la Primera Fase de la Autovía del Norte.

2.º Establecer una compensación indemnizatoria en favor de las empresas adjudicatarias, equivalente al 20% de los presupuestos actuales de cada contrato, aplicable linealmente sobre todos los precios unitarios de los mismos, desde la primera certificación de las obras hasta tanto se considere continúen las circunstancias excepcionales que motivan la indemnización.”

Tal como se desprende de la parte expositiva del Acuerdo mencionado, lo que la “compensación indemnizatoria” pretende es restablecer “...el equilibrio financiero de la relación contractual”, alterado seriamente por la concurrencia de “circunstancias extraordinarias que concurren en la ejecución de la obra”. Por tanto, no se trata de indemnizar los daños ocasionados en las obras o en los medios empleados en ellas por la acción de supuestos de fuerza mayor a que se refiere el art. 49 de la LFC, lo cual, de suceder, se solventaría a través de vías distintas.

Por ello, consideramos que -pese al encaje formal que se deriva de este Acuerdo- lo que la Administración ha pretendido es aplicar al caso la teoría del riesgo imprevisible, admitida por los Tribunales, que autoriza a restablecer el inicial equilibrio financiero que presidió el contrato,

gravemente perturbado en virtud de determinados hechos extraordinarios.

Esta aplicación, no obstante, entendemos ha sido cuando menos peculiar al fijarse una compensación indemnizatoria del 20% en forma global. La cuantía de la compensación se fija como consecuencia del informe y propuesta subsiguiente formulada por la Dirección de la Obra al inicio efectivo de los trabajos (22 de mayo de 1990). No tenemos constancia de que con posterioridad se hayan realizado otros estudios o comprobaciones encaminados a verificar el incremento de precios operado; actuaciones que consideramos necesarias para acreditar la realidad de tal incremento.

Con fecha 10 de mayo de 1993, una vez elaborado el borrador del informe de fiscalización, el Departamento de Obras Públicas nos remite copia de un Acuerdo del Gobierno de Navarra de fecha 1 de marzo de 1993 relativo a este materia.

Por lo que aquí interesa los apartados 1.º y 2.º de este Acuerdo señalan lo siguiente:

1.º Determinar que, dadas las actuales circunstancias, la compensación indemnizatoria, establecida en el Acuerdo de este Gobierno de 31 de agosto de 1990 y referida a los contratos de las obras de la «Autovía Irurtzun-Límite con Gipuzcoa, Fase I: Tramos I y II», no resulta de aplicación por encima del límite constituido por el precio inicial de adjudicación de los contratos de referencia, sin extenderse, en consecuencia a las modificaciones (con o sin precios contradictorios), variaciones, obras complementarias, revisiones de precios y demás incrementos, ya producidos o que hayan de producirse, sobre el citado presupuesto inicial de adjudicación.

2.º Establecer que, como consecuencia de lo determinado en el apartado anterior, en el momento en que las cantidades abonadas a los contratistas de las obras de referencia alcancen la cantidad correspondiente al precio inicial de adjudicación de los contratos respectivos, más el 20% del mismo, se dejará de aplicar dicho porcentaje indemnizatorio en todos los conceptos que integren las restantes certificaciones de los contratos.

Los términos de este Acuerdo confirman lo señalado anteriormente en el sentido de que el Acuerdo del Gobierno de Navarra de 23-8-90, supuso una aplicación peculiar de la teoría del riesgo imprevisible a este caso al aprobar en favor de las empresas adjudicatarias de la Fase I de la Autovía, una compensación global del 20% del

precio del contrato desvinculada de los incrementos reales de precios que hubieran podido producirse.

Aplicada según los términos de este nuevo Acuerdo del Gobierno de Navarra, esta compensación va a suponer 747 millones de pesetas para el Tramo I y 1.038 millones para el Tramo II como veremos en el apartado sobre la obra.

2) Estudio de precios de la Fase III.

En la Fase III, a pesar de que las circunstancias y las empresas adjudicatarias son las mis-

mas que las de la Fase I, no se solicita ningún incremento de precio.

Este hecho, unido al porcentaje de incremento que hemos comentado entre el precio del proyecto de trazado y de construcción de la Fase III de un 50%, nos lleva a solicitar la asesoría técnica de una empresa especializada con el objeto de analizar los precios de los proyectos de esta Fase III con respecto al mercado y con referencia a las otras Fases, I y II.

Un resumen de dicho análisis queda plasmado en el siguiente cuadro:

Concepto	Precios Fase III	Precios Fase III	Precios Fase III
	Precio Medio Mercado	Precio Fase I	Precio Fase II
Explanación	1,20 - 1,50	1,30 - 2,10	1,50 - 1,70
Estructuras y Drenajes	1,10	1,45	1,25
Acero AEH-500	1,35	1,45	1,55
Vigas prefabricadas	1,65	-	-
Afirmado	1,00 - 1,30	1,30 - 1,40	1,25 - 1,50
Betún para afirmado	1,55 - 1,60	1,35	1,55
Señalización y balizamiento	-	0,80 - 1,40	1,30 - 1,90
Revestimiento túneles	1,10	-	-

Nota: Los precios han sido corregidos con el coeficiente de IPC del sector, amortiguando la incidencia del factor tiempo en la comparación.

Sin perjuicio de las circunstancias coyunturales que hayan podido afectar a la fijación de los precios de contrato, pueden resaltarse las siguientes conclusiones:

- Los precios de la Fase III se encuentran por encima de los precios medios del mercado en un porcentaje que varía entre un 10% en estructuras, drenajes y revestimiento de túneles y un 60% en el betún para el afirmado (firme flexible), situándose en un nivel medio que puede estimarse del 25%.

- Los precios de la Fase III se encuentran en general, salvo la excepción de las señales verticales, por encima de los de la Fase I en un porcentaje también variable, que oscila entre el 30% y el 45%, situándose en un nivel medio que se estima en el orden del 40%.

- A su vez los precios de la Fase III se encuentran por encima de los de la Fase II en un porcentaje variable entre el 25% y el 90%, pudiendo estimarse que se sitúa en un nivel medio del orden del 40%.

c) ANALISIS DE LOS EXPEDIENTES DE LOS PROYECTOS

Del análisis de los expedientes de proyectos de las obras de los tres tramos son varios los aspectos que pueden destacarse:

1. Fraccionamiento de los proyectos.

En los Pliegos de Condiciones Económico-Administrativas elaborados por OPNASA y aplicables a la contratación de los proyectos de las distintas fases de la Autovía, se señala la posibilidad de que las firmas adjudicatarias puedan presentar proyectos conjuntos o separados para los dos tramos de que constan las fases primera y tercera de las obras. A pesar de esta previsión, no existe resolución alguna del órgano de contratación en que se funde la conveniencia de proceder al fraccionamiento de la obra.

2. Encargo y recepción de Proyectos.

Como ha sido frecuente en los últimos años en relación con proyectos de grandes obras (Ron-

das de Pamplona), el Consejero de Obras Públicas, mediante las correspondientes órdenes forales, ha encomendado a la empresa pública «Obras Públicas de Navarra, S.A.» (OPNASA) los trabajos necesarios para disponer de los Proyectos de Trazado y Construcción de las tres fases de la Autovía del Norte. OPNASA, por su parte, tras el correspondiente concurso, ha adjudicado a tres firmas la redacción de los citados Proyectos, formalizando los correspondientes contratos.

No consta en ningún caso la recepción provisional ni definitiva de los proyectos por parte del Gobierno de Navarra, contrariamente a lo dispuesto por la normativa de contratación vigente. No obstante, el órgano de contratación ha aprobado, mediante las correspondientes órdenes forales, dichos proyectos.

3. Retrasos en la elaboración de los proyectos.

Aunque, salvo en un caso, no conste la existencia de actas de recepción de los proyectos por parte de OPNASA, de diversa documentación obrante en los expedientes (actas, cartas e informes), se desprende la existencia de retrasos en su elaboración respecto de los plazos fijados inicialmente en los contratos formalizados entre esta empresa y las firmas redactoras de los mismos. Estos retrasos, asumidos por OPNASA, se imputan a las especiales circunstancias que han rodeado la realización de estas obras, y en concreto al retraso en la definición del trazado en la parte guipuzcoana.

4. Calidad y supervisión de los proyectos.

Las Actas de Replanteo y Comprobación del Replanteo de los proyectos y algunos documentos obrantes en los expedientes, especialmente en los de la Fase Tercera, ponen de relieve la existencia de importantes errores e imprevisiones en los mismos.

No consta, por otra parte, documentación que acredite la supervisión de los proyectos por los órganos del Departamento que tienen atribuida esta función, conforme a lo previsto en el art. 23 de la LFC.

En la Fase III, las circunstancias de inseguridad en las cuales tuvieron que elaborarse los proyectos impidió que pudiera realizarse con normalidad, lo que repercutió en su calidad según nos comentan los técnicos relacionados con las obras.

Dada la importancia de contar con buenos proyectos de obra que eviten los graves perjui-

cios y desviaciones que un mal proyecto acarrea, los órganos del Departamento que tienen encomendadas las funciones de estudio y supervisión de proyectos, deben ejercer efectivamente tales funciones, y en el caso de no contar con los medios necesarios adoptar la solución de contratar este servicio con terceros.

No consta en el expediente analizado que, a pesar de la cantidad y gravedad de los errores e imprevisiones del proyecto, se hayan adoptado las medidas investigadoras previstas al respecto por el art. 154 del RCE, ni exigido ningún tipo de responsabilidad a sus autores. Sería asimismo deseable, que dada la frecuencia de este tipo de problemas, el Gobierno y el Parlamento de Navarra aprobaran medidas similares a las contempladas por la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991, que en su disposición adicional décimoquinta prevé, por una parte, la subsanación por el contratista de los defectos, insuficiencias técnicas, errores materiales y omisiones del proyecto y, por otra, la exigencia de responsabilidad a sus autores cuando se incurra en desviaciones importantes como consecuencia de errores u omisiones imputables a los mismos.

5. Comprobación del Replanteo.

Formalizados los contratos para la ejecución de los dos tramos de la Fase III el 8-1-91, las Actas de Comprobación del Replanteo están fechadas el 2-5-91, es decir casi cuatro meses después, contrariamente a lo dispuesto por el art. 127. a) del RCE (que señala que la Comprobación del Replanteo se realizará dentro del mes siguiente a la formalización del contrato) y por la cláusula tercera de los contratos y 5.3 de los PCAP correspondientes (que señalan que la Comprobación del Replanteo tendrá lugar dentro de los quince días siguientes a la formalización del contrato).

Si a pesar de la gravedad e importancia de las incidencias reflejadas en las Actas de Comprobación del Replanteo y en las observaciones del contratista, especialmente en la Fase III, el Director de Obra consideró que las mismas eran viables y ordenó el inicio de los trabajos, debió justificar su decisión tal y como disponen los PCAP.

Entendemos las dificultades comentadas para la realización de este proyecto, no obstante recomendamos:

– La supervisión de los proyectos a realizar por los órganos del departamento que tienen atribuidas estas funciones, y en caso de no disponer

de los medios necesarios, por terceras personas, supervisión que garantice su calidad y evite en lo posible que los errores e imprevisiones del proyecto repercutan posteriormente en la fase de realización de las obras provocando incrementos de costes, y controle los precios y unidades de obra previstos.

– La adopción de las medidas pertinente cuando los proyectos no tengan la calidad técnica necesaria.

– El cumplimiento estricto de la normativa de contratación, en concreto la necesidad de contar con una resolución expresa del órgano de contratación en la que se fundamente la necesidad o conveniencia de proceder al fraccionamiento de las obras.

VIII. EXPROPIACIONES E INDEMNIZACIONES.

Como podemos apreciar en el cuadro general de gastos, las expropiaciones suponen 735,2 millones y las indemnizaciones 196,2 millones, al 31 de diciembre de 1992.

A partir de la revisión efectuada en este área, llegamos a la siguiente conclusión:

La relación de gastos que nos ha sido facilitada por el Servicio de Expropiaciones recoge fielmente los pagos realizados por depósitos previos, perjuicios de rápida ocupación y expropiación, concertados en «entendimiento amistoso» y documentados mediante la correspondiente acta. Dichos pagos son contraprestación de bienes y derechos afectados por el Proyecto de Autovía y sometidos a información pública.

Se incluyen gastos por indemnizaciones en conceptos como: aprovechamiento de hierbas, por inutilización agrícola, ganadera y forestal de terrenos afectados, construcción de un nuevo cementerio para el Concejo de Urriza, etc. (que ascienden a 99,7 millones). Igualmente se incluyen en este apartado 96,5 millones de indemnizaciones por atentados.

Debe hacerse constar que la cantidad expresada no agota el gasto por este concepto en la Autovía, ya que la propia dinámica establecida por la Ley de expropiación forzosa hace que haya diversas parcelas sin valorar contradictoriamente y pueden aparecer nuevas situaciones en las que sea necesario indemnizar.

