



BOLETIN OFICIAL  
DEL  
**PARLAMENTO DE NAVARRA**

---

IV Legislatura

Pamplona, 23 de enero de 1997

NUM. 4

---

**S U M A R I O**

SERIE G:

**Comunicaciones, Convocatorias y Avisos:**

—Informe de fiscalización sobre la autovía Irurtzun-Altsasu – autovía de “La Barranca”, emitido por la Cámara de Comptos (Pág. 2).

---

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

---

## **Informe de fiscalización sobre la autovía Irurtzun-Altsasu – autovía de “La Barranca”, emitido por la Cámara de Comptos**

La Mesa del Parlamento de Navarra, en sesión celebrada el día 25 de noviembre de 1996, acordó ordenar la publicación del informe de fiscalización, emitido por la Cámara de Comptos, sobre la autovía Irurtzun-Altsasu – autovía de “La Barranca”.

Pamplona, 26 de noviembre de 1996

La Presidenta: M<sup>a</sup> Dolores Eguren Apesteguía

### **Informe de fiscalización sobre la autovía Irurtzun-Altsasu – autovía de “La Barranca”, emitido por la Cámara de Comptos**

#### **INDICE**

- I. Introducción (Pág. 2).
- II. Antecedentes y cronología del expediente administrativo (Pág. 3).
  - II.1. Actuaciones generales (Pág. 3).
  - II.2. Proyectos (Pág. 4).
  - II.3. Obras (Pág. 4).
  - II.4. Asistencia técnica (Pág. 5).
  - II.5. Tramos en ejecución (V, VI y VII) (Pág. 6).
- III. Régimen jurídico aplicable (Pág. 6).
- IV. Objetivo, alcance y limitaciones (Pág. 6).
- V. Conclusiones y recomendaciones (Pág. 7).
- VI. Resumen general de costes (Pág. 10).
- VII. Proyectos (Pág. 11).
- VIII. Obra (Pág. 12).
- IX. Obra complementaria y reposición de servicios afectados (Pág. 17).
- X. Asistencia técnica (Pág. 18).
- XI. Expropiaciones (Pág. 21).
- XII. Seguridad (Pág. 21).

#### **Anexos (Pág. 22).**

Anexo 1. Alegaciones del Departamento de Obras Públicas al informe provisional (Pág. 22).

Anexo 2. Contestación de la Cámara de Comptos a las alegaciones formuladas por el Departamento de Obras Públicas al informe provisional (Pág. 25).

#### **I. INTRODUCCION.**

La autovía de la Barranca, en conjunción con otros viales existentes (autopista A-15 de Pamplona-Irurtzun), constituye el cierre de la conexión de alta capacidad Pamplona-Vitoria.

Esta obra se encuentra incluida en el plan global de inversiones en infraestructura (Ley 1/89) junto con la Autovía del Norte y las rondas y variantes de Pamplona, además de otras inversiones en la red viaria para el trienio 1989-1991.

Se distinguen en la autovía -de 25,9 km. de trazado- dos fases, que a su vez tienen dos tramos cada una de ellas y continúa con otras actuaciones hasta el límite con Álava:

##### **Fase A**

La autovía tiene su origen en Etxarren. Su trazado sigue en sus primeros 12 km. la actual carretera, desdoblándose y atravesando los términos de Ekai, Zuazu, Satrustegi, Hiriberri-Villanueva de Arakil, Iabar, Murgindueta, Irañeta, Uharte Arakil, Arruazu y Lakuntza. Se subdivide en dos tramos.

##### **• Tramo I. Etxarren-Irañeta**

Conecta el tramo Irurtzun-Etxarren en Ekai, y finaliza en Uharte Arakil, a 800 metros del paso superior de Irañeta, donde empalma con el tramo siguiente.

Comprende la construcción de tres enlaces (Satrustegi-Zuazu-Hiriberri/Villanueva; Iabar e Irañeta) y dos pasos de caminos.

- Tramo II. Irañeta-Lakuntza

Desdobra también la actual carretera N-240, y desde el enlace de Irañeta va hasta el río Arakil, en Lakuntza, donde empalma con el siguiente tramo. Estaban previstos tres enlaces: dos en Uharte Arakil y uno en Arruazu.

### Fase B

A continuación la autovía se separa, en general, de la actual carretera y tras atravesar los términos de Arbizu, Etxarri Aranatz, Bakaiku, Iturmendi, Urdiain y Altsasu/Alsasua, empalma con la carretera Nacional I cuyo desdoblamiento está previsto. Se subdivide también en dos tramos:

- Tramo III. Lakuntza-Etxarri Aranatz

Independiente de la actual carretera. Tiene su inicio en el río Arakil, donde conecta con el desdoblamiento Irañeta-Lakuntza, para, después de separarse de la actual carretera hacia el sur, finalizar contactando con ella tras la localidad de Etxarri-Aranatz.

- Tramo IV. Etxarri Aranatz-Altsasu/Alsasua.

Arranca de Etxarri Aranatz, desdoblando la actual carretera hasta Iturmendi, tras lo que se separa de ella hacia el norte, cruzándose después de pasar Urdiain, y finaliza en Altsasu/Alsasua, donde empalma con la carretera nacional, cuyo desdoblamiento está previsto.

Aquí, en Altsasu/Alsasua, finaliza la llamada autovía de la Barranca propiamente dicha. No obstante, a partir de este punto, enlaza con otras actuaciones hasta el límite con Álava para completar el cierre de la conexión de alta capacidad Pamplona-Vitoria.

Dichas actuaciones complementarias son las siguientes:

a) Nudo de Altsasu/Alsasua, que conecta Altsasu/Alsasua con la Nacional I, cuya obra ha sido adjudicada en septiembre de 1995.

b) Altsasu/Alsasua - límite de Álava, con un desdoblamiento de la variante de Olazti-Olazagutia hasta el límite con Álava cuyo proyecto ha sido aprobado definitivamente en 1996.

c) Desdoblamiento puerto de Etxegarate, cuyo proyecto está en fase de elaboración.

## II. ANTECEDENTES.

### II.1. ACTUACIONES GENERALES.

1) La Ley foral 1/89 de 28 de febrero de 1989, aprueba el "Plan Global de Inversiones e Infraes-

tructuras" donde se incluye el desdoblamiento Irurtzun-Alsasua.

2) En mayo de 1989 se inician los trámites de consultas previas con la Comisión de Urbanismo y Medio Ambiente de Navarra (CUMAN).

3) Por acuerdo del Gobierno de Navarra de 3 de agosto de 1989 se declara la autovía Irurtzun-Altsasu/Alsasua como proyecto sectorial de incidencia supramunicipal. Aprueba provisionalmente dicho proyecto y lo somete a información pública por un mes. Somete igualmente a exposición pública por el mismo plazo el estudio de impacto ambiental de la autovía Irurtzun-Altsasu/Alsasua.

4) Al día siguiente, por Orden foral 860/89, de 4 de agosto, se somete a información pública la relación de bienes y derechos afectados por el proyecto en sus cuatro tramos.

5) Por acuerdo del Gobierno de Navarra de 20 de abril de 1990 se someten a información pública por el plazo de un mes una serie de modificaciones del proyecto sectorial de incidencia supramunicipal de la autovía, previo informe favorable de la CUMAN de 11 de abril de 1990.