Debe hacerse constar que la cantidad expresada no agota el gasto por este concepto en la Autovía, ya que la propia dinámica establecida por la Ley de expropiación forzosa hace que haya diversas parcelas sin valorar contradictoriamente y pueden aparecer nuevas situaciones en las que sea necesario indemnizar.

IX. OBRA

Cuyo detalle para los diferentes tramos es el siguiente:

Fase	Tramo	Presupuesto Contrata	Adjudicación Inicial	Compañía	Modificaciones		Pagado al 31-12-92	
					aprobadas a 31-12-92			Sin aprobar a 31-10-92
					20%	Otras		
I	I firme flexible	3.674	3.735	LAOBEA	747	401,5	1.103	4.790
	firme rígido	3.757						
II	II firme flexible	5.176	5.190	CUBIERTAS	1.038	107,6	897	5.904
	firme rígido	5.279						
II		3.042	3.100	HUARTE			–	3.047
III	I	4.792	4.740	CUBIERTAS			(165)	3.531
	II	4.929	4.943	LAOBEA			240	1.973
TOTAL			21.708		1.785	509,1	2.075	19.245

En el cuadro resumen de la obra podemos ver los presupuestos de contrata y la adjudicación inicial efectuada a las diferentes empresas.

Hemos analizado los expedientes de obra, verificando la documentación soporte de la obra realizada y su adecuación a la normativa vigente para las tres fases de la Autovía y sus respectivos tramos. De dicho análisis comentamos a continuación las modificaciones del contrato inicial, las adjudicaciones y subcontrataciones de trabajos, así como los plazos de ejecución de las distintas fases.

a) MODIFICACIONES DEL CONTRATO INICIAL.

En las siguientes columnas mostramos las modificaciones técnicas realizadas durante la obra, ya aprobadas al 31 de diciembre de 1992

por importe de 2.294,1 millones y sin aprobar, en este caso hasta el 31 de octubre de 1992 por 2.075 millones, aportadas por el Departamento de Obras Públicas.

1) Modificaciones aprobadas.

Además de la modificación comentada que incrementa los precios de los proyectos en un 20% para los dos tramos de la Fase I, existen las siguientes modificaciones del contrato aprobadas, todas ellas el 18 de septiembre de 1991:

Fase I - Tramo I

– Modificación aprobada por Orden Foral 961/91 que introduce trece precios contradictorios como consecuencia de la modificación de rasantes de ambas calzadas de la ladera de Azpirotz, cambia el firme rígido por el flexible y amplía el plazo en 12 meses, sin que estas modificaciones tengan repercusión económica.

– Modificación aprobada por Orden Foral 960/91 que introduce cuatro precios contradictorios en unidades de obra no previstas en el proyecto, sin repercusión económica y aprueba un gasto adicional de 401,5 millones para la Variante de Lekunberri.

Fase I - Tramo II

– Modificación aprobada por Orden Foral 959/91 que introduce trece precios contradictorios, que se refieren básicamente a la modificación de los viaductos de Areso, Astomela y Leitzarán, estructuras y rasante de Pagocelay, amplía el plazo en 12 meses, cambia el firme rígido por el flexible y supone un gasto adicional de 107,6 millones.

Fase II - no existen modificaciones aprobadas a 31-12-92.

Fase III - no existen modificaciones aprobadas a 31-12-92.

No podemos opinar acerca de la idoneidad técnica de las modificaciones aprobadas. Sin embargo, del análisis de la documentación que obra en los expedientes, se deduce que, en general, las modificaciones aprobadas lo fueron con posterioridad a su realización, incumpliendo en este sentido la normativa de contratación, tanto en la Fase I como en la Fase III.

A continuación, tratamos específicamente las más significativas:

– Cambio del firme rígido por flexible:

Aunque en los presupuestos de contrata aprobados para las obras de esta Fase I se deja abierta la opción del firme rígido o flexible para la

calzada, en la adjudicación de los trabajos se opta por la alternativa del firme rígido, de acuerdo con la propuesta contenida en un informe técnico del Servicio de Caminos. Con posterioridad, mediante la correspondiente modificación, se adoptó para ambos Tramos el firme flexible.

Existe una clara contradicción entre las razones esgrimidas para justificar el cambio del firme rígido por el flexible y las contenidas en el informe técnico del Servicio de Caminos, de 17-7-89, que sirvió de base a la adjudicación de las obras, y en el informe técnico del ingeniero coordinador de las obras, de 10-1-91, que aconsejan como más idónea la opción del firme rígido, tanto por razones técnicas como económicas globalmente consideradas. Ello es más significativo, si tenemos en cuenta que en la selección de contratistas debió valorarse la competencia y experiencia de las empresas en la construcción de obras con este tipo de firme, dadas sus especiales características y complejidad.

Las órdenes forales de modificación no reflejan la posible reducción del coste que debiera producirse como consecuencia de optar por la alternativa de firme flexible inicialmente más económica. Según nos indican se compensó con otras partidas. En el Tramo I el ahorro que esta modificación debió suponer ascendería a 114 millones de pesetas, según el presupuesto inicialmente ofertado por «Laobeas» para esta opción cuyos precios se comprometió a respetar en el contrato. En el Tramo II este ahorro hubiese ascendido a 90 millones de pesetas pero, a diferencia del contrato formalizado para el Tramo I, la empresa «Cubiertas y Mzov» se comprometía a mantener los precios ofertados para firme flexible si el cambio de opción tenía lugar durante los tres primeros meses de ejecución de la obra, condición que no se cumple al acordarse el cambio de opción dos años después de iniciadas las obras.

Recordamos que según el estudio de precios comentado en el apartado VII de Proyectos, el betún para el asfaltado del firme flexible es el componente que más desviaciones tiene con respecto al mercado, un 60%.

– Gasto adicional para la Variante de Lekunberri:

Como hemos visto, por Orden Foral 960/91 de 18 de septiembre, el Consejero de Obras Públicas aprueba una serie de modificaciones del contrato inicial para el tramo correspondiente a la variante de Lekunberri, por importe total de 401,6 millones de pesetas, que vienen originadas, básicamente, por la necesidad de acelerar

determinadas actuaciones en este tramo, reducir plazos y realizar unidades de obra no previstas en el proyecto inicial, sin que podamos precisar cual es el importe de cada uno de los conceptos.

La Variante se inaugura y se abre el tráfico el 17-3-91; sin embargo, la aprobación del expediente de modificación no se produce hasta el 18-9-91, es decir 6 meses después.

Los motivos en los que se fundamenta este expediente modificador ponen de relieve tanto la existencia de deficiencias e imprevisiones del proyecto en este tramo, como el encarecimiento en su ejecución como consecuencia de la necesidad de «acelerar determinadas actuaciones» y «reducir plazos».

En conclusión, no podemos opinar acerca de la idoneidad técnica de las modificaciones aprobadas, sin embargo recomendamos:

– El cumplimiento de la normativa de contratación, y en concreto de los artículos 16 y 56.3 de Ley Foral de Contratos que exigen la aprobación de las modificaciones y su presupuesto antes de su ejecución lo que sin duda aportaría un mayor control técnico y económico de las modificaciones realizadas.

2) Modificaciones sin aprobar.

A petición de esta Cámara, la Dirección de Obras Públicas nos remitió la siguiente información acerca de las modificaciones técnicas realizadas a fecha 31 de octubre de 1992, pendientes de tramitar:

MODIFICACIONES SIN APROBAR AL 31-10-92 (en millones de pesetas)

	Presupuesto ejecución material	Presupuesto contrata
FASE I		
Tramo I		
Explanación	473,6	631,7
Reposiciones	2	2,6
Afirmado	4,6	6,2
Estructuras	128,7	171,8
Túnel (Azpirotz)	217,9	290,6
Subtotal Tramo I	826,8	1.102,9
Tramo II		
Explanación	406,2	541,8
Drenaje	62,3	83,2
Estructuras y muros	91,7	122,3
Afirmado	12	16
Taludes	100,1	133,5
Subtotal Tramo II	672,3	896,8
Subtotal Fase I	1.499,1	1.999,7
FASE III		
Tramo I		
Taludes	25	33,3
Túnel	(180)	(240)
Viaductos	(21)	(28)
Estructuras	52	69,3
Subtotal Tramo I	(124)	(165,4)
Tramo II		
Varios	180,2	240,4
Subtotal Fase III	56,2	75
TOTAL FASE I Y III	1.555,3	2.074,7

Nota: Los Presupuestos por contrata se calculan incrementando el Presupuesto de ejecución material en un 16% de Beneficio industrial y Gastos Generales y un 15% de IVA (sin incluir el 20% de Indemnización compensatoria).

No parece lógico que en la relación aparezcan modificaciones de la Fase III por un reducido importe de 75 millones, cuando en esta fase los errores e imprevisiones del proyecto son aparentemente más significativas que en otras fases.

En la Fase II tampoco aparecen modificaciones, si bien ya el Parlamento en su día apoyó la modificación del Paso de dos Hermanas, que deberá ser aprobada por el órgano de contratación cuando el expediente esté terminado.

Las modificaciones de la Fase I se deben en gran parte a problemas técnicos que han surgido debido a la especial dificultad de la ladera de Azpirotz. Las más importantes, como vemos en la relación, se refieren a explanaciones, estructuras, taludes y al túnel de Azpirotz.

Analizadas estas modificaciones, llegamos a la conclusión de que no se recogen todas las realizadas, ni todas las presentadas ante la Comisión Parlamentaria del 17 de junio de 1992. Estas modificaciones, si bien tienen respaldo parlamentario, deben ser aprobadas por el órgano de contratación mediante la correspondiente orden foral.

Como consecuencia de este análisis, solicitamos una nueva relación completa de modificaciones donde se incluyeran todas aquéllas producidas hasta diciembre de 1992 y el porcentaje de realización de las obras en los distintos tramos. De esta forma podríamos aportar las cantidades pendientes de pago hasta la finalización de las obras.

Sin embargo, esta información no nos fue facilitada, aunque con posterioridad a la redacción del borrador del Informe se nos remitió el importe de las obras pendientes de ejecución por un total de 9.919 millones de pesetas.

Queremos indicar que, en nuestra opinión, el control de todas las modificaciones realizadas, así como el porcentaje de realización de las obras, es una información que el Departamento de Obras Públicas debería tener disponible, como dato básico para un adecuado control de las

obras, máxime teniendo en cuenta que la Dirección de obra y Asistencia Técnica debe suministrar periódicamente dichos datos.

El control de las modificaciones realizadas se facilita, por otra parte, llevando el libro de órdenes, tal y como establecen los Pliegos de Cláusulas Administrativas particulares.

No nos parece adecuado, desde un punto de vista de gestión y además es contrario a la normativa de contratación, que existan modificaciones técnicas ya realizadas hace varios meses, sin que se haya tramitado su correspondiente aprobación.

Esta falta de control de las modificaciones provoca una falta de transparencia en la evolución económica de la obra que en nada favorece su desarrollo de acuerdo con los costes previstos.

Recomendamos el cumplimiento de lo preceptuado en la Ley Foral de Contratos en su art. 56, en el sentido de que todas las modificaciones y sus correspondientes presupuestos deben ser aprobados antes de su realización, permitiendo de este modo un control de los costes de las obras.

Recomendamos se implante la llevanza del libro de órdenes, donde debe quedar constancia de todas las incidencias que se producen en las obras.

Recomendamos, desde el punto de vista de una adecuada gestión, la preparación de un control mensual donde se plasme el presupuesto inicial adjudicado, todas las modificaciones técnicas aprobadas o pendientes de trámite, los porcentajes de realización por cada concepto de obra y las cantidades pendientes de pago, que hagan posible un seguimiento adecuado de los costes y del desarrollo de las obras.

En el cuadro resumen de la obra, mostramos en la última columna las cantidades pagadas a 31 de diciembre de 1992 y la reproducimos aquí mostrando la fecha de la última certificación por cada fase y tramo.

		Pagado al 31-12-92	Ultima certificación pagada
FASE I -	Tramo I	4.790	octubre 1992
	Tramo II	5.904	noviembre 1992
FASE II		3.047	agosto 1992
FASE III -	Tramo I	3.531	noviembre 1992
	Tramo II	1.973	septiembre 1992
TOTAL		19.245	

3) Fianzas.

Aun cuando el valor total de la obra contratada se ha visto incrementado en más del 10% como consecuencia de las modificaciones aprobadas, no se ha procedido al reajuste de la fianza inicialmente constituida, tal como exige el art. 113 de la LFC.

Esta falta de reajuste se agudiza si tenemos en cuenta la cuantía de las modificaciones sin aprobar.

b) ADJUDICACIONES.

De acuerdo con la normativa vigente, los diversos procedimientos de contratación pretenden la selección de la oferta más ventajosa para el interés público, garantizando la máxima objetividad del procedimiento de adjudicación, que salvaguarde los principios de libre concurrencia, seguridad e igualdad de oportunidades de los licitadores que concurren a la contratación pública.