Tales modificaciones surgen de un expediente tramitado en Obras Públicas como resultado de demandas provocadas por las entidades locales afectadas por las construcciones de la autovía. Muchas de tales modificaciones son acciones que no afectan directamente a la autovía en sí misma, sino a reposición de caminos, construcción de puentes, etc.; es decir, obras complementarias ordenadas a mejorar una red secundaria o alternativa para resolver satisfactoriamente las demandas locales.

Dichas modificaciones se incluyen en los pliegos de prescripciones técnicas particulares para la redacción del proyecto de obras complementarias, tramos I y II y tramos III y IV.

6) Por acuerdo de la CUMAN de 4 de julio de 1990 se seleccionan las alternativas, impone medidas correctoras y obligaciones técnicas e informativas formulando la declaración de impacto ambiental con carácter favorable.

7) Por acuerdo del Gobierno de Navarra de 31 de julio de 1990 se resuelven las alegaciones presentadas en el plazo de exposición pública, ordenado por acuerdo de 3 de agosto de 1989 que declaraba la autovía como Proyecto Sectorial de Incidencia Supramunicipal (punto 3) y aprueba definitivamente la autovía Irurtzun-Alsasua como proyecto sectorial de incidencia supramunicipal, debiéndose cumplir todas las especificaciones y

medidas correctoras incluidas en la declaración de la CUMAN (punto 6).

Declara el proyecto definitivamente aprobado, de utilidad e interés público, y declara urgente la ocupación de bienes a expropiar.

Las prescripciones de la CUMAN se incluyen como documento contractual en los PCAP de obra de los cuatro tramos.

8) Por O.F. 1090 de 1 de octubre 1990 se vienen a resolver las alegaciones presentadas durante el período de exposición pública ordenado por la O.F. 860/89 (punto 4), convocando a los titulares de bienes y derechos afectados.

## II.2. PROYECTOS.

1) Por acuerdo del Gobierno de Navarra de 27 de octubre de 1988 se autoriza al consejero de Obras Públicas la contratación de la asistencia técnica para la redacción de los proyectos de los tramos I, II, III y IV, por un importe unitario de 9,975 millones de pesetas.

2) Por órdenes forales números 1.203, 1.204, 1.205 y 1.206, de 22 de agosto de 1988, el consejero aprueba los cuatro expedientes formalizados al efecto, ordenando que se inicien las actuaciones precisas para adjudicar los trabajos en forma directa, con consulta al menos a tres empresas.

3) Tras el procedimiento de selección, por órdenes forales 1237, 1238, 1239 y 1240, de 17 de noviembre de 1988, el órgano de contratación adjudica los trabajos de redacción:

Tramo I	José R. Ranz	9,42 millones de pesetas.
Tramo II	Iberinsa	9,97 millones de pesetas.
Tramo III	Cima Ingenieros	9,29 millones de pesetas.
Tramo IV	Cima Ingenieros	9,29 millones de pesetas.

4) Los cuatro contratos experimentan una ampliación por importe de 1,3 millones de pesetas. En el tramo I es aprobado por O.F. 824/89 de 28 de agosto de 1989, encargándose la redacción de variantes Villanueva-Arakil y Ihabar. Para los tres tramos restantes, por órdenes forales 1088, 1089 y 1090 de 18 de octubre de 1989, se encarga a los redactores la "ampliación de las medidas correctoras de impacto ambiental para adecuar el proyecto al R.D. 1131/88.

5) Los proyectos son objeto de recepción provisional en septiembre/octubre de 1989. Son aprobados a la par que las actuaciones preparatorias de los respectivos contratos de obras.

6) Los proyectos de los tramos III y IV fueron objeto de reforma para incorporar las modificaciones y obras complementarias derivadas del Acuerdo de 31 de julio de 1990 de aprobación definitiva del proyecto sectorial de incidencia supramunicipal, estos proyectos reformados se aprueban definitivamente por Orden foral 948/92.

Respecto a las obras complementarias:

7) Por O. F. 374 y 375/90, de 23 de abril, se aprueban los dos expedientes formalizados al efecto y se ordenan las actuaciones precisas en orden a la adjudicación directa con consulta a diversas empresas. para los proyectos de obras complementarios de los tramos I, II, III y IV.

8) La redacción de los proyectos de obras complementarias para los tramos I y II es adjudicada por O.F. 604/90, de 5 de junio, a Cintec por 9,5 millones de pesetas y es objeto de recepción provisional el 17 de diciembre de 1990.

9) La redacción del proyecto de obras complementarias para los tramos III y IV queda desierta al no presentarse ofertas. Se inician las actuaciones, variando el PCAP, y elevando el precio de 9,5 millones a 14,03 millones. Por O.F. 1137/90 de 8 de octubre se aprueba el expediente y se convoca concurso, que es resuelto por O.F. 1438/90 de 14 de diciembre adjudicándose la redacción a Inarsa por 13,56 millones. El contrato experimenta una modificación por disminución de unidades de obra, lo que supone una disminución de 1,27 millones de pesetas.

La última certificación de este contrato es de 11 de diciembre de 1991. El acta de liquidación de la obra es de fecha 25 de febrero de 1994. Existen desacuerdos entre la empresa y la administración acerca del trabajo realizado sin que llegue a plantearse expediente de resolución.

## II.3. OBRAS.

1) Por órdenes forales 1209 y 1210/90, de 25 de octubre, se "aprueba el expediente y se ordena iniciar el concurso para la adjudicación de los tramos I y II" previa autorización del Gobierno de Navarra.

2) Por órdenes forales 1554 y 1555/90, de 31 de diciembre, se adjudica el tramo I a la UTE Irurtzun (formada por las empresas Navasfalt, Elkar-te, Olloquiegui, Asfaltos de Biurrun y Trabit), en 1.578,9 millones con un plazo de ejecución de 19 meses y a Dragados y Construcciones el tramo II en 1.795,5 millones y un plazo de 20 meses.

3) Por O.F. 963/91, de 18 de septiembre, se aprueba el expediente y se inicia el procedimiento

de concurso para adjudicar las obras complementarias de los tramos I y II; adjudicadas por O.F. 1354/91 de 13 de diciembre a Construcciones Mariezcurrena, por 391,1 millones.

4) Previa autorización del Gobierno de Navarra de 28 de septiembre de 1992, por órdenes forales. 1191 y 1192/92, de 20 de noviembre, el consejero de Obras Públicas aprueba las actuaciones preparatorias y dispone que se inicie el concurso para la adjudicación de las obras de los tramos III y IV; se adjudican por órdenes forales 97 y 98/93, de 22 de febrero; el tramo III a la UTE Arbizu (formada por Cubiertas Mzov, Urbanizaciones Iruña, Construcciones Azpíroz y Saralegui, Obras Especiales de Navarra y Excavaciones Luciano Elkarte), en 2.446,3 millones y con plazo de 22 meses y el tramo IV a Agromán en 1.953,2 millones y un plazo de 20 meses.

5) Modificaciones contractuales. Son numerosas en todos los tramos.

En el tramo I hay siete expedientes de modificación, por un importe neto de 177,88 millones; además de una suspensión temporal parcial de las obras.

En el tramo II hay cuatro expedientes de modificación aprobados, por un importe neto de 323,5 millones, además de otra modificación no aprobada -por 34,3 millones- que se realizó, según evidencia la liquidación provisional.

En el tramo III hay cuatro modificaciones autorizadas por el órgano de contratación, por 576 millones de pesetas, y otras tres modificaciones propuestas por la dirección de obra que suponen una disminución de 1,2 millones, aceptadas por la administración.

En el tramo IV hay tres modificaciones, por 488,7 millones, y una adjudicación de obra, en líneas eléctricas, por 17,3 millones.

En las obras complementarias tramos I y II se aprueban dos modificaciones contractuales que suponen 71,98 millones, y un expediente segregado a la dirección de Transportes para la construcción de marquesinas, por 18,2 millones.

Hay que añadir, por último, que aunque no se trate propiamente de una modificación, se aprobó una provisión especial del 10 por ciento del precio de adjudicación, establecida en los pliegos por importe de 157,9; 171,9; 244,6 y 190,4 millones de pesetas respectivamente, previsto en el artículo 21.3 de la LFC.

6) Recepción de las obras.

El tramo I fue recibido provisionalmente el 25 de junio de 1993 en cuanto a la obra principal y el 25 de octubre de 1994 respecto a las dos ampliaciones de contrato, aprobadas por O.F. 50 y 51/93. Las recepciones definitivas son de 25 de octubre de 1994 y 25 de octubre de 1995 respectivamente.

El tramo II fue recibido provisionalmente el 25 de junio de 1993, y en forma definitiva el 13 de enero de 1995, mediando subsanación de defectos.

Las obras complementarias de los tramos I y II fueron objeto de recepción provisional el 26 de marzo de 1993 y definitiva el 26 de marzo de 1994. Las marquesinas, que constituyeron una segregación del expediente, fueron entregadas al uso público el 26 de julio de 1994.

Los tramos III y IV, han sido objeto de recepción provisional en fecha 25 de octubre de 1995 y 5 de enero de 1996 respectivamente y han sido puestos en uso y abiertos al tráfico.

#### II.4. ASISTENCIA TECNICA.

1) Por acuerdo del Gobierno de Navarra de 15 de junio de 1991, se autoriza al consejero a celebrar contratos de asistencia técnica para "control calidad de obras" y "control y vigilancia de obras".

2) Por O.F. 563/91 y 562/91 el consejero aprueba las actuaciones preliminares y ordena que se inicie la fase de adjudicación por concurso.

3) Por O.F. 831 y 832/91 de 24 de agosto, se adjudica respectivamente a Elsamex por 24,5 millones y a Eurocontrol por 81,85 millones los tramos I y II.

4) Los contratos no experimentan modificaciones y son objeto de recepción provisional el 21 de julio de 1993.

5) Para los tramos III y IV el Acuerdo del Gobierno de Navarra de 15 de marzo de 1993 autoriza la celebración de los contratos de asistencia técnica de "topografía" y "control de calidad" de las obras.

6) Las actuaciones preliminares y el inicio de la fase de adjudicación por concurso son aprobadas por O.F. 185 y 186/93 de 22 de marzo.

7) Por O.F. 637/93, de 29 de junio y 669/93 de 1 de julio, se adjudican: La topografía a Prointec por 76,5 millones y el control de calidad a Payma, por 24,37 millones.

8) El primer contrato experimenta una modificación (O.F. 1991/95, de 26 de junio) por 10,5 millones, y el segundo de los contratos experimenta dos modificaciones (O.F. 716/95, de 10 de febrero y O.F. 717/95, de 10 de febrero) por 18,2 millones.

9) No constan en el expediente las actas de recepción provisional en la fecha de realización del informe.

## II.5. TRAMOS EN EJECUCION V, VI Y VII.

### 1) Nudo de Altsasu/Alsasua (tramo V).

El proyecto se adjudica por O.F. de 28 de junio de 1990 en 17,99 millones a Prointec.

Por Orden Foral 36/92 de 3 de febrero se aprueba técnicamente el proyecto, se inicia el procedimiento expropiatorio de los bienes y derechos afectados y se someten ambos documentos a información pública.

La obra se adjudica a Agroman por O.F. 2614/95 de 18 de septiembre mediante concurso por 2.423,9 millones de pesetas.

### 2) Altsasu/Alsasua - límite de Álava (tramo VI).

La Orden Foral 2274/95, de 24 de agosto, tomando como base un proyecto de 1983, aprueba técnicamente un proyecto reformado, inicia el procedimiento expropiatorio de bienes y derechos afectados y somete ambos documentos a un período de información pública.

La Orden foral 630/96, de 28 de febrero, resuelve el período de información pública y aprueba definitivamente el mencionado proyecto; en donde consta un precio de ejecución de las obras de 2.418,84 millones y un plazo de ejecución de 24 meses.

### 3) Desdoblamiento puerto de Etxegarate (tramo VII).

El proyecto está en fase de elaboración.

## 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 regía 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 adelante LCE).

En lo que respecta a la materia medioambiental, rige el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental y 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 (CUMAN) respecto a las obras de que se trata.

## IV. OBJETIVO, ALCANCE Y LIMITACIONES.

### IV.1. OBJETIVO.

Esta Cámara de Comptos, de acuerdo con el programa de fiscalización para el ejercicio de 1996, ha procedido a realizar un informe de fiscalización sobre la autovía de la Barranca.

Con la elaboración del presente informe se pretende la consecución de los siguientes objetivos:

- Analizar y dar una visión global del estado de ejecución de la autovía de la Barranca, determinando los pagos realizados hasta la finalización del trabajo de campo en abril de 1996 por todos los conceptos que forman parte de la inversión.
- Analizar y revisar el cumplimiento de la normativa vigente, y en especial la Ley foral de Contratos en la tramitación y ejecución de la obra de los tramos I, II, III y IV (autovía de la Barranca propiamente dicha).
- Verificar si los diferentes conceptos de gastos están debidamente documentados.

### IV.2. ALCANCE.

Los conceptos de gasto en expropiaciones no han sido objeto de revisión detallada ya que las expropiaciones, gestionadas por la Sección de Expropiaciones del Departamento de Obras Públicas, fueron objeto de una revisión detallada dentro del trabajo efectuado en la "autovía del Norte", publicado en el Boletín del Parlamento de Navarra nº 28 de 25 de junio de 1993, cuyos controles

y procedimientos resultaron satisfactorios, por lo que con el objeto de centrarnos en otras áreas más controvertidas hemos recogido solamente el gasto realizado por este concepto sin entrar en un análisis detallado.

En el desarrollo de la auditoría hemos procedido a analizar los expedientes de proyectos, 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".

#### IV.3. LIMITACIONES.

En nuestro trabajo hemos encontrado las siguientes limitaciones:

a) Los diversos ejercicios económicos que ha sido preciso examinar desde 1988, 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 exa-

minadas, no tienen la suficiente materialidad como para desvirtuar el gasto total reflejado.

b) 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.

El trabajo de campo ha sido realizado en los meses de marzo y abril de 1996.

Agradecemos al Departamento de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones su colaboración, lo que ha facilitado la realización de nuestro trabajo.