En el caso de las contrataciones de las distintas fases y tramos de que consta la Autovía del Norte se ha utilizado el sistema de concurso y los PCAP señalan, como exige la normativa vigente, los criterios de selección de contratistas. Sin embargo, no contienen ninguna referencia a la importancia que se atribuye a cada uno de ellos en el proceso selectivo ni el baremo aplicable.

Estos aspectos, esenciales para garantizar la máxima transparencia y objetividad de la licitación, se determinan posteriormente en el informe técnico de evaluación de las ofertas presentadas, una vez conocidas éstas. Este informe técnico, que concluye con la propuesta al órgano de contratación del adjudicatario del concurso, se firma por el Director del Servicio de Caminos y por el Jefe de la Sección de Obras de dicho Servicio.

Esta falta de valoración previa de los criterios de adjudicación y la indeterminación de su importancia en los PCAP origina que las empresas concurrentes carezcan de referencias válidas sobre las pautas por las que ha de ser evaluada su oferta y ha dado lugar en la práctica a que, en los expedientes de contratación tramitados en las tres fases en que se ha dividido la obra, el peso de aquellos criterios haya variado significativamente de unos expedientes a otros, cuando las características de las obras son aparentemente las mismas. No ha existido, por tanto, la necesaria homogeneidad en el proceso de adjudicación de los diversos contratos relativos a lo que no es sino una misma obra: La Autovía del Norte.

Por otra parte, la determinación y evaluación a posteriori de los criterios selectivos puede per-

mitir adecuar su importancia a las características de una empresa determinada. En suma, este proceder administrativo supondría en la práctica vulnerar los principios de libre concurrencia e igualdad de oportunidades que deben presidir la contratación pública.

Analizada la evaluación concreta de los criterios de selección, hemos apreciado diversas anomalías:

– El criterio «experiencia y capacidad de la empresa» en los expedientes de la Fase Primera se valora con un peso de hasta el 40% mientras que en los de la Fase Segunda y Tercera, ese peso desciende al 15%. En menor escala ocurre lo mismo con el resto de los criterios de adjudicación contemplados en los PCAP.

– En todos los PCAP se incluye como criterio de valoración el denominado «interés empresarial en la zona», que dudosamente puede considerarse como semejante a los contemplados en el art. 40 de la LFC. Nada se establece en el PCAP ni en los baremos aplicables respecto al modo de valorar este criterio que, por otra parte, resulta de difícil objetivación. En la práctica su valoración depende del criterio subjetivo del técnico que lo evalúa y se aprecia una clara inconsistencia en el modo de aplicarlo ya que para una misma empresa y en una misma Fase, la oferta presentada para el Tramo I se valora en 10 puntos y la presentada para el Tramo II en 0, cuando aparentemente el interés empresarial de la empresa en la zona es el mismo. En menor escala ocurre lo mismo para otras empresas.

– En el Tramo I de la Fase Tercera, se otorga la máxima puntuación a una empresa en el criterio «maquinaria y subcontratistas», cuando no existe constancia en el expediente de que aquélla presentara la relación de subcontratistas. Esta empresa resulta finalmente adjudicataria de las obras de dicho Tramo.

Como conclusión general de este apartado ha de señalarse que, visto el procedimiento de selección de adjudicatarios de los cinco expedientes de obras de la Autovía del Norte, la Administración a la hora de decidir la empresa adjudicataria ha dispuesto de un elevado grado de discrecionalidad. Relacionar en el PCAP una serie de criterios de adjudicación sin referencia alguna a su importancia y modo de valoración carece en la práctica de cualquier relevancia objetiva. Por otra parte, no parece muy conforme, con los principios de libre concurrencia e igualdad de oportunidades ni con un criterio de objetividad que debe presidir la contratación pública, establecer a posteriori el baremo de aplica-

ción de aquellos criterios por quienes deben evaluar las ofertas, una vez presentadas por las empresas las proposiciones y la documentación soporte de las mismas, así como valorarlos de forma muy distinta a una misma empresa y por el mismo concepto en la adjudicación de diferentes tramos.

Recomendamos en consecuencia que la Administración, en cuanto sea posible, establezca en los PCAP el grado de importancia de los criterios de selección que han de servir de base a la adjudicación tal y como señala el art. 82.11 del RCE y, en todo caso, apruebe el baremo de valoración aplicable con anterioridad a la apertura de las proposiciones de los contratistas por la Mesa de Contratación.

c) SUBCONTRATACION DE TRABAJOS.

Los PCAP establecen que el subcontrato de obras sólo será admisible en los casos y con los requisitos previstos en el art. 65 de la LFC. Estos requisitos son:

– Que se dé conocimiento por escrito al órgano de contratación del subcontrato a celebrar, con indicación de las partes de obra a realizar y sus condiciones económicas, a fin de que aquélla lo autorice previamente, a no ser que el contrato facultase ya al empresario a estos efectos.

– Que las unidades de obra que el adjudicatario contrate con terceros no excedan del 50% del presupuesto total de la obra principal, salvo que se haya autorizado expresamente otra cosa en el contrato originario.

Asimismo los PCAP señalan que cuando las empresas licitadoras prevean la subcontratación de determinadas unidades de obra, deberán presentar en el sobre nº 1 de su proposición “relación de empresas a subcontratar indicando las unidades de obra o servicios específicos a subcontratar. Asimismo deberá adjuntarse la conformidad expresa de las empresas señaladas como subcontratistas.”

De la documentación obrante en los expedientes puede concluirse que, no contemplándose en los correspondientes contratos facultades o autorizaciones expresas más allá de las previsiones legales señaladas, se constata la existencia de diversas subcontrataciones respecto de las que no consta se haya dado conocimiento por escrito al órgano de contratación, a fin de que éste pueda otorgar la autorización previa prevista en el art. 65.2 a) de la LFC. En consecuencia, la Administración no conoce las partes de obra subcontratadas ni otorga la preceptiva autorización.

Esta falta de comunicación al órgano de contratación de las subcontrataciones de trabajos efectuadas por las empresas adjudicatarias y la no exigencia por éste del cumplimiento de esta obligación, le impide el control de otro de los requisitos básicos que la LFC establece en esta materia cual es que las unidades de obra que el adjudicatario contrate con terceros no excedan del 50% del presupuesto total de la obra principal.

Ante esta falta de información, a instancias de esta Cámara, el Departamento solicitó de las empresas adjudicatarias la relación de subcontrataciones realizadas y su importe, al 31 de octubre de 1992.

A partir de la información recibida, constatamos que la mayoría de las empresas que realmente están ejecutando la obra en calidad de subcontratistas, no figuraban en la relación que sirvió para la adjudicación del concurso; de donde debe colegirse que la intervención de estas empresas es formalmente desconocida para la Administración; y no cuenta por tanto con la preceptiva autorización.

A su vez los subcontratistas, subcontratan, como ha puesto de manifiesto la información citada; e incluso alguno de estos subcontratistas subcontratan a su vez.

Aunque obviamente el responsable de la obra es el adjudicatario, la Administración, al desconocer las subcontrataciones realizadas y al no autorizarlas, incumple lo preceptuado en la LFC y el Pliego de Cláusulas Administrativas.

Dada la procedencia de la información recibida y la carencia de contraste tanto de la Asistencia y Dirección de obra, como de la propia Administración, no podemos opinar acerca de si se supera el límite del 50% establecido en el citado art. 65.b) de la Ley Foral de Contratos. No obstante, de esta información se desprende que no se ha superado dicho límite.

Puede señalarse en definitiva que, en materia de subcontratación de trabajos, no existe constancia en el expediente analizado de que se haya dado cumplimiento a lo preceptuado por el art. 65.2.a) de la LFC y del PCAP, apreciándose, asimismo, en la materia una falta de control por parte del órgano de contratación sobre las empresas adjudicatarias.

d) PLAZOS DE EJECUCION DE LAS OBRAS.

Según se ha señalado en los antecedentes, los plazos de ejecución de las obras eran de 28 meses para la Fase I, 21 meses para la Fase II y 29 y 28 meses, respectivamente, para los Tra-

mos 1 y 2 de la Fase III, contados dichos plazos desde la Comprobación del Replanteo.

Por lo que respecta a la Fase I, que debía finalizar en diciembre de 1991, su ejecución se demora significativamente desde los inicios, de tal forma que, aunque la orden de comienzo de los trabajos para ambos tramos se produce el 16-8-89, la primera certificación del Tramo I no se presenta hasta el 31-1-90 y del Tramo II hasta el 11-4-90. Por otra parte, el volumen de obra del primer plazo parcial de 6 meses, equivalente a 900 millones de pesetas de obra y que debería haberse realizado para el mes de febrero de 1990, no se alcanza para el Tramo I hasta la décima certificación, presentada en febrero de 1991, y para el Tramo II hasta la decimotercera, presentada en abril de 1991.

A la vista del significativo retraso producido, la ya mencionada Orden Foral 961/91, de 18 de septiembre, prorroga el plazo de ejecución en 12 meses, que se justifica en la dificultad de iniciar los trabajos por las amenazas terroristas. El nuevo plazo de ejecución, diciembre de 1992, ha sido incumplido obviamente, dada la actual situación de las obras, sin que la Administración haya adoptado las medidas pertinentes. En el Tramo II de esta fase, queda pendiente de construir el puente de enlace con Guipúzcoa, adjudicado en 736 millones, la mitad de cuyo coste corresponde a Navarra.

En cuanto a la Fase II, cuya ejecución debía finalizar en noviembre de 1992, todavía se hallan sin iniciar los trabajos correspondientes al Paso de Dos Hermanas. El plazo, por tanto, se ha incumplido sobradamente, sin que se haya otorgado expresamente prórroga alguna.

Por lo que se refiere a la Fase III, aunque el PCAP señala que la comprobación del replanteo tendrá lugar dentro de los quince días siguientes a la formalización del contrato, entre ambas actuaciones transcurren casi cuatro meses, sin que en el expediente conste justificación alguna al respecto. Esta circunstancia ocasiona ya un importe retraso en el inicio de las obras, que deberían finalizar en noviembre de 1993. Por otra parte, efectuada la comprobación entre la cuantía de obra prevista en los plazos parciales consignados en los PCAP y la realmente ejecutada, se deriva un retraso en su desarrollo que presumiblemente impedirá su terminación en la fecha establecida. Tampoco en este caso la Administración ha adoptado ningún tipo de medida.

En definitiva, se constata que en las Fases I y II los plazos finales de ejecución de las obras se han superado ampliamente; asimismo, se han

incumplido los plazos parciales de ejecución de la III Fase. En este contexto, y ante la actitud omisiva de la Administración, hemos de concluir que, conforme a lo previsto en el art. 51 de la LFC, es necesario un pronunciamiento expreso sobre el otorgamiento de las prórrogas del plazo que sean precisas o la aplicación de las sanciones previstas en los PCAP, cuando el retraso sea imputable a los contratistas.

Finalmente señalaremos que se hallan finalizadas y abiertas al tráfico las variantes de Irurtzun (Fase II) y de Lekunberri (Fase III), obras que -dadas sus características- son susceptibles de utilización independiente. No nos consta, respecto a estas variantes, ni la orden de apertura ni su recepción provisional, previas a su entrega al uso público, actuaciones que consideramos necesarias y cuya realización recomendamos, trascendiendo la mera literalidad del art. 60.2 de la LFC, máxime en partes de obra en que -como es el caso- alcanzan un porcentaje mayoritario o relevante de la misma.

X. OBRA COMPLEMENTARIA Y REPOSICIONES.

OBRA COMPLEMENTARIA.

Son modificaciones contractuales por obras complementarias o accesorias concurriendo las circunstancias del art. 56.4 de la Ley Foral de contratos, cuyos importes pueden verse en el Cuadro General de Gastos.

Los 129,8 millones corresponden a la primera certificación de un presupuesto de 190 millones por pavimentación y urbanización de seis pueblos del Valle de Larraun. Se adjudicaron al contratista de la obra principal «Laobeia» previa autorización del Gobierno, por Orden Foral 914/92, de 5 de octubre. Esta obra se estaba realizando sin tramitarse ni autorizarse su ejecución antes de la orden foral mencionada.

Los 13 millones retribuyen la instalación de una línea aérea de alta tensión y centro de transformación en el final de Azpirotz. Se adjudicó a una empresa especializada distinta del contratista principal.

REPOSICIONES.

Las reposiciones de servicios afectados se refieren a los cambios que deben efectuarse básicamente en líneas eléctricas, telefónicas y conducciones de agua como consecuencia de las obras.

En la Primera Fase de la Autovía nos encontramos con reposiciones por un importe de 40,9

millones que tienen una problemática especial, ya que al objeto de acelerar la tramitación del expediente administrativo de la obra principal, la reposición de estos servicios se incluyó en el proyecto inicial de la Fase I y su importe, por tanto, estaba comprendido en la contratación del gasto y en la adjudicación a la empresa contratista.

En el momento de la aprobación del expediente de contratación (3-6-89) y en el de comprobación del Replanteo e inicio de las obras (16-8-89) no se contaba con los proyectos técnicos y presupuestos definitivos de la reposición de los servicios afectados, contrariamente a lo dispuesto en la normativa vigente. Posteriormente, nos encontramos con un expediente de modificación contractual, por el que se segrega la reposición de estos servicios de la adjudicación inicial y se encarga su ejecución a las empresas FENSA, Iberduero y Compañía Telefónica.

En conclusión:

– Nos encontramos ante una incorrecta práctica consistente en incluir dentro de cada proyecto la reposición de los servicios afectados por el mismo como obra a ejecutar por el adjudicatario de la principal, con el fin de agilizar la aprobación del expediente de contratación.

– La Administración tiene el deber de garantizar la viabilidad de los proyectos que licite y esa viabilidad implica la previa reposición de los servicios afectados por la obra, de modo que éstas puedan ejecutarse por el contratista sin obstáculos ajenos a su propia actividad.

En las Fases II y III nos encontramos con 13,9 y 8,4 millones de reposición de servicios respectivamente por los mismos conceptos, si bien en estas fases la reposición de los servicios no estaban incluidos en la adjudicación al contratista de las obras.

XI. ASISTENCIA TÉCNICA Y DIRECCION DE LA OBRA.

FASE I

Por Orden Foral 811/89, de 28 de agosto, el Consejero de Obras Públicas adjudica, tras el correspondiente concurso a la empresa «Elsamex, S.A.», los trabajos de Asistencia Técnica para la Primera Fase de la Autovía. El contrato correspondiente se formaliza el 21-9-89.

El importe de la adjudicación ascendió a 298,2 millones con un 9,07% de baja sobre el presupuesto de contrata.

Este contrato es objeto de dos modificaciones:

– La primera, aprobada por Orden Foral 1173/90, de 8 de octubre, consistente en la adjudicación a la misma empresa, en 59,6 millones de pesetas, de la Dirección de Obra hasta entonces llevada por personal técnico del Servicio de Caminos. Dos son las consideraciones jurídicas que merece esta modificación:

- Los trabajos de Dirección de Obra se han considerado como complementarios de los de Asistencia Técnica. Por ello, en virtud del art. 56.4 de la LFC aplicable con carácter supletorio respecto del Decreto 1.005/74, de 4 de abril, esta modificación debió dar lugar a la formalización de un contrato independiente, máxime si consideramos que aunque complementarios nos encontramos ante dos objetos contractuales distintos.

- Tratándose de una modificación que supone el 19,99% respecto del precio del contrato no consta se haya procedido a reajustar la fianza inicial, lo que supone infracción del art. 113 de la LFC.

– La segunda, aprobada por Orden Foral 269/92 de 14 de abril, amplía en 12 meses del plazo inicial del contrato, por importe de 185,8 millones de pesetas.

FASE III.

Posteriormente y como resultado del oportuno concurso, en el que «Elsamex, S.A.» es el único licitante, el 23 de abril de 1991 resulta adjudicatario de la Asistencia Técnica y Dirección de Obra de la Tercera Fase de la Autovía, en 405,2 millones de pesetas.

En todo caso, sí parece lógico que para la adjudicación de la Fase Tercera sólo licite «Elsamex, S.A.», pues aprovechando que ya está instalada en la Fase Primera se minimizan los costes indirectos, pudiendo sin duda ofertar a la baja con ventajas sobre cualquier otro licitante.

Sin embargo, el porcentaje de baja en la adjudicación de la Fase Tercera es del 0,69%, mientras que como comentábamos antes, en la Fase Primera el porcentaje de baja (sólo para asistencia técnica) fue del 9,07%.

Para presentarse a la licitación las empresas debían adjuntar una relación nominal de trabajadores que aportaría a las obras (25 para la 1ª Fase y 29 para la 3ª Fase, en el caso de la adjudicataria «Elsamex, S.A.»). En este caso hemos constatado la repetición de algún trabajador en la relaciones aprobadas para las dos fases. No tenemos constancia de que el Departamento realice un control en este sentido.

La facturación de «Elsamex, S.A.» el 31-12-92 por estos conceptos de Asistencia Técnica y Dirección de Obra, como puede verse en el Cuadro de Ejecución General de Gastos, ascienden a 487,3 millones en la Fase I y 265,4 en la Fase III.

Si bien la Dirección de obra presenta informes periódicos con información técnica de las obras, de dicha información no puede deducirse la situación económica, en cuanto a estado de las obras, obra pendiente y modificaciones realizadas.

FASE II

La dirección de obra se lleva directamente por el Departamento de Obras Públicas; siendo adjudicada la Asistencia Técnica a la empresa «Icinco» en 114,1 millones, con un porcentaje de baja del 0,38%, habiendo facturado a 31-12-92 111 millones.

Se contrata, asimismo, con TACE (Técnicos Agrupados y Calidad de Ensayos) el control de calidad de materiales en 24,5 millones con un 18% de baja.

XII. SEGURIDAD.

Con motivo de las circunstancias de inseguridad que existían en la construcción, el Gobierno de Navarra tal y como comentábamos en los antecedentes del Informe, autoriza al Consejero de Obras Públicas a la realización de los gastos necesarios para asegurar la debida ejecución de las obras de la Autovía por Acuerdo de fecha 23-11-89.

Los gastos asumidos por este concepto se refieren a la contratación de los servicios de cuatro empresas de seguridad, así como otros gastos que tratamos a continuación.

El importe total pagado mediante certificaciones a las cuatro empresas de seguridad por los trabajos realizados en las obras de la Autovía del Norte desde el inicio de estas contrataciones, en octubre de 1989, hasta su finalización el 30-9-92, ha ascendido a las siguientes cantidades (en millones de pesetas):

– Segurisa	3.095,2
– Segursa	129,6
– Prosesa	477,7
– Visena	289,2
Total	3.991,7

Junto a los gastos anteriores, derivados directamente de los contratos formalizados por el

Consejero de Obras Públicas con las empresas encargadas de la seguridad de la Autovía del Norte, en el expediente analizado surgen diversos gastos que el Gobierno de Navarra ha asumido y pagado por diferentes conceptos relacionados, en mayor o menor medida, con los trabajos de seguridad de las obras de la Autovía del Norte que han supuesto 80,2 millones de gasto.

Relacionados también con los gastos de seguridad de la Autovía del Norte, existen una serie de pagos efectuados por el Gobierno de Navarra a la Guardia Civil y a la Policía Foral que ascienden a las siguientes cantidades (en millones de pesetas):

– Pagos a la Guardia Civil por conceptos como: dietas, comidas, limpieza, energía, lavandería etc.	333,2
– Pago de comidas a la Policía Foral	2,7
Total	335,9

Como resumen final puede cifrarse en 4.407,8 millones de pesetas, el importe de los pagos efectuados por el Gobierno de Navarra en materia de seguridad de las obras de la Autovía del Norte desde el inicio de la prestación de estos servicios, en septiembre de 1989, hasta el 31 de diciembre de 1992, como puede apreciarse en el Cuadro General de Costes.

Hemos analizado los expedientes y contratos suscritos en concepto de seguridad mencionados y a continuación comentamos los aspectos más relevantes que se derivan de dicha revisión.

a) EXPEDIENTES DE CONTRATACION DE SEGURIDAD DE LA PRIMERA Y SEGUNDA FASE (CORRESPONDIENTES A LAS EMPRESAS SEGURISA Y SEGURSA RESPECTIVAMENTE).

La adjudicación de estos contratos se realiza de forma directa, justificando el órgano de contratación esta forma de adjudicación en razón a que los contratos precisan «garantías especiales por motivos de seguridad» (art. 42.5 de la LFC y 10.1.e) del Decreto Foral 161/91, de 25 de abril).

– Trabajos realizados sin previo expediente de contratación.

Las dos empresas que resultaron adjudicatarias de la seguridad de estos tramos, venían prestando servicios de seguridad para las obras de la Autovía del Norte desde varios meses antes a la adjudicación y formalización de los correspondientes contratos.

El contrato con Segurisa se formaliza el 16-3-90 y los servicios se venían prestando desde el

mes de octubre de 1989. El importe de estos trabajos previos ascendió a 17,1 millones de pesetas. El contrato con Segursa se formaliza el 23-8-91 y los servicios se venían prestando desde enero de ese año, ascendiendo lo facturado hasta julio a 67,6 millones de pesetas. Junto a ello, lo que resulta más significativo es que el gasto máximo autorizado por el órgano de contratación en la Orden Foral de adjudicación de estos servicios, de fecha 16-8-91, asciende a 50 millones de pesetas; es decir, una cifra muy inferior a lo ya facturado por el empresa hasta el mes de julio de ese año.

En nuestra opinión, se ha infringido en esta materia lo dispuesto por el Decreto 1005/1974 regulador de los contratos de Asistencia Técnica, en la medida en que se han facturado y pagado unos servicios respecto los que no existe ni expediente de contratación, ni adjudicación expresa de los mismos, ni documento contractual alguno en que se concreten las obligaciones de las partes.

– Facturación de Servicios a precios no aprobados.

En el expediente de la empresa Segurisa hemos constatado la existencia de diversas certificaciones en que se facturan servicios no incluidos ni en el Pliego de Condiciones Técnicas (en adelante PCT), ni en el Contrato como son: servicios especiales de escolta, gastos suplidos por coordinación y asesoramiento, incremento del número de vehículos, ampliación de la red de comunicaciones y utilización de perro de vigilancia.

De todos estos servicios tan sólo el que se refiere a la utilización de un perro de vigilancia es aprobado mediante orden foral del Consejero de Obras Públicas como nueva unidad mensual de coste dos meses después de iniciada su facturación. El resto de servicios indicados han sido objeto de facturación a partir de una determinada certificación y se han abonado a la empresa Segurisa sin haberse autorizado por el órgano de contratación, contrariamente a lo establecido por la normativa vigente.

– Desfase entre el gasto total autorizado y el realmente facturado.

Entre el gasto total autorizado a Segurisa (2.460 millones de pesetas entre el contrato inicial, su modificación y sus prórrogas) y el gasto total facturado y abonado a la empresa durante este periodo (2.542 millones de pesetas), se observa un desfase de 82,3 millones de pesetas. Esta diferencia viene motivada, en nuestra opinión, por tres causas:

1.^a La facturación de servicios por la empresa Segurisa con anterioridad a la adjudicación y formalización del contrato (17,1 millones de pesetas).

2.^a La facturación de servicios y precios no contemplados en el contrato y PCT.

3.^a La posible facturación de un mayor número de horas de vigilante jurado.

De estas tres causas la más difícil de cuantificar es la 3.^a como consecuencia de la falta en el PCT de un plan detallado que estableciera el número de horas de vigilante jurado necesarias para cubrir las tareas de protección y vigilancia de las obras.

Entendemos que el órgano de contratación debió, de conformidad con la normativa vigente, autorizar expresamente esos mayores gastos independientemente de la causa que los produjo.

– Clasificación empresarial.

En el caso de la empresa Segurisa no consta en el expediente de contratación el documento de clasificación empresarial o, en su defecto, el informe previo de la Junta de Contratación Administrativa previstos por el art. 2.1.c) del Decreto Foral 161/1991, con carácter obligatorio para la celebración de este tipo de contratos cuando su presupuesto exceda de 50 millones de pesetas.

Aunque el contrato formalizado con Segurisa el 23 de agosto de 1991 lo fue por 50 millones de pesetas, el hecho de que esta empresa hubiese facturado servicios hasta julio de ese año por importe de 67,6 millones y que un mes después de formalizado el contrato se modificase su precio incrementándolo en 60 millones, nos lleva a considerar necesaria la exigencia en este expediente del documento de clasificación empresarial del contratista.

– Falta de visado y aprobación técnica del contrato.

No consta que el contrato formalizado por el órgano de contratación con la empresa Segurisa haya sido objeto de visado y aprobación técnica por la Dirección General de Seguridad, tal y como exige el art. 4.2 del Real Decreto 1338/1984 de 4 de julio, por el que se aprueban diversas medidas de seguridad de entidades y establecimientos públicos y privados.

– Reajuste de Fianzas.

En ninguno de los expedientes el incremento del presupuesto del contrato inicial, que debió tramitarse como modificación, ha dado lugar al reajuste de la fianza correspondiente previsto en el art. 113 de la LFC.

b) NUEVOS EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN DE SEGURIDAD (CORRESPONDIENTES A LAS EMPRESAS VISENA, SEGURISA Y PROSENA).

Finalizada la relación contractual entre el Gobierno de Navarra y las empresas Segurisa y Segursa el 30-11-91, el Consejero de Obras Públicas mediante Órdenes Forales 1.241, 1.243 y 1.244/91, de 28 de noviembre, adjudica directamente previa petición de cinco ofertas a las empresas Visena, Segurisa y Prosenas los trabajos de protección y vigilancia de las tres zonas en que vuelve a dividirse la Autovía del Norte a efectos de seguridad.