#### V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

A continuación presentamos las conclusiones y recomendaciones que se derivan de nuestro trabajo, de acuerdo con los objetivos relacionados en el epígrafe anterior:

##### V.I. COSTE DE LA OBRA (APARTADO VI).

El total pagado por los diferentes conceptos de gasto para los cuatro tramos de la autovía de la Barranca asciende a:

Millones de pesetas	Presupto. autorizado	Presupto. adjudicado	% Baja	Modificacs.	% Modific. s/adjudicado	Certificado	% Incremento. s/adjudicado	% Incrm. s/ adjd.+modif.
Proyecto	65,4	61	(3,8)	3,9	6,4	65,3	2,9	0,5
Obra	9.370	7.773,9	(17)	1.599	20,15	10.367,6	33,3	10,6
Obra complementaria	508,9	409,4	(19,5)	19,4	4,7	484,8	18,4	0,22
Servicios afectados	-	-	-	-	-	59,3	-	-
Asistencia técnica	250	207,3	(17,1)	28,7	13,8	241,1	16,2	2
Expropiaciones	-	-	-	-	-	1.311,2	-	-
Seguridad	-	-	-	-	-	474,7	-	-
Total						13.004		

Como podemos apreciar en el cuadro, el gasto total asciende a 13.004 millones de pesetas, de los cuales 10.367,6 corresponden al concepto de obra, que tiene un incremento del 33,3 por ciento sobre el precio de adjudicación o un 10,6 por ciento sobre el precio de adjudicación más las modificaciones y nuevas unidades de obra que suponen 1.599 millones.

Hay que destacar asimismo, los 474,7 millones de pesetas en concepto de seguridad motivados por la cercanía de las obras de la autovía del Norte.

El Departamento de Obras Públicas, siguiendo la recomendación efectuada por esta Cámara en el informe sobre la Autovía del Norte, ha mantenido un registro contable específico para esta obra, lo que ha mejorado el control y claridad de los gastos que las obras han producido.

Hay que precisar que se trata de una obra que no está totalmente terminada, por lo que a partir de abril de 1996, fecha de corte del informe, pueden producirse nuevos gastos, si bien estimamos que los mismos no tendrán la suficiente materialidad como para desvirtuar el gasto total relacionado.

En los siguientes epígrafes vamos comentando las conclusiones y recomendaciones acerca de los diferentes conceptos de gastos de la auto-vía.

## V.2. PROYECTOS (APARTADO VII).

La adjudicación de los proyectos se realiza por el procedimiento de contratación directa con publicidad y de acuerdo con los informes técnicos de valoración de las propuestas recibidas de los diferentes licitantes.

Respecto a los proyectos de construcción de los cuatro tramos y obras complementarias, pueden reseñarse las siguientes conclusiones:

- Es práctica normal que la Administración no justifique la insuficiencia de medios para realizar los proyectos que se contratan.
- No existe un seguimiento adecuado de los proyectos que garantice su calidad mediante la supervisión necesaria ni se exigen las indemnizaciones que corresponden en los casos en que existen errores, retrasos o imprevisiones en los proyectos imputables al adjudicatario.

De acuerdo con las conclusiones anteriores efectuamos las siguientes recomendaciones:

*Cumplimentar adecuadamente, en los expedientes, la exigencia plasmada en el artículo 4 del Decreto 1005/74 justificando la necesidad de acudir al sector privado para realizar los proyectos.*

*Prestar la debida atención a la ejecución de los proyectos en las fechas previstas, ampliando, si existe causa justificativa, el plazo previsto inicialmente o penalizando al adjudicatario por los retrasos injustificados, de acuerdo con la normativa vigente.*

*Incrementar la supervisión y control de los proyectos 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 de los proyectos repercutan posteriormente en la fase de realización de las obras.*

## V.3. OBRAS (APARTADO VIII).

De acuerdo con el trabajo realizado en este apartado de obra principal, pueden reseñarse las siguientes conclusiones y recomendaciones:

### V.3.1. Con respecto a las adjudicaciones.

- Utilización del concurso como forma habitual de adjudicación con la peculiaridad de que en los

PCAP se señalan los criterios de selección de contratistas pero sin indicar la importancia relativa que se le atribuye a cada uno de los criterios.

La falta de valoración previa de los criterios de selección en los PCAP provoca que las empresas no tengan una referencia válida sobre los puntos con que han de ser valoradas sus ofertas.

El establecimiento "a posteriori" de los baremos, una vez conocidas las ofertas de los licitantes, puede limitar la objetividad de los mismos.

- En los PCAP de los tramos I y II aparece el "criterio de interés empresarial en la zona", que dudosamente puede considerarse como semejante a lo contemplado en el artículo 40 de la LFC. Nada se establece además en los pliegos sobre la manera de evaluar dicho criterio que por otra parte resulta de difícil objetivación. En la práctica, los informes técnicos no lo valoran.

En los tramos III y IV se sustituye por el de adecuación empresarial a las características temporales y ubicación de las obras.

- En el tramo I, la adjudicación (de fecha 31 de diciembre de 1990) se realiza por el consejero de Obras Públicas en contra de la valoración efectuada por el informe técnico de las propuestas presentadas, y sin que quede adecuadamente justificado dicho cambio en la elección del adjudicatario.

Curiosamente la adjudicación indica basarse en los informes técnicos, que sin embargo, colocan a la empresa que resulta finalmente adjudicataria en los últimos lugares con una diferencia sustancial con el propuesto en primer lugar por el citado informe técnico.

- En los tramos III y IV el consejero de Obras Públicas adjudica (el 22 de febrero de 1993) al concursante propuesto por el director del Servicio de Caminos sin que tal propuesta exprese las razones concretas que motivan tal adjudicación ni adjunta la puntuación obtenida por los distintos licitadores.

En definitiva, de las actuaciones descritas en los párrafos anteriores podemos concluir que el procedimiento de selección de contratista de los cuatro tramos, evidencia un alto grado de discrecionalidad por parte de la administración en la adjudicación de estos contratos, agravado en algunos casos por la adjudicación en contra de los informes técnicos o con ausencia de los mismos.

### V.3.2. Con respecto a las modificaciones.

- Las peticiones de los ayuntamientos y las indefiniciones del proyecto provocan modificacio-

nes que no siempre se tramitan adecuadamente. Normalmente estas modificaciones no van acompañadas del preceptivo reajuste de fianza, tal como exige el artículo 16 de la LFC.

- Particularmente relevante resulta el cambio de firme de rígido a flexible en el tramo I, alegando el contratista que con este cambio será más probable el cumplimiento de los plazos de construcción, con la particularidad de que el plazo fue uno de los motivos principales para su adjudicación.

Además, en este cambio no se respetaron los precios establecidos en el proyecto, según se preveía en la adjudicación y en los pliegos, reduciendo el ahorro de 67,3 millones, según los precios indicados en los citados pliegos, a 20,4 con los nuevos precios establecidos por el contratista y aceptados por la Administración sin indicar la causa que hace decaer la exigencia del sometimiento de los precios al proyecto base.

### **V.3.3. Con respecto a la ejecución del contrato.**

Las certificaciones finales, que suman 10.367,6 millones, suponen una desviación del 33,3 por ciento sobre la adjudicación inicial. Esta desviación se reduce al 10,6 por ciento si a la adjudicación inicial le añadimos 1.599 millones de las modificaciones.

Por otra parte en las certificaciones finales se incluyen 96,6 millones como consecuencia del cambio del tipo de Iva aplicable y 301 millones de revisiones de precios.

El departamento ha hecho uso además, según permitan los pliegos en los tramos I, III y IV, de una provisión especial por un importe de 402,5 millones.

Estas provisiones especiales deben reservarse, según la legislación, exclusivamente respecto de aquellas unidades de obra cuyo número exacto sea de muy difícil determinación en el proyecto.

Con respecto a los plazos de ejecución, en los tramos I y II, la adjudicación se realiza en diciembre de 1990 y la recepción provisional el 25 de junio de 1993.

Los tramos III y IV se adjudican en febrero de 1993 y han sido objeto de recepción el 25 de octubre de 1995 y 5 de enero de 1996 respectivamente. Los cuatro tramos han sido puestos en uso y abiertos al tráfico.

De acuerdo con los párrafos anteriores recomendamos:

*Que la Administración establezca en los PCAP el grado de importancia de los criterios de selección que han de servir de base a la adjudicación 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.*

*Que en toda adjudicación se cumplimente adecuadamente la valoración obtenida en cada uno de los criterios y para cada contratista, de manera que se justifique adecuadamente la elección del adjudicatario.*

*El cumplimiento de la legalidad en materia de modificaciones, que sin afectar al ritmo normal de las obras se tramiten y aprueben con la necesaria agilidad, permitiendo de este modo un adecuado control de los costes de las obras, justificando adecuadamente su necesidad y reajustando el importe de las fianzas en los casos en que la legislación lo exige (artículo 16 de la LFC).*

*La utilización de la provisión especial solamente para casos especiales, de acuerdo con lo previsto en la legislación vigente.*

### **V.4. OBRA COMPLEMENTARIA Y REPOSICION DE SERVICIOS AFECTADOS (APARTADO IX).**

La obra complementaria participa de las mismas deficiencias que la obra principal, en particular en lo relativo al establecimiento de criterios de selección en los PCAP sin valorar y la adjudicación directa sin expresar los criterios de selección ni adjuntar documento comparativo de las valoraciones efectuadas por los distintos concursantes.

Igualmente en lo referente a las modificaciones y al reajuste de fianzas en los casos legalmente establecidos. Por lo que le son de aplicación las recomendaciones del apartado anterior.

Con respecto a la reposición de los servicios afectados, normalmente los PCAP y el acta de viabilidad y replanteo previo de las obras confirman que la reposición de los servicios afectados se encuentren en el proyecto adjudicado para ser ejecutados por el contratista principal.

Posteriormente estos trabajos necesariamente son objeto de segregación para ser ejecutados por las empresas responsables de los mismos (Compañía Telefónica, Fensa, etc.). Dichas segregaciones además no producen un reajuste del total adjudicado en el proyecto inicial.

*Recomendamos que se abandone esta práctica y se segreguen en el proyecto inicial de las obras estas reposiciones de servicios a realizar por terceros distintos del adjudicatario principal, garantizan-*

do además la viabilidad de las obras con la previa reposición de estos servicios afectados.

#### V.5. ASISTENCIA TECNICA (APARTADO X).

De acuerdo con el trabajo realizado en este área, llegamos a la conclusión de que los contratos de asistencia técnica adolecen de las mismas deficiencias observadas hasta hora en las adjudicaciones de la obra principal y complementaria, así como la falta de reajuste de las fianzas cuando se producen modificaciones en los casos en que es exigible legalmente. Por lo que le son de aplicación las recomendaciones efectuadas en el apartado de obras y obra complementaria en lo relativo a los criterios de selección y baremo aplicable, explicación de las puntuaciones obtenidas por los licitantes y reajuste de las fianzas en los casos legalmente establecidos.

En particular, en este apartado, nos encontramos con el hecho de que en el expediente no queda constancia de la documentación presentada por los licitantes, lo que nos impide comprobar a posteriori la valoración de los criterios de adjudicación.

*Recomendamos que en el expediente quede constancia de la documentación presentada por los distintos licitantes de manera que en todo momento pueda comprobarse la adecuada valoración de los criterios establecidos en los pliegos para la adjudicación.*

Con respecto a la asistencia técnica queremos poner de manifiesto la progresiva privatización de estas funciones de dirección técnica y control de calidad de las obras lo que puede dar lugar a una disminución del grado de control que debe ejercer la administración sobre la ejecución de las obras y, a más largo plazo, puede conllevar a una progresiva destecnificación de la misma.

Este aspecto fue tratado por esta Cámara en el informe de asesoramiento sobre contratación administrativa publicado en el Boletín del Parlamento de Navarra nº 61 de 1994.

#### V.6. SEGURIDAD (APARTADO XII).

La seguridad de la autovía de la Barranca comienza con un Acuerdo del Gobierno de Navarra, de fecha 4 de julio de 1991, que extiende la autorización para concertar este tipo de servicios a esta autovía por los mismos motivos que en la autovía del Norte debido a la proximidad de ambas obras.

Existen dos expedientes, uno con la empresa Prosehi con un gasto de 186,1 millones y otro con

Guadamar-Vanguardia de Seguridad con un gasto de 288,6 millones.

Con respecto al primer expediente hay que señalar que:

- La adjudicación directa realizada el 22 de octubre de 1991 a la empresa Prosehi, se realiza meses después de que la misma viniera prestando sus servicios que se inician en el mes de abril.
- La inadecuada redacción de los pliegos en algunos aspectos limita la posibilidad de sanciones por una incorrecta prestación de servicios.
- La liquidación final supone un 24,6 por ciento de incremento sobre el presupuesto aprobado y sus modificaciones.

De acuerdo con los comentarios anteriores:

*Recomendamos que se respete la normativa contractual evitando situaciones como la descrita en párrafos anteriores de prestación de servicios sin la adecuada cobertura legal; la redacción adecuada de los pliegos ajustándose a las características concretas de cada tipo de contrato y se aprueben las correspondientes modificaciones contractuales exigiendo que el adjudicatario se ajuste a las condiciones económicas estipuladas evitando desviaciones importantes entre el presupuesto y liquidación final de los servicios.*

El segundo expediente de Vanguardia de Seguridad se adjudica directamente previa petición de ofertas junto con otros contratos de seguridad de la autovía del Norte. El contrato se formaliza el 1 de diciembre de 1991 y finaliza el 30 de setiembre de 1992.

En nuestra revisión no hemos encontrado excepciones significativas y el expediente se adecúa a la legislación vigente.

#### VI. RESUMEN GENERAL DE COSTES.

A continuación presentamos un cuadro resumen donde mostramos los diferentes conceptos de gastos imputables a la obra recogiendo los pagos efectuados hasta el 31 de diciembre de 1995.

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

- Proyectos.
- Obra.
- Obra complementaria.
- Reposiciones.
- Asistencia técnica y dirección de obra.
- Expropiaciones.
- Seguridad.