Los contratos correspondientes se formalizan el 1-12-91 y tras sucesivas prórrogas concluyen el 30-9-92.

Desde el punto de vista jurídico ha de señalarse que, en general, los tres expedientes formalizados se adecúan a la legalidad vigente en materia de contratos no habiendo encontrado excepciones significativas a la misma.

c) OTROS EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN RELACIONADOS CON LA SEGURIDAD.

Junto a los contratos formalizados entre el Gobierno de Navarra y las empresas de seguridad para la prestación de servicios de protección y vigilancia de las obras de la Autovía del Norte, aparecen otra serie de contrataciones menores relacionadas también con la seguridad de las obras.

En relación con estas contrataciones ha de señalarse que todas ellas han sido objeto de adjudicación directa sin petición previa de ofertas y, salvo en un caso, sin que conste la existencia de expediente de contratación, orden foral de adjudicación ni formalización del correspondiente contrato, contrariamente a lo dispuesto por la normativa de contratación vigente.

d) PAGOS VARIOS (REALIZADOS POR EL GOBIERNO DE NAVARRA A LAS FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD DEL ESTADO CON MOTIVO DE LOS TRABAJOS DE PROTECCIÓN Y VIGILANCIA DE LAS OBRAS).

Se ha comprobado la existencia de diversos pagos efectuados por el Gobierno de Navarra correspondientes a distintos conceptos de gasto del Destacamento «Autovía de Leizarán» de la 522ª Comandancia de la Guardia Civil, ubicada en Lekunberri, que presta labores de protección y vigilancia de las obras.

Estos gastos comprenden conceptos tan variados como dietas, comidas, limpieza, energía,

lavandería, víveres y servicio de información, ascendiendo su importe, hasta el 31-12-92, a 335,9 millones de pesetas.

El pago de estos gastos, hasta abril de 1992, se efectúa por el Gobierno de Navarra previa presentación de la correspondiente factura que es visada por el Coordinador General de la Seguridad de la Autovía y firmada por el Director General de Obras Públicas. A partir de abril de 1992, la aprobación del gasto y del pago se efectúa, previa presentación de la factura correspondiente, mediante Resolución del Director General de Interior.

Estos pagos se efectúan al amparo del ya reiterado Acuerdo del Gobierno de Navarra de 23-11-89 y acuerdos complementarios posteriores que lo ratifican, acuerdos que, en nuestra opinión no justifican suficientemente, en el plano legal, su procedencia, salvo que así se hubiera establecido en algún tipo de acuerdo o convenio de colaboración entre ambas administraciones, de los que no existe constancia alguna en el expediente.

Indicar por último, en relación con esta materia que, aunque el Gobierno de Navarra en su Acuerdo de 22-10-91 encomendaba al Consejero de Obras públicas "la realización ante los órganos competentes de la Administración del Estado de las gestiones necesarias para lograr que el Estado se haga cargo de los gastos que originan las medidas de seguridad adoptadas para garantizar la debida ejecución de las obras". Según nos informan, recientemente se ha llegado a un acuerdo con el Estado en el sentido de poder descontar del cupo que Navarra abona al Estado, el 50% de los gastos totales por este concepto.

XIII. MEDIO AMBIENTE.

El Gobierno de Navarra, en el Decreto Foral 245/88 de 6 de octubre, sobre Asignación de funciones en materia de evaluación de impacto ambiental de la Autovía del Norte, asigna en el art. 3.b) "el seguimiento y vigilancia del cumplimiento de la Declaración de impacto ambiental al Consejero de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente".

La Declaración de impacto ambiental para la Primera Fase es de fecha 21 de marzo de 1989 y para las Fases II y III de 22 de mayo de 1990. En estas declaraciones, además de establecerse una serie de medidas correctoras de los proyectos iniciales, se impone un Programa de Vigilancia Ambiental con el objetivo de garantizar el cumplimiento de las medidas protectoras y correctoras establecidas en aquéllas.

En ambas declaraciones se indica que la responsabilidad de la realización del Programa de Vigilancia Ambiental corresponde a la dirección de obra y con respecto al contratista:

– Tiene obligación de solicitar autorización del Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente para la apertura de pistas, modificaciones del Proyecto, etc.

– Deberá contar con la asistencia técnica medioambiental de un técnico superior a pie de obra durante un mínimo de tres días semanales (en la II y III fase no se establece un mínimo).

Por otra parte, en el Plan de Vigilancia Ambiental en el apartado nº 18 se establece que “La persona que resulte encargada de los temas medioambientales y de protección del entorno irá redactando una memoria según avancen las obras donde, además de la marcha diaria, se anote la manera en que va siendo cumplido el condicionado ambiental, la adecuación de las correcciones al ser instaladas o el grado de dificultad para ejecutarlas. También dejará al finalizar los trabajos de la revegetación una memoria donde conste el calendario seguido, las incidencias meteorológicas, el estado de las siembras y plantaciones, etc., de tal manera que al recibirse la obra, el gestor pueda tener los datos necesarios para plantear un sucesivo plan de mantenimiento”.

Del análisis de los expedientes de obras y de diversa documentación a la que hemos tenido acceso llegamos a las siguientes conclusiones:

– Si bien existe documentación que avala una vigilancia de la obra por el técnico medioambientalista de la dirección de obra; no hay una sistemática de emisión de informes relativos a temas medioambientales.

– Por parte del Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, si bien ha existido una comunicación fluida con el técnico medioambientalista de la Dirección de Obra, no ha existido asimismo una periodicidad en la elaboración de informes, en los que se evalúe el grado de cumplimiento de las declaraciones de Impacto Ambiental.

– No consta que el contratista haya solicitado ni que se hayan otorgado por el Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente las autorizaciones previstas en las correspondientes declaraciones de impacto ambiental para apertura de pistas, ocupación de superficies no previstas en el replanteo inicial y modificaciones del proyecto.

– Difícilmente puede cumplirse la Declaración de Impacto Ambiental en alguno de sus aspectos cuando, como se ha puesto de manifiesto en este Informe, las modificaciones se autorizan y aprueban por el órgano de contratación varios meses después de su ejecución y existen otras que todavía no han sido aprobadas.

Sólo nos consta un informe escrito del Departamento de julio de 1992, si bien su contenido se remonta a febrero de 1991 y dos informes de julio y septiembre de 1992 de la Dirección de Obra sobre las actividades llevadas a cabo en Vigilancia Ambiental.

Recomendamos que el Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente realice un seguimiento y supervisión más próxima del cumplimiento de las correspondientes declaraciones de impacto ambiental de las distintas fases de la Autovía del Norte, exigiendo al contratista y a la dirección de obra el cumplimiento estricto de sus obligaciones respectivas y dejando constancia en el expediente de las autorizaciones que otorgue, así como de las comprobaciones e informes periódicos que efectúe.

Según nos informan los responsables del Servicio de Medio Ambiente, el seguimiento y supervisión del cumplimiento de las correspondientes declaraciones de impacto de las distintas fases de la Autovía está siendo incrementado progresivamente con objeto de conseguir el éxito de las medidas correctoras previstas, y la implementación de otras nuevas si fuese preciso, de acuerdo con la Declaración de Impacto Ambiental.

Pamplona, 14 de junio de 1993

El Presidente: Francisco Javier Tuñón San Martín

ANEXO I

INDICE CRONOLOGICO

– **16 mayo 1986.** Se somete a información pública el Anteproyecto de la denominada «Autovía Variante de Azpirotz».

– **22 mayo 1986.** El Parlamento de Navarra ratifica el Plan para la construcción de un nuevo enlace con Guipúzcoa. Coste estimado 11.500 millones de ptas. (año 1985).

– **23 julio 1986.** Firma Acuerdo de coordinación entre el Gobierno de Navarra y la Diputación

Foral de Guipúzcoa para la construcción de dos nuevas carreteras en sus respectivos territorios y su enlace.

– **5 diciembre 1986.** El Gobierno de Navarra resuelve las alegaciones presentadas al Anteproyecto de la denominada «Variante de Azpirotz» y se reafirma en la alternativa elegida. Se interpone recurso por otros particulares que, finalmente, se declara inadmisibles.

– **7 enero 1987.** El Gobierno de Navarra encomienda a Obras Públicas de Navarra (OPNASA) la elaboración de los trabajos para disponer del proyecto de Construcción de la Primera Fase de la Autovía.

– **17 noviembre 1987.** Comparecencia del Consejero de Obras Públicas, Antonio Aragón, ante la Comisión parlamentaria correspondiente para explicar la línea política de actuación en la legislatura. Presupuesto estimado de la Autovía: 14.220 millones de ptas.

– **20 septiembre 1988.** Comparecencia del Consejero de Obras Públicas, Antonio Aragón, ante la Comisión parlamentaria correspondiente para informar sobre la situación actual de la construcción de la Autovía. Presupuesto estimado 14.500 millones de ptas., finalización obras Diciembre 1992.

– **30 diciembre 1988.** El Gobierno de Navarra encomienda a OPNASA la elaboración de los trabajos necesarios para disponer de los proyectos de construcción de la Segunda y de la Tercera Fase de la Autovía.

– **28 febrero 1989.** El Parlamento de Navarra aprueba la Ley Foral del Plan Global de Inversiones en Infraestructuras 1989-1991. Incluye obras de la Autovía del Norte. Presupuesto total 15.118 millones de ptas., 10.518 millones de ptas. se incluyen en el Plan, el resto 4.600 millones de ptas. en 1992.

– **30 marzo 1989.** El Gobierno de Navarra aprueba definitivamente la Primera Fase de la Autovía como Proyecto Sectorial de Incidencia Supramunicipal. Se interponen dos recursos que son desestimados.

– **3 junio 1989.** El Consejero de Obras Públicas aprueba el expediente de contratación de la Primera Fase de la Autovía, Tramos I y II y declara abierta la licitación pública.

– **julio 1989.** La denominada Coordinadora Anti-Autovía, pide una moratoria de las obras e inicia una serie de movilizaciones contra el proyecto oficial de la Autovía. Su actividad se desarrolla de forma continuada hasta finales de Agosto

de 1992 cuando declara que «el conflicto está acabado».

– **28 julio 1989.** Se adjudican las obras de la Primera Fase, Tramo I: 3.736 millones de ptas., plazo ejecución 28 meses. Tramo II: 5.190 millones de ptas. plazo de ejecución 28 meses.

– **16 agosto 1989.** Orden de inicio de los trabajos de la Primera Fase.

– **28 agosto 1989.** Se adjudica el contrato de asistencia técnica de la Primera Fase.

– **17 septiembre 1989.** ETA, mediante un comunicado, pide la paralización de las obras de la Autovía, reivindica dos atentados mediante paquetes bomba contra dos empresas relacionadas con la Autovía (8 de Septiembre), como el envío de un paquete bomba al Consejero de Obras Públicas, Antonio Aragón (12 Septiembre). Antes se había enviado una carta-bomba simulada al Presidente del Gobierno de Navarra, Gabriel Urralburu.

Los comunicados de ETA contra los responsables de la Autovía exigiendo demora, diálogo o referéndum continúan hasta 1991. En Diciembre de 1990 se desactivan dos bombas en Lekunberri contra empresas relacionadas con la Autovía.

– **21 septiembre 1989.** Reunión entre el Gobierno de Navarra y la Delegación del Gobierno de Navarra para poner en marcha un plan de seguridad de las obras de construcción de la Autovía.

La coordinación de la Seguridad la asume un Coronel de la Guardia Civil, con fuerzas de un destacamento de la Guardia Civil y la contratación de servicios de empresas de seguridad privadas.

– **26 septiembre 1989.** El Pleno del Parlamento de Navarra aprueba una declaración institucional en la que «apoya el inicio de las obras y cuantas medidas se adopten para proteger la integridad de las personas y bienes que participan en la construcción de la Autovía».

– **21 octubre 1989.** Se procede a la firma del «Manifiesto de Leitza» apoyado por grupos políticos, parlamentarios y representantes institucionales. En él se reafirma la voluntad de construcción de la Autovía y en contra de las amenazas de ETA contra la misma.

– **23 noviembre 1989.** Acuerdo del Gobierno de Navarra por el que se autoriza al Consejero de Obras Públicas «la realización de los gastos necesarios en orden a asegurar la debida ejecución de las obras...».

– **18 enero 1990.** Creación de una Comisión de Seguimiento de las obras entre representantes del Departamento de Obras Públicas y representantes de las Entidades Locales afectadas por la Autovía.

– **8 mayo 1990.** La Dirección General de Obras Públicas dirigió una circular a las empresas contratadas para que hicieran saber a trabajadores o empresas subcontratadas que «quedan amparados por el Gobierno de Navarra ante los hipotéticos atentados que puedan sufrir».

– **31 mayo 1990.** El Gobierno de Navarra aprueba definitivamente la Segunda y Tercera Fase de la Autovía como Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal. Se interponen dos recursos que son desestimados por el Gobierno de Navarra.