	Proyectos	Obra	Obras complementarias	Servicios afectados	Asistencia técnica	Expropiación	Seguridad	Total General
Tramo I	10.720.000	2.099.197.278		13.328.351				2.123.245.629
Tramo II	11.275.000	2.264.392.278		15.792.019				2.291.459.297
Tramo I y II (conjuntamente)	9.820.317		484.762.493		25.220.596 86.915.695	601.576.016		1.208.295.117
Tramo III	10.595.000	3.371.838.028		12.849.129				3.395.282.157
Tramo IV	10.595.000	2.632.225.500		17.340.420				2.660.160.920
Tramos III y IV (conjuntamente)	12.289.975				87.250.397 41466.086	543.486.941		684.493.399
Sin identificar con tramo concreto						166.221.792	474.689.626	640.911.418
Totales	65.295.292	10.367.653.084	484.762.493	59.309.919	240.852.774	1.311.284.749	474.689.626	13.003.847.937

El Departamento de Obras Públicas, siguiendo la recomendación efectuada por esta Cámara en el Informe sobre la Autovía del Norte, ha mantenido un registro contable específico para esta obra lo que redundará en un mayor control y claridad de los gastos que las obras van produciendo.

Hay que precisar que con posterioridad a abril de 1996 pueden producirse nuevos gastos ya que no existe, a la fecha de finalización del informe, certificación final de obras de los tramos III y IV y una posible revisión de precios del tramo II.

Además, pueden producirse otros gastos ya que se trata de una obra sin terminar, si bien esti-

mamos que los mismos no tendrán la suficiente materialidad como para desvirtuar el coste total.

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

## VII. PROYECTOS.

A continuación mostramos la adjudicación realizada al 12 de noviembre de 1988 de los proyectos de las cuatro fases de la autovía, los proyectos de obra complementaria, las modificaciones de los proyectos y las certificaciones pagadas.

	Adjudicación	% de Baja	Plazo	Modificaciones	Certificado	Adjudicatario
Tramo I	9.420.000	5,56	5 meses	1.300.000	10.720.000	J. R. Ranz
Tramo II	9.975.000	0	5 meses	1.300.000	11.275.000	Iberinsa
Tramo III						CIMA
Tramo IV	9.295.000	6,82	5 meses	1.300.000	10.595.000	Ingenieros CIMA
Obras complementarias (tramos I y II)	9.500.000		105 días		9.820.317	C. Intec
Obras complementarias (tramos III y IV)	13.563.648		5 meses	(1.273.673)	12.289.975	Inarsa
Total	61.048.648			3.926.327	65.295.292	

A partir del análisis efectuado de los proyectos de las cuatro fases de la autovía Irurtzun-Altsasu/Alsasua y sus modificaciones, llegamos a las siguientes conclusiones:

1. Ninguno de los expedientes analizados contiene el informe a que se refiere el artículo 4 del Decreto 1005/74 justificando la insuficiencia o la falta de adecuación o la conveniencia de no ampliar los medios personales y materiales con

que cuenta el Departamento de Obras Públicas para realizar los proyectos que se contratan.

Este informe es también preceptivo con la normativa actualmente vigente (Decreto foral 161/91) ya que este tipo de contratos se concibieron "Como instrumentos de apoyo a los órganos administrativos, que pueden así completar su capacidad de acción en caso de insuficiencia de los medios ordinarios disponibles, bien para aten-

der necesidades de carácter coyuntural, bien para prestar determinados servicios que sea preferible confiar al sector privado por razones de economía o eficacia, sin necesidad de una inadecuada ampliación de las unidades administrativas”.

2. El plazo de ejecución del contrato termina, para los dos primeros tramos el 13 de mayo de 1989 y para los dos últimos el 17 de mayo del mismo año. El informe propuesta de ampliación del contrato se realizó en marzo de 1989, pero la modificación no es aprobada por el órgano de contratación hasta agosto en el tramo I y hasta octubre en los otros tres tramos; es decir 3 y 5 meses después respectivamente de la finalización del contrato.

3. El proyecto de obras complementarias de la fase III y IV experimenta una tramitación compleja tal y como relatamos en el epígrafe II del informe y que podemos resumir en los siguientes puntos:

a) Se produce un notable retraso en la recepción del proyecto sin que se tramite ni se conceda ninguna prórroga.

b) Existen serias discrepancias con la Administración en cuanto a la calidad del proyecto sin que se llegue a rescindir el contrato.

c) No consta en el expediente el acta de recepción del proyecto.

De acuerdo con los comentarios efectuados en este epígrafe de proyectos efectuamos, a continuación, las siguientes recomendaciones:

*Cumplimentar adecuadamente, en los expedientes, la exigencia plasmada en el artículo 4 del Decreto 1005/74 justificando la necesidad de acudir al sector privado para realizar los proyectos.*

*Prestar la debida atención a la ejecución de los proyectos en las fechas previstas, ampliando, si existe causa justificativa, el plazo previsto inicialmente o penalizando al adjudicatario por los retrasos injustificados, de acuerdo con la normativa vigente.*

*Incrementar la supervisión de los proyectos 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 de los proyectos repercutan posteriormente en la fase de realización de las obras.*

#### VIII. OBRA.

Analizados los expedientes de obra de cada uno de los tramos I, II, III y IV en que se subdivide la autovía, a continuación destacamos aquellos aspectos que consideramos de interés, distinguiendo en el análisis:

- Las actuaciones presupuestarias y la adjudicación.
- Las modificaciones de obra.
- La ejecución del contrato.

#### VIII.1. ACTUACIONES PREPARATORIAS Y ADJUDICACION.

Adjudicación obra						
Tramos	Fecha	Cía adjudicataria	Publicación D.O.C.E.	Plazo meses	Importe (en millones ptas.)	Forma de adjudicación
I	31.12.90	UTE Irurtzun	No	19	1.578,9	Concurso
II	31.12.90	Dragados y Construcc	Sí	20	1.795,5	Concurso
III	22.02.93	UTE Arbizu	Sí	22	2.446,3	Concurso
IV	22.02.93	Agroman	Sí	20	1.953,2	Concurso
Total					7.773,9	

La adjudicación de los cuatro tramos de la autovía se realiza mediante concurso, argumentando que no es posible la fijación previa de un presupuesto definitivo y en los PCAP se prevé la posibilidad de que los concursantes presenten soluciones técnicas alternativas a las propuestas. Sobre dichos pliegos tenemos que señalar que:

- Establecen los criterios de adjudicación pero no los cuantifican.
- En los tramos I y II aparece en los pliegos el criterio del “interés empresarial en la zona” sin que en la relación de documentos a presentar por los concursantes se especifique el modo de acreditar tal mérito.

En los tramos III y IV se sustituye por el de adecuación empresarial a las características temporales y ubicación de las obras, con la misma problemática de acreditación.

En las actas de viabilidad y replanteo previo se afirma que los servicios afectados están contemplados en el proyecto de construcción para ser ejecutados por el contratista adjudicatario, aunque en realidad posteriormente dichas obras deben ser ejecutadas por Fensa y Telefónica lo que indefectiblemente provoca modificaciones posteriores desagregando dichas obras del contrato principal.

En el tramo I, en el proceso de adjudicación, se realiza un informe técnico valorando las propuestas presentadas por los licitantes. En este informe-propuesta de la Sección de Obras, con el visto bueno del director del Servicio de Caminos, se valoran todos los criterios establecidos en los pliegos a excepción del "interés empresarial". Dicha valoración coloca a la empresa que resultó finalmente adjudicataria, Ute Irurtzun, en los últimos puestos con una diferencia sustancial con la que era propuesta como adjudicataria en primer lugar.

No obstante, con posterioridad, el consejero de Obras Públicas adjudicó a la Ute Irurtzun, sin justificar la elección de dicho contratista ni explicar por qué no se tienen en cuenta los criterios técnicos que proponían distinto adjudicatario.

En el tramo II la adjudicación se realiza de acuerdo con el informe técnico de valoración de las propuestas presentadas sin valorar el criterio de "interés empresarial en la zona" a Dragados y Construcciones, S.A.

En los tramos I y II el Gobierno de Navarra se reserva el derecho de cambiar el tipo de firme de rígido a flexible, aplicándose en este caso los precios unitarios que constan en el proyecto.

En los tramos III y IV, la adjudicación a la Ute Arbizu y Agroman respectivamente se realiza de acuerdo con un informe propuesta firmado por el director del Servicio de Caminos sin explicar la ponderación de los criterios establecidos en los pliegos ni las razones concretas que motivan dichas adjudicaciones, lo que impide la verificación posterior de la adecuada aplicación de los criterios de selección.

En ambos tramos los contratos se firman con notable retraso contraviniendo el plazo de 30 días establecido en los pliegos.

## VIII.2. MODIFICACIONES.

En todos los tramos se producen, con posterioridad, un número considerable de modificaciones contractual. En el cuadro que a continuación se inserta se expresan las mismas:

Tramo	Número de expedientes	Importe en millones
I	7	177,8
II	5	357,8
III	7	574,8
IV	3	488,6
Total	22	1.599

### VIII.2.1. Modificaciones tramo I.

Se realizan siete modificaciones de la obra, que se adjudican a la empresa adjudicataria de la obra principal, por un importe de 177,8 millones de pesetas, que suponen un 11,2 por ciento sobre la adjudicación inicial:

- 1) Modificación de anualidades. Sin repercusión económica. En el expediente no consta nuevo programa de trabajo ni aprobación de la Administración.
- 2) Ramal de Hiriberri-Villanueva (22,4 millones).
- 3) Paso ferrocarril, enlace Satrustegi (31,6 millones).
- 4) Paso superior de Hiriberri-Villanueva (40,7 millones).
- 5) Obras accesorias de peticiones de ayuntamientos, 17 actuaciones (121,6 millones).
- 6) Modificaciones líneas telefónicas, segregando del proyecto inicial obras que corresponde realizar a la Compañía Telefónica (lo que supone un menor gasto de 18 millones de pesetas).
- 7) Cambio de firme rígido a flexible (menor gasto efectivo de 20,4 millones, aunque en realidad supone un mayor gasto de 46,8 millones como veremos). Esta modificación se inicia a instancias del contratista que alega que con el firme flexible será más probable el cumplimiento de los plazos de construcción y presenta un presupuesto para firme flexible de 410,2 millones de pesetas que es el resultado de aplicar unos nuevos precios unitarios que no fueron los adjudicados.

Este argumento del contratista choca con su oferta en la que el plazo (que fue una causa importante de la adjudicación) ofertado era de 19

meses tanto para firme rígido como para el flexible.

Además el contratista en su petición de cambio aporta una serie de consideraciones técnicas para justificar el cambio que son rechazadas por el jefe de sección de Proyectos y Obras del Departamento de Obras Públicas.

En el proyecto aprobado por el órgano de contratación, el precio del firme flexible se establecía en 363,3 millones, en tanto que el firme rígido suponía 430,7 millones (es decir una diferencia de 67,3 millones de ahorro con el cambio).

El informe técnico citado señala, además, que aunque el firme flexible propuesto resulta más económico que el de hormigón adjudicado, ello no quiere decir que los precios unitarios de este firme sean especialmente ventajosos, ya que está admitido que el firme flexible es un 26 por ciento más barato que el rígido, en tanto que en la propuesta adjudicada disminuye solamente un 10 por ciento.

En definitiva, y hasta el momento, la propuesta de la empresa es informada desfavorablemente por el técnico de Obras Públicas.

Unos días después, el director del Servicio de Caminos firma un informe propuesta en sentido contrario al hasta ahora considerado por el jefe de Sección de Proyectos arguyendo, entre otras consideraciones técnicas, que la empresa adjudicataria no tiene experiencia en firme rígido (lo que no es congruente con que ésta sea la empresa que resultó adjudicataria de la obra en firme rígido).

En este último informe se establece que deben ser de aplicación los precios existentes en el proyecto tal y como señalan, por otra parte, los pliegos y la orden foral de adjudicación.

El consejero de Obras Públicas mediante Orden foral 1137/91, de 11 de noviembre, aprueba la modificación de firme rígido a flexible, señalando expresamente que los precios a aplicar serán los existentes en el proyecto que sirvió de base para la adjudicación (lo que supone un ahorro de 67,3 millones, como vimos).

Un mes y cuatro días después de la aprobación de dicha orden foral, en informe firmado por el jefe de la Sección de Proyectos y Obras, el visto bueno del director del Servicio de Caminos y del interventor, se señala que la orden foral anterior debe ser modificada de forma que los precios no sean los existentes en el proyecto que ha servido de base a la adjudicación sino los existentes en el proyecto alternativo presentado por el adjudicatario.

Por Orden foral 38/92, de 12 de febrero, se modifica la orden anterior quedando vigentes los nuevos precios sin que se exprese causa alguna que haga decaer la reiterada exigencia del sometimiento a los precios del proyecto base.

Así pues, la diferencia se reduce a 20,4 millones. Esta corrección de la modificación aprobada supone 46,8 millones más para la adjudicataria.

#### **VIII.2.2. Modificaciones tramo II.**

Se realizan cinco modificaciones de la obra que se adjudican a la empresa adjudicataria de la obra principal por un importe de 357,8 millones, que suponen un 19,9 por ciento sobre la adjudicación inicial:

1) Disminución anualidad 1991 (sin repercusión económica). Dicho ajuste en las anualidades se realiza sin adecuarse al artículo 152 del RCE mediante la revisión del programa de trabajo y sin que se invoque en el informe propuesta razón alguna que justifique el cambio de anualidades y, por ende, el plazo de ejecución indirectamente.

En el expediente no figura el acta de comprobación del replanteo por lo que no podemos apreciar si existen en su momento objeciones por parte del adjudicatario que puedan explicar la necesidad de este reajuste.

2) Ejecución de obras contenidas en el proyecto reformado nº 1 que suponen 65,9 millones de pesetas.

3) Construcción del ramal de enlace Uharte Arakil que supone 34,3 millones.

Esta modificación no ha sido aprobada por el órgano de contratación.

4) Ejecución de obras del proyecto reformado nº 2, que supone un incremento de 264,4 millones, incluyendo el cambio de firme.

Dicha modificación debido a su importe conlleva reajuste de fianza sin que conste en el expediente su realización.

5) Líneas telefónicas afectadas que suponen un menor gasto de 6,8 millones de pesetas al segregarse del proyecto la reposición de los servicios afectados que deben ser realizados por la Compañía Telefónica y abonados a ésta.