– **19 julio 1990.** Sesión de la Comisión de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones del Parlamento de Navarra para debate y moción presentada por Herri Batasuna para adquirir un consenso. Se retira la moción ante el rechazo del proyecto alternativo de la Coordinadora Lurralde.

– **30 julio 1990.** El Consejero de Obras Públicas aprueba el expediente de contratación de la Segunda Fase de la Autovía y declara abierta la licitación pública.

– **31 agosto 1990.** Acuerdo del Gobierno de Navarra en el que se establece la compensación indemnizatoria a favor de las empresas de los Tramos I y II de la Primera Fase de la Autovía, equivalente al 20% de los presupuestos de contrata.

– **1 octubre 1990.** El Consejero de Obras Públicas aprueba el expediente de contratación de la Tercera Fase de la Autovía y declara abierta la licitación pública.

– **8 octubre 1990.** Se adjudican las obras de la Segunda Fase: 3.100 millones de ptas., plazo de ejecución 21 meses.

– **1 diciembre 1990.** Inicio de las obras de la Segunda Fase de la Autovía.

– **10 diciembre 1990.** Se adjudican las obras de la Tercera Fase. Tramo I: 4.740 millones de ptas., plazo ejecución 29 meses. Tramo II: 4.944 millones de ptas., plazo de ejecución 28 meses.

– **19 diciembre 1990.** Se adjudica la Asistencia Técnica de la Segunda Fase.

– **11 febrero 1991.** Los Parlamentos de Navarra y del País Vasco, reunidos en San

Sebastián, hacen pública una declaración institucional en favor de la construcción de la Autovía.

– **17 marzo 1991.** Se abre al tráfico la variante de Lekunberri.

– **23 abril 1991.** Se adjudica la Asistencia Técnica de la Tercera Fase.

– **2 mayo 1991.** Inicio de las obras de la Tercera Fase de la Autovía.

– **10 diciembre 1991.** Comparecencia del Consejero de Obras Públicas, José Ignacio López Borderías, ante la Comisión parlamentaria correspondiente para informar sobre la situación de la Autovía. Total de obra prevista 23.492 millones de ptas., ejecutada 8.133 millones de ptas., pendiente 15.359 millones de ptas. Plazo finalización prevista Primera y Segunda Fase, 31 de Diciembre de 1992; Tercera Fase, Noviembre 1993.

– **1 abril 1992.** Comparecencia del Consejero de Obras Públicas, José Ignacio López Borderías, ante la Comisión parlamentaria correspondiente para informar sobre diversos aspectos relacionados con la Autovía: Negociaciones Coordinadora Lurralde y Comisión de Seguimiento; previsiones ejecución de obras e informes sobre propuestas de modificación y sobre incorporación de nuevas modificaciones.

– **17 junio 1992.** La Comisión de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones aprueba, a propuesta del Departamento de Obras Públicas, siete modificaciones.

– **23 junio 1992.** El Pleno del Parlamento de Navarra rechaza una moción solicitando una auditoría ambiental sobre el proyecto de la Autovía.

– **26 agosto 1992.** La Comisión de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones aprueba una moción de modificación del paso de Dos Hermanas según un proyecto de ajuste técnico, diferente al proyecto oficial.

– **2 septiembre 1992.** Acuerdo del Gobierno de Navarra por el que fija la fecha de 30 de Septiembre para finalizar las relaciones contractuales con las empresas de la seguridad de la Autovía.

– **2 diciembre 1992.** El Consejero de Obras Públicas, José Ignacio López Borderías, comparece ante la Comisión parlamentaria correspondiente para informar sobre una cueva descubierta en el paraje «La Peña» de Lekunberri.

ANEXO II

S. SEBASTIAN-TOLOSA

ANEXO III

Adjunto le remito el informe de alegaciones al informe provisional de fiscalización de la Autovía Irurtzun-Límite con Gipuzkoa, elaborado por los Servicios Técnicos de este Departamento que han seguido en su totalidad los diferentes procesos

administrativos y de realización de esta importante infraestructura.

Pamplona, 4 de junio de 1993

El Consejero de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones: José Ignacio López Borderías

ALEGACIONES AL INFORME PROVISIONAL DE FISCALIZACIÓN SOBRE LA AUTOVIA IRURTZUN-LIMITE CON GIPUZKOA DEL DEPARTAMENTO DE OBRAS PUBLICAS, TRANSPORTES Y COMUNICACIONES

Recibido el informe provisional de fiscalización sobre la Autovía Irurtzun-Límite con Gipuzkoa, elaborado por la Cámara de Comptos, se formulan al mismo las siguientes alegaciones, que se refieren a los apartados principales del informe.

1. PROYECTOS (APARTADOS V. 4 Y VII)

En el informe de fiscalización se indica que no consta la supervisión de los proyectos y se recomienda que el Gobierno de Navarra dé cumplimiento a lo preceptuado en el artículo 23 de la Ley Foral de Contratos estableciendo oficinas de supervisión de proyectos o atribuyendo estas funciones a órganos de los Departamentos.

Al respecto, ha de patentizarse que la supervisión final de un proyecto usualmente se acredita mediante las denominadas Actas de replanteo del proyecto, o de viabilidad de las obras, que se realizan cuando los proyectos se han terminado correctamente y puede aprobarse el expediente de contratación, lo cual suele venir avalado, además, por el correspondiente informe técnico del servicio promotor. En todos los expedientes de referencia constan las preceptivas Actas de replanteo que evidencian que la supervisión del proyecto se ha producido en todos los casos. Ningún otro documento es preceptivo legalmente para acreditar dicha supervisión y, por lo tanto, el Departamento no ha incumplido precepto alguno, ni se ha demostrado la imputación de que los proyectos carezcan de supervisión.

Por otra parte, se indica en el informe de fiscalización que, a pesar de los errores o imprevisiones de los proyectos, no se han adoptado medidas investigadoras o correctoras pertinentes. Al respecto ha de alegarse que si no se han adoptado las medidas indicadas es porque, evidentemente, ello sería prematuro en este momento, pues es necesario que se finalicen la ejecución de los contratos de las obras para determinar, en su caso, las desviaciones que puedan producirse y las causas definitivas de las mismas. Las propias referencias normativas a que se alude en el informe se refieren a la necesidad de que tales factores estén determinados para adoptar cualquier medida.

Siguiendo en el apartado de los proyectos, el informe recomienda el cumplimiento estricto de la normativa de contratación, en concreto la necesidad de contar con una resolución expresa del órgano de contratación en la que se fundamenta la necesidad o conveniencia de proceder al fraccionamiento de las obras. Al respecto, cabe manifestar que se trata de una recomendación no aplicable al caso, puesto que en los expedientes de referencia no se ha producido fraccionamiento alguno, ya que los diversos tramos de la Autovía son jurídicamente obras completas, de acuerdo con la definición legal de las mismas, que refiere tal carácter a aquellas que son susceptibles de ser entregadas al uso general, como es el caso tanto de la autovía como de la inmensa mayoría de las obras de carreteras, que se ejecutan casi siempre por tramos.

Otro de los aspectos del apartado de los proyectos que no comparte este Departamento es el que se refiere a una supuesta infracción contractual referida a la recepción de los proyectos, pues se afirma que no constan dichas recepciones por parte del Gobierno de Navarra, contrariamente a lo dispuesto por la normativa de contratación vigente. Pues bien, la Ley Foral de Contratos, en su artículo 2.1.d, excluye expresamente de su ámbito de aplicación las relaciones entre la Administración y las sociedades de derecho privado en cuyo capital sea mayoritaria la participación de la Comunidad Foral. En el presente caso, el Gobierno de Navarra encargó la elaboración de los proyectos a una empresa privada de la que es accionista mayoritario (OPNASA), por tanto, la entrega de tales proyectos no está regulada por la Ley Foral de Contratos y, por ello, no es jurídicamente exigible la existencia de Actas de recepción de los mismos. Así pues, si tales Actas no constan es porque ello no es preceptivo y no es cierto que ello constituya una infracción de la normativa contractual, tal como se afirma en el informe de fiscalización.

En otro epígrafe del apartado de los proyectos del informe se indica que se han analizado los precios del proyecto de la Fase III y se afirma que los mismos son un 25%, de media, superior

res a los del mercado y en un 40%, de media, superiores a los de las Fases I y II. Al respecto, ha de señalarse que la fijación de los precios de un proyecto es un proceso complejo y afectado siempre por contingencias muy diversas. En el presente caso, resulta bastante discutible utilizar un factor comparativo como el de los precios «del mercado», ya de por sí difícilmente objetivable, para referirse a unos proyectos cuya ejecución y licitación estuvieron condicionadas por unas circunstancias sociopolíticas absolutamente excepcionales, que distorsionaron los parámetros económicos usuales. En todo caso, la mayor o menor idoneidad de los precios del proyecto de la Fase III es una cuestión opinable y cabría alegar que ya que se comparan, desfavorablemente, los precios de la Fase III con los del mercado, se podrían comparar también, y favorablemente, los de las Fases II y I que, según el parámetro empleado, serían un 15%, de media, inferiores a los del mercado.

Para finalizar el apartado referido a los proyectos, y en cuanto a lo que se afirma en el informe de fiscalización sobre la falta de informes o estudios de acreditación de la cuantía del incremento de precios producido en las obras de la Fase I, que motivó la aplicación de una compensación indemnizatoria del 20% sobre los precios del contrato, ha de señalarse que la cuantificación de tal compensación fue concienzudamente estudiada y aquilatada al máximo, como se acredita en el extenso estudio de la Dirección de las obras (abril de 1990) que rebajó muy sustancialmente las iniciales pretensiones de los contratistas.

2. OBRAS

a) **Modificaciones del contrato inicial.** (Apartado V.2 y 5 y IX.a).

El Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones no acepta la impresión, que parece deducirse del informe, de que no se facilita la información solicitada. En todo momento de la fiscalización ha existido por parte del Departamento una plena disposición de facilitar toda la información posible. Ha de tenerse en cuenta que los expedientes analizados se encuentran en fase de realización y el haber sido puestos a disposición de la auditoría durante más de seis meses dificulta su adecuada ordenación, ya que dichos expedientes van generando documentación continuamente. Por lo tanto, es posible que los datos más recientes no se hayan podido incorporar a los expedientes con el orden y la prontitud que sería de desear, pero ello no significa en absoluto que no se facilite información ni que la misma no la posea el Departamen-

to. Por lo tanto, resulta totalmente infundada la recomendación que se hace de que la Asistencia Técnica cumpla con sus obligaciones, desconociendo el Departamento porqué el informe supone que dicha Asistencia Técnica incumple sus obligaciones, pues tanto la Asistencia Técnica como el propio Departamento, disponen de la información completa sobre el estado presupuestario de las obras, y prueba de ello es que sí ha sido facilitado el dato solicitado del importe de obra pendiente de realizar, como el propio informe reconoce.

Igualmente resulta superflua la recomendación del informe de que se preparen estados mensuales donde se refleje el presupuesto inicial adjudicado, las modificaciones, los porcentajes de ejecución de las obras, etc., pues precisamente tales datos (incluso más) son los que se reflejan en las certificaciones mensuales ordinarias de los contratos (que incluyen las correspondientes relaciones valoradas) que figuran debidamente en todos los expedientes que han estado a disposición de la auditoría.

En conclusión, cabe manifestar que el Departamento considera inaceptable que el informe de fiscalización presuma una falta de control y seguimiento del estado presupuestario de las obras sin que se especifique de qué documentos, formalmente exigibles, carecen los expedientes analizados o qué otra exigencia procedimental preceptiva se ha incumplido.

En lo que respecta a las modificaciones del contrato, el informe de fiscalización vuelve a repetir (apartado IX, a.2), incomprensiblemente, que no le ha sido facilitado el porcentaje de realización de las obras en sus distintos tramos, lo que le impide determinar el importe de realización de las obras pendientes al 31 de diciembre de 1992. Ello no es cierto, pues el propio informe, como ya se ha dicho, en su apartado V.2, reconoce que sí le ha sido suministrada tal información. Vuelven a ser, por tanto, contradictorias las afirmaciones del informe. Por otro lado, el importe total de las modificaciones realizadas hasta diciembre de 1992, dato del que también se indica su carencia, es deducible del importe certificado hasta esa fecha, puesto en relación con el importe que falta por ejecutar. En todo caso, se repite lo ya manifestado, no es aceptable que se impute una falta de control en las modificaciones de los contratos sin que se especifique qué carencias documentales o procedimentales demuestran ello.

En otra parte del apartado de las modificaciones el informe se refiere al cambio de firme rígido por el flexible afirmando que existe una

contradicción entre diversos informes técnicos obrantes en el expediente.

Al respecto, cabe manifestar que la opción entre ambos firmes es una cuestión que plantea ventajas e inconvenientes en ambas alternativas y existen opiniones técnicas, igualmente respetables, tanto en favor de un tipo de firme como del otro, que incluso pueden y deben ser distintas según el momento en que se plantee la cuestión, por lo tanto se trata de una materia opinable y en la que es plenamente legítimo que se expresen criterios técnicos discrepantes, sin que por ello quepa achacar la existencia de contradicciones en el expediente. En realidad, la existencia de criterios diversos permite un mejor análisis de todas las opciones a la hora de que el órgano de contratación adopte la decisión más oportuna en cada momento.

Siguiendo con el apartado de las modificaciones, el informe afirma que «las modificaciones aprobadas lo fueron con posterioridad a su realización». Ello no es totalmente cierto pues sólo una parte de algunas de las modificaciones se ha comenzado a realizar antes de su aprobación. Es evidente p. ej. que las modificaciones del cambio de firme (aprobadas en septiembre de 1991) no estaban ejecutadas en aquel momento.

En todo caso, ha de tenerse en cuenta que el desarrollo de esta obra ha sido especialmente complejo y la continuación ininterrumpida de las obras ha sido un objetivo vital para la Administración. Suspender las obras esperando la aprobación de algunas modificaciones (que en muchos casos se demoraba por insuficiencias en las consignaciones anuales establecidas en cada ejercicio presupuestario concreto), hubiera supuesto un quebranto económico gravísimo para la Administración, por no decir un obstáculo insalvable para la propia existencia de los contratos y para la ejecución de las obras.

De todas maneras, ha de ponerse de manifiesto que, precisamente en estos momentos y una vez que se ha culminado de forma completa su laboriosa definición técnica, se hallan en trámite, de inminente aprobación, varias importantes modificaciones tanto de los contratos de las obras como de los de las Asistencias Técnicas. Con tales modificaciones quedarán regularizados tanto los trabajos ejecutados hasta el momento como las previsiones existentes hasta el final de las obras, así mismo, quedará perfecto y completamente determinado el estado presupuestario vigente en cada contrato.

Para finalizar el apartado referido a las modificaciones, cabe matizar la afirmación, contenida

en el informe, de que, en ningún caso, las modificaciones de los contratos, han dado lugar a un reajuste de las fianzas iniciales, exigencia plasmada en el art. 113 de la Ley Foral de Contratos, cuando su importe exceda del 10% del valor inicialmente contratado (apartados V, 13 y IX, a, 3.). En primer lugar, ha de manifestarse que el art. 113 de la Ley Foral de Contratos exige el reajuste de la fianza cuando las modificaciones superen el 10% «del valor total» de la obra contratada (expresión literal), no del valor inicial, como equívocamente señala el informe de fiscalización. La interpretación que realiza el Departamento es que la expresión valor total engloba todos los conceptos que van integrando a lo largo del tiempo el precio del contrato, es decir, incluyendo los incrementos que vayan sucediéndose. En segundo lugar, ha de señalarse que, en los contratos de las obras de referencia, en ningún caso se ha reajustado la fianza porque solamente en un caso (la modificación referente a la Variante de Lekunberri) pudiera considerarse preceptivo tal reajuste, e incluso en la citada modificación de la Variante de Lekunberri, es discutible que ello fuera obligatorio, pues si se considerara que la compensación indemnizatoria del 20%, (que no es realmente una modificación del contrato), se integra en el precio del contrato, el importe del incremento que supuso la modificación referente a la Variante de Lekunberri, no superó el 10% del precio del contrato vigente en el momento de su aprobación.

En todo caso, y al igual que anteriormente se ha indicado respecto a las modificaciones que se hallan en la actualidad en trámite de aprobación, cuando dichas modificaciones, que incluyen el correspondiente reajuste de las fianzas, se aprueben quedarán perfectamente regularizadas las mismas.

b) Adjudicaciones (apartados V.6. y IX. b)

Se afirma en el informe que la valoración de los criterios de adjudicación y la determinación de su importancia se realiza posteriormente a la aprobación de los pliegos de cláusulas, lo cual puede permitir adecuar su importancia a las características de una empresa determinada. Esta afirmación es gratuita. El hecho de que la valoración e importancia de los criterios de adjudicación no aparezcan concretados en los Pliegos no quiere decir que no estén ya determinados de antemano. Si no aparecen en los Pliegos tales datos es porque legalmente ello no es preceptivo, pero para afirmar, como se hace, que se determinan tales factores a posteriori, lo que permite adecuarlos a una empresa, sería necesario que el informe de fiscalización demostrase fehacientemente tal imputación.

¿Cómo «sabe» el informe que la importancia y valoración de los criterios de adjudicación no han sido determinados previamente a la aprobación de los pliegos? ¿Por qué supone precisamente lo contrario, si, en todo caso, son indemostrables ambas posibilidades?

En definitiva, a juicio del Departamento, el informe contiene una grave presunción que no demuestra y ello resulta injustificado. Parece deducirse del informe que las adjudicaciones han sido arbitrarias pero no se dice claramente qué preceptos se han infringido o qué irregularidad jurídica se ha cometido, sino meras suposiciones.

En realidad, la crítica que contiene el informe podría referirse a cualquier tipo de concurso que se haga, pues toda licitación que no sea una subasta pura podrá ser tachada de subjetividad o discrecionalidad en la apreciación y determinación de los criterios de adjudicación. La recomendación, que hace el informe, de que se establezca en los Pliegos de Cláusulas el grado de importancia de los criterios de selección y que se apruebe el baremo de valoración aplicable con anterioridad a la apertura de las proposiciones, en todo caso deberá ser recogida legislativamente y su aplicación tampoco impediría que pudiera acusarse de discrecionalidad pues también podría decirse que los baremos se adecúan previamente a un previsible licitador.

c) Subcontrataciones. (Apartados V.7 y IX.c)

En relación con el tema de las subcontrataciones, referido en el informe de fiscalización, el Departamento ha de manifestar las siguientes apreciaciones:

Con carácter general ha de ponerse de manifiesto que la realización de subcontratos es hoy en día una práctica universal, tanto en la obra pública como en la privada. La complejidad y heterogeneidad de las grandes obras públicas, máxime en la Autovía del Norte, hacen impracticable que una sola empresa realice materialmente todas las operaciones que constituyen una obra. Es evidente que el mejor resultado global de una obra, tanto en términos técnicos como económicos, se consigue acudiendo a los especialistas de cada materia. En la actualidad las obras de envergadura implican una labor multidisciplinar que necesariamente ha de ser realizada por distintos intervinientes.

En el caso de las obras que nos atañen, se añade a lo anterior, en cuanto a la justificación de la existencia de subcontratos, la concurrencia de circunstancias muy especiales, por todos conocidas, que afectaron muy gravemente al desarrollo de las obras, sobre todo en su comienzo. A fin de superar las patentes dificultades que sufría

el desarrollo de las obras, fue necesario posibilitar al máximo que las empresas adjudicatarias utilizaran todos los medios y recursos a su alcance para ejecutar las obras, produciéndose una diversificación de los intervinientes en los trabajos, mayor quizás, que si hubiera habido un desarrollo ordinario de las obras.

En todo caso, y aceptando que se ha producido una existencia real de subcontratistas en las obras de la Autovía del Norte, ha de indicarse que no ha existido, en ningún caso, subcontratación de tramos integrales de las obras, sino de unidades de obra concretas y, a veces, ni eso, sino meramente de trabajos integrantes de una sola unidad de obra (por ejemplo, la unidad de m³ de terraplén se descompone en distintas labores como transporte, apisonado, etc. ejecutadas por diferentes empresas). En este caso no existe realmente una subcontratación de unidades de obra.

Siendo, en todo caso, la de las subcontrataciones en las obras de la Autovía del Norte, una cuestión compleja y en la que se han producido situaciones de muy diversa índole (Téngase en cuenta que, en algunos casos, se ha producido una cadena de operaciones con sucesivos contratos de contenido heterogéneo y con conceptos no comparables) que imposibilitan un tratamiento procedimental uniforme, cabe, en definitiva, afirmar con rotundidad que la Administración tiene asegurada, con las empresas adjudicatarias, una plena garantía de la correcta ejecución de las obras por cuanto, con absoluta independencia de la existencia de subcontrataciones, formalizadas o no, el contratista adjudicatario es siempre responsable frente a la Administración de la totalidad de la obra, tal como establece la legislación foral de contratos.

En todo caso, efectivamente, ha existido un incumplimiento por parte de los contratistas de su obligación de obtener autorización administrativa para efectuar subcontrataciones de unidades de obra y se acepta la recomendación de que se cumpla en este aspecto la legislación contractual, no así la afirmación del informe de que la Administración desconoce formalmente la intervención de las empresas subcontratistas y no controla a las empresas adjudicatarias, pues el propio informe, en el mismo apartado, indica que en octubre de 1992 le fue suministrada, a través de la Administración, completa información sobre los subcontratistas, por lo que mal puede afirmarse que estos sean desconocidos por la Administración.

d) Plazos de ejecución. (apartados V.3 y 10 y IX.d).

En el tema de los plazos el informe se refiere a la existencia de demoras que no han sido formalmente regularizadas mediante las correspondientes prórrogas contractuales.

Al respecto ha de manifestarse, como ya se ha indicado respecto a las fianzas y modificaciones, que en los expedientes en trámite de inminente aprobación, de diversas modificaciones de los contratos, se incluyen las correspondientes prórrogas que acomodarán perfectamente los plazos contractuales al ritmo real de ejecución de los contratos.

Por otro lado, el informe de fiscalización indica que en las Variantes de Irurtzun y Lekunberri no se han otorgado las correspondientes Actas de recepción provisional de las obras ni existe orden de apertura de las mismas, contrariamente a lo preceptuado por el artículo 60 de la Ley Foral de Contratos. Al respecto, ha de manifestarse que es falso que la inexistencia de tales Actas u órdenes en los expedientes citados sea contrario a lo preceptuado en el artículo 60 de la LFC, pues este artículo sólo preve (y además facultativamente) la existencia de recepciones provisionales parciales para aquellas partes de obra que «deben ser ejecutadas en los plazos parciales previstos en el contrato», lo cual no es el caso de ninguna de las dos Variantes aludidas, que no figuran, en absoluto, en los correspondientes pliegos de cláusulas de los contratos, referidas a ninguno de los diversos plazos parciales establecidos en los mismos.

Tampoco constituye prescripción alguna del articulado referido la existencia expresa en el expediente de orden de apertura al tráfico. Así pues, si no existen en el expediente las actas y órdenes aludidas es porque ello no es pertinente, no existiendo, a pesar de lo señalado en el informe, contrariedad alguna con lo preceptuado en la L.F.C., resultando, por tanto, improcedente la recomendación que se hace de que se cumpla la legislación en materia de recepción y apertura de obras.

3. OBRA COMPLEMENTARIA Y REPOSICIONES (APARTADOS V.9 Y X)

Se asume la recomendación del informe de que, previamente al inicio de toda obra, se garantice su viabilidad mediante la previa reposición de los servicios afectados.

Se trata, en todo caso, de una cuestión ya fiscalizada por el Departamento y perfectamente detectada por sus propios controles internos, y prueba de ello es que las dos conclusiones del apartado X del informe son copia literal del preceptivo informe jurídico del letrado del Departamento,

emitido previamente a la aprobación del expediente de contratación, lo cual demuestra que el Departamento realiza un adecuado control interno de sus actuaciones.

No obstante lo anterior ha de ponerse de manifiesto que no siempre es factible la previa reposición de todos los servicios, pues, a veces, es técnicamente aconsejable que ello se realice simultáneamente a la obra principal.

4. ASISTENCIA TECNICA Y DIRECCION DE LA OBRA (APARTADOS V.11 Y XI).

El informe de fiscalización se refiere a diversos aspectos de tales trabajos y, en concreto, afirma que la modificación del contrato inicial de la Asistencia técnica de la 1ª Fase, consistente en la inclusión en el mismo contrato de las tareas de dirección de la obra, debió dar lugar a la formalización de un contrato independiente, en virtud del art. 56.4 de la Ley Foral de Contratos. Al respecto, el Departamento manifiesta que no comparte en absoluto tal afirmación por cuanto es patente que el art. 56.4 de la Ley Foral de Contratos establece que, en el caso de la existencia de obras complementarias (en este caso trabajos complementarios), que no excedan del 20% del importe de los principales (condición que se cumple en el presente caso), podrá encargarse su realización al mismo contratista de las principales, exceptuándose precisamente en este caso la necesidad de efectuar un contrato independiente.

Por tanto el Departamento considera jurídicamente válida la tramitación seguida en la aprobación de la modificación del referido contrato de asistencia.

5. SEGURIDAD. (APARTADOS V.12 Y XII)

El informe de fiscalización se refiere a diversos aspectos de los gastos de la seguridad de la Autovía, pudiendo el Departamento, al respecto, indicar algunos matices.

Efectivamente algunos expedientes y otros trabajos de seguridad se han aprobado cuando ya se habían realizado parcialmente. Ello, en la mayoría de los casos, se ha debido a insuficiencias presupuestarias que impedían la aprobación previa de algunos trabajos. No obstante, ha de recordarse que la dinámica que rodeaba a las obras en aquellos momentos exigía la adopción inmediata de medidas de protección y no adoptarlas, a la espera de su aprobación, hubiera puesto en peligro la supervivencia de la obra. En todo caso cabe decir que los sucesivos Acuerdos del Gobierno de Navarra (de 23-11-89, de 4-7-91 y de 23-10-91) autorizaron, ampararon y dieron

su conformidad a la realización, por parte del Consejero de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones, de los gastos necesarios en orden a asegurar la debida ejecución de las obras de la Autovía del Norte.

Para finalizar, tampoco se comparte la afirmación de que, en relación con el incremento (3,3%) del gasto total facturado (liquidado) a la empresa Segurisa frente al gasto autorizado (contratado), el órgano de contratación debería haber autorizado expresamente ese mayor gasto. Al respec-

to ha de manifestarse que, de acuerdo con el artículo 56.3 de la Ley Foral de Contratos, es admisible que en la liquidación de los contratos se supere, hasta el límite del 10%, el importe del precio del contrato, sin necesidad de que tal incremento haya sido previamente aprobado por el órgano de contratación. Por lo tanto, de conformidad con la normativa vigente, y al contrario de lo que señala el informe de fiscalización, no fue necesario que el órgano de contratación autorizase expresamente ese incremento.

ANEXO IV

NOTAS DEL DEPARTAMENTO DE ORDENACION DEL TERRITORIO AL INFORME DE FISCALIZACION SOBRE LA AUTOVIA IRURTZUN-LIMITE CON GUIPUZCOA (apartado XIII, Medio Ambiente)

Por parte del Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente ha existido una comunicación fluida con el técnico medioambientalista de la Dirección de Obras que ha dado lugar a que por parte de éste se hayan tomado las medidas oportunas en cada momento.

Ni del Decreto foral 245/88, de 6 de octubre por el que se asignan las funciones en materia de evaluación de impacto ambiental, ni de las propias declaraciones de impacto de las diversas fases de la Autovía, se deduce que el Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente deba emitir informes periódicos acerca del cumplimiento del Programa de Vigilancia Ambiental, fuera de los casos del incumplimiento o transgresión de las condiciones ambientales impuestas o de las autorizaciones de modificación de los proyectos.

No obstante parece razonable que estos informes se produzcan a medida que vayan finalizando la ejecución de las medidas correctoras previstas en cada uno de los tramos, lo que está próximo a suceder.

Por consiguiente, desde el 22 de febrero de 1993 se han articulado medidas para un seguimiento y supervisión más próxima a las obras, con dedicación importante de un técnico de la Sección de Medio Natural y una asistencia técnica externa, dado lo limitados que son los medios personales del Servicio de Medio Ambiente.

Respecto a la autorización de modificaciones del proyecto, cuya aprobación decidió la Comisión Parlamentaria creada al respecto, en sesiones de 17 de junio de 1992 (siete modificacio-

nes) y 26 de agosto de 1992 (paso de Dos Hermanas) hay que decir que fueron informados favorablemente por el Director General de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente (14-1-92, nº registro 1217, de 20-1-92) los ajustes técnicos de la IIIª fase, 2º tramo, es decir túnel de Latasa y modificación y ampliación de calzadas en este tramo. Del mismo modo se hará con el resto, una vez recibidos los proyectos correspondientes, lo que va a suceder de modo inminente con el acondicionamiento de los taludes de Areso y el Paso de Dos Hermanas.

Hay que decir que estos ajustes no modifican el impacto global de la Autovía, por lo que el Programa de Vigilancia deberá centrarse fundamentalmente en la ejecución de las medidas correctoras.

Del mismo modo se están siguiendo minuciosamente, con dedicación de una o más jornadas semanales, el resto de las medidas y se deja constancia de las autorizaciones para ocupación de superficies no previstas, voladuras en determinadas zonas, restauración de vertederos, etc.

Parece procedente, a nuestro juicio, que el resumen y conclusiones del informe de fiscalización recoja que el seguimiento y supervisión del cumplimiento de las correspondientes declaraciones de impacto de las distintas fases de la Autovía esté siendo incrementado progresivamente con objeto de conseguir el éxito de las medidas correctoras previstas, y la implementación de otras nuevas si fuese preciso, de acuerdo con la Declaración de Impacto Ambiental.

ANEXO V**CONTESTACION DE LA CAMARA DE COMPTOS A LAS ALEGACIONES DEL DEPARTAMENTO DE OBRAS PUBLICAS, TRANSPORTES Y COMUNICACIONES**

Hemos analizado las alegaciones efectuadas por los técnicos del Departamento de Obras Públicas, introduciendo las modificaciones necesarias en el cuerpo del informe para recoger sus opiniones, o puntos de vista que consideramos razonables, eliminando en estos casos, la correspondiente alegación.

En otros casos, las alegaciones presentadas han dado lugar a una matización del texto del informe que no altera el fondo de lo tratado, por lo que se mantiene la alegación presentada.

En cuanto a lo restante, esta Cámara de Comptos hubiera deseado limitarse a reafirmar el contenido del Informe; no obstante, la defensa que los técnicos realizan de las actuaciones administrativas -explicable, sin duda, en el contexto de una obra de muy compleja tramitación y rodeada de excepcionales circunstancias externas- les lleva a plasmar, a nuestro juicio, aseveraciones inexactas y forzadas controversias que esta Institución se ve obligada a puntualizar.

COLABORACION DEL DEPARTAMENTO.

Durante la realización de nuestro trabajo, hemos contado con la colaboración del Departamento de Obras Públicas, así como de los restantes departamentos afectados en las obras, lo que siempre agradecemos tal y como dejamos constancia en el Informe en su apartado IV.

Sin embargo, diversa documentación, entre la que podemos citar por su importancia los informes periódicos de la Dirección de obra no nos fue facilitada sino a partir de una petición por escrito de fecha 13 de abril de 1993, contestada el 11 de mayo (un mes después), en unas fechas en las que el trabajo de campo hacía tiempo estaba terminado y ya se encontraba redactado el borrador de este Informe.

De todas formas, dichos informes no nos aportaron la información necesaria acerca del estado de las obras en cuanto a las cantidades pendientes y su valoración económica, dato éste que tampoco puede deducirse de las certificaciones de obra.

Si la información de la situación económica de las obras y sus modificaciones se deduce tan claramente de esta información, como nos dicen en sus alegaciones, la relación que nos facilitaron de las modificaciones realizadas a 31 de octubre de 1992 que consta en el informe no tenía porqué ser incompleta.

Por otra parte, la información que consideráramos determinante para finalizar nuestro informe, relativa a las cantidades pendientes de pago para finalizar las obras, nos fue facilitada el 14 de mayo de 1993, con un total de 9.551 millones de ptas., cantidad a la que añadimos el 50% del importe del puente de enlace con Guipúzcoa -368 millones de ptas.-. (dato éste que era público), hasta completar un total de 9.919 millones de ptas.

1. PROYECTOS. (Apartados V.4. y VII.)

En las alegaciones se afirma que si no existen actas de recepción de los Proyectos es porque ello no es legalmente preceptivo, por encomendarse su elaboración a la empresa pública OPNASA. No precisamos insistir en que los Proyectos se redactan por empresas privadas, mediante la intermediación de OPNASA, y es el hecho que, salvo en un caso, no consta documentación en que se acredite su entrega y recepción, lo cual no se aviene con el buen quehacer administrativo y la seguridad jurídica, que demandan la constancia fehaciente de aquellas circunstancias en garantía del exacto cumplimiento de lo encomendado y estipulado.

2. OBRAS.**a) Modificación del contrato inicial. (Apartado V.2 y 5 y IX.a)**

En relación con la alegación relativa a la aprobación de las modificaciones, nos reafirmamos en la conclusión contenida en el apartado V.5. del Informe Provisional según la cual, con carácter general, las modificaciones se aprueban con posterioridad a su ejecución. Por otra parte, el ejemplo del cambio de firme, señalado en la alegación como muestra de que nuestra afirmación no es «totalmente cierta», no desvirtúa nuestra conclusión en la medida en que la Variante de Lekunberri fue inaugurada y abierta al tráfico en marzo de 1991, es decir, 6 meses antes de que el órgano de contratación aprobara la modificación del cambio de firme.

En cuanto a las fianzas nos reafirmamos en la necesidad de proceder a su reajuste, lógicamente sólo cuando ello sea exigible conforme a lo dispuesto en el art. 113 de la LFC. La interpretación que en las alegaciones se postula no logra desvirtuar el hecho de que, alcanzando el valor total de la obra contratada un incremento muy superior al 10% sin haberse procedido al reajuste de la fianza constituida, deja de man-

tenerse «...la debida proporcionalidad entre la fianza y el presupuesto de las obras», exigencia establecida en el precepto mencionado.

b) Adjudicaciones. (Apartados V.6. y IX.b.)

En relación con la alegación contenida en este apartado, debemos señalar:

– El Informe de fiscalización no dice ni presume que las adjudicaciones hayan sido arbitrarias.

– La falta de determinación previa de la valoración de los criterios de adjudicación y del baremo aplicable, se deriva para esta Cámara de Comptos de varios factores:

1.º Una vez abiertas y revisadas por la Mesa de contratación las proposiciones presentadas, los técnicos del Departamento elaboran y emiten los informes de evaluación de las ofertas y en ellos se propone al órgano de contratación la empresa adjudicataria. Es en estos informes técnicos, en los que aparece por primera vez la valoración y baremos aplicables, que son diferentes para los expedientes de las tres fases de la Autovía del Norte, sin que en ningún caso se justifique esa distinta valoración o se haga referencia a la previa existencia y aprobación de los baremos aplicados.

2.º De existir estos baremos previos, el Departamento ha tenido muchas oportunidades para ponerlos en conocimiento de esta Cámara, tanto a lo largo de la realización del trabajo, como en la discusión del borrador de Informe de fiscalización, como en la fase de alegaciones al Informe Provisional. Si durante todo este tiempo no lo ha hecho, es o porque no existen, lo que confirma nuestras conclusiones, o porque se ha privado a esta Cámara de información relevante relativa a este expediente.

c) Subcontrataciones (Apartados V.7. y IX.c)

Con respecto al tema de las subcontrataciones, se indica en las alegaciones, que en octubre de 1992 nos fue facilitada la información; sin embargo, la fecha de remisión según carta firmada por el Secretario Técnico del Departamento es del 23 de diciembre.

Aparte, este hecho que no tiene mayor trascendencia, la alegación olvida añadir que dicha información fue solicitada a las empresas adjudicatarias el 16 de noviembre de 1992 por el Ilmo. Sr. Consejero de Obras Públicas a instancias de esta Cámara (como bien acreditan ambos escritos), dentro de los procedimientos normales utilizados en una fiscalización y a los que se tuvo que acudir en este caso ante la falta de

cualquier tipo de información disponible por parte del Departamento sobre esta materia.

d) Plazos de ejecución. (Apartados V.3 y 10 y IX.d.)

En relación con la alegación relativa a que el art. 60.2 de la LFC no exige la formalización de actas de recepción provisional de partes de obra, como es el caso de las Variantes de Lekunberri e Irurtzun, debemos señalar lo siguiente:

– A juicio de esta Cámara, la responsabilidad de la Administración y la necesidad de que ésta vele por sus propios intereses y por los de los ciudadanos, le debiera llevar en todos los casos de apertura de obras nuevas al tráfico, a formalizar la correspondiente Acta de Recepción Provisional, contemplada en el art. 60 de la LFC, como mecanismo garantizador de su buen estado y correcta ejecución.

Ello además, es consecuencia lógica del propio sentido de las cosas que exige recibir las obras parciales ejecutadas en el momento de su terminación y antes de su entrega al uso público sin esperar, como es el caso que nos ocupa, a la terminación total de las obras que puede producirse 2 ó 3 años después de aquélla. Lo contrario nos llevaría al absurdo de recibir en 1994 obras terminadas y puestas en servicio en 1991 y 1992.

– La existencia de orden de apertura y entrega al uso público de las obras terminadas es, a juicio de la Cámara, exigencia y manifestación lógica del buen quehacer de la Administración según el cual debe existir esa orden, ha de adoptarse por órgano o persona autorizada y ha de quedar constancia de ello en el expediente.

5. SEGURIDAD. (Apartados V.12. y XII.)

En relación con la alegación relativa a que conforme al art. 56.3 de la LFC es admisible que en la liquidación de los contratos se supere hasta el límite del 10% el importe del precio del contrato sin necesidad de que tal incremento haya sido previamente aprobado por el órgano de contratación, esta Cámara de Comptos debe precisar que ello es cierto siempre que ese incremento se produzca únicamente por variación en el número de unidades de obra realmente ejecutadas sobre las previstas inicialmente (art. 56.3, párrafo segundo LFC), circunstancia que en este caso sólo se da en parte.

Pamplona, 14 de junio de 1993

El Presidente: Francisco Javier Tuñón San Martín