#### **VIII.2.3. Modificaciones tramo III.**

Se realizan siete modificaciones de la obra, que se adjudican a la empresa adjudicataria de la obra principal, por un importe de 574,8 millones de pesetas, que suponen un 23,4 por ciento sobre la adjudicación inicial:

1) La orden foral de adjudicación deja abierta la posibilidad de cambiar las soluciones técnicas adjudicadas en cuanto al firme y a las estructuras, haciendo uso en este caso de los precios unitarios existentes en el proyecto, de manera que se obtenga la cifra global adjudicada de 2.446,3 millones. De esta forma, la adjudicataria presenta un nuevo presupuesto reformando los estructuras y firmes pero, además, presenta, al parecer de conformidad con el Departamento de Obras Públicas, una modificación de las estructuras que conlleven un incremento del gasto de 61,8 millones de pesetas.

2) Modificación por incremento de movimientos de tierras con un importe de 309,3 millones fundamentado en que la realidad no se ajusta al informe geotécnico anejo al proyecto.

Esta modificación requería el reajuste de la fianza, debido a su importe, de acuerdo con el artículo 16 de la LFC, reajuste que no nos consta haya sido realizado.

3) Modificación cimentación de terraplenes, por un importe de 208,6 millones. El informe jurídico señala que junto a las anteriores modificaciones supone un incremento del 23,8 por ciento, y por tanto, es causa de resolución contractual, posibilidad que no se utiliza aunque se reajuste la fianza pero solamente para el importe correspondiente a esta modificación.

4) Modificación vigas estructurales y afirmación. Dos modificaciones que suponen un ahorro de 0,2 millones de pesetas. No se tramitan como tales modificaciones y son aprobadas por la dirección de obras, dentro de sus atribuciones legales.

5) Proyecto modificado de estructuras (falsos túneles de Lakuntza y otros).

Al igual que las dos anteriores no se tramita como modificación y es aprobada por la dirección de obra, introduce 13 precios contradictorios y supone una disminución del presupuesto de un millón de pesetas, ahora bien, tal importe de modificación es un neto entre un incremento sobre el proyecto de 73,5 millones y una disminución sobre el proyecto de 74,5 millones.

Estas modificaciones afectan a las estructuras que previamente habían sido modificadas en la primera modificación.

Estamos ante un supuesto de modificación contractual que, por un lado, supone la supresión de obras de las comprendidas en la contrata (de un puente se pasa a un falso túnel) y la introducción de unidades de obra nuevas, no comprendidas en la contrata (como lo prueba la introducción de 13 precios contradictorios), por lo que, en virtud del artículo 56.1, párrafo 2º, debería haberse tramitado expediente de modificación en los términos establecidos en el artículo 16 de la LFC.

6) Modificación desagregación afecciones Iberdrola. Detrayendo del expediente la obra en las líneas eléctricas cuya realización se adjudicó al contratista y que deben ser realizadas por el propietario de las líneas eléctricas. La detracción del presupuesto supone 8,4 millones y los pagos a Iberdrola suponen 12,8 millones de pesetas.

#### **VIII.2.4. Modificaciones tramo IV.**

En este caso, al igual que en el tramo III, nos encontramos con unos cambios técnicos que se producen antes de la firma del contrato y que afectan a determinadas características de las obras que no estaban perfectamente definidas en el momento de la adjudicación.

Esta posibilidad estaba contemplada en los PCAP siempre que dichas modificaciones no afectaran al precio total adjudicado.

Se realizan tres modificaciones que se adjudican a la empresa adjudicataria de la obra principal, por un importe de 488,6 millones, que suponen un 25 por ciento sobre la adjudicación inicial.

##### **1) Modificación línea de alta tensión Itxaso.**

Se trata de la eliminación de una torre eléctrica, no contemplada en el proyecto adjudicado y por tanto el trabajo se encarga a la compañía propietaria de la torre por un importe de 17,3 millones de pesetas.

2) Modificación cimiento de terraplenes y revisión enlace Altsasu/Alsasua (que pasa de ser un paso inferior a superior) y que supone 291,2 millones de pesetas.

##### **3) Realización obras complementarias.**

Con un importe de 197,4 millones incluye 28 actuaciones como consecuencia de alegaciones y acuerdos suscritos con ayuntamientos afectados por las obras y que son encargados a la contratista adjudicataria de la obra principal.

## VIII.3. EJECUCION DEL CONTRATO.

	Adjudicación inicial	Modificaciones	Adjudicado más modificaciones	Certificado	% Desviac. s/adj. inic.	% Desviac. s/adj. + modif.
Tramo I	1.578,9	177,8	1.756,7	2.099,2	32,9	19,5
Tramo II	1.795,5	357,8	2.153,3	2.264,4	26,1	5,1
Tramo III	2.446,3	574,8	3.021,1	3.371,8	37,8	11,6
Tramo IV	1.953,2	488,6	2.441,8	2.632,2	34,7	7,7
Total	7.773,9	1.599	9372,9	10.367,6	33,3	10,6

Como vemos en el cuadro anterior, la desviación entre el total certificado y la adjudicación inicial alcanza una media del 33,3 por ciento para los cuatro tramos.

No obstante, si incluimos las modificaciones, dicha diferencia se reduce hasta una media del 10,6 por ciento.

Por otra parte, en las certificaciones finales influye también el cambio del tipo de Iva aplicable

debido a un cambio legislativo entre la adjudicación y el final del contrato y revisiones de precios, lo que reduciría el porcentaje de desviación al 6,3 por ciento.

Además, según estaba previsto en los pliegos, se ha hecho uso de una provisión especial en los tramos I, III y IV que la ley reserva para casos especiales y se reservan únicamente para aquellas unidades de obra cuyo número exacto sea de muy difícil determinación en el proyecto.

## Certificaciones

Tramos	Provisión especial	Diferencia de Iva	Revisión precios	Resto	Total
I	157,8	33,2	14,3	1.893,9	2.099,2
II	–	41,2	–	2.223,2	2.264,4
III	199	11,5	142,1	3.019,2	3.371,8
IV	45,7	10,7	144,6	2.431,2	2.632,2
Total	402,5	96,6	301	9.567,5	10.367,6

Hay que matizar, por último, que no consta hasta el momento certificación final de los tramos III y IV y puede producirse una revisión de precios del tramo II ya que se trata de una obra que no está totalmente terminada.

Con respecto a los plazos de ejecución de las obras, en el caso de las obras complementarias experimentan un retraso superior al año, sin que se haya abierto expediente de sanción por mora, según consta en el informe del interventor del departamento.

Con respecto a la obra principal, en los tramos I y II no nos consta la existencia de acta de comprobación del replanteo por lo que no podemos apreciar si ha existido retraso en la ejecución de la obra.

Como **conclusiones** de este apartado de obras, podemos reseñar:

**1ª.** Utilización del concurso como forma normal de adjudicación con la peculiaridad de que en los PCAP se señalan los criterios de selección de contratistas pero no la importancia relativa que se le atribuye a cada uno de ellos.

Esta falta de valoración previa de los criterios de adjudicación y la indeterminación de su importancia en los PCAP origina que las empresas concursantes carezcan de referencias válidas sobre las pautas por las que han de ser evaluadas sus ofertas (caso generalizable a todos los tramos de la autovía).

En los PCAP de los tramos I y II aparece el criterio de "interés empresarial en la zona" que dudosamente puede considerarse como semejante a los contemplados en el artículo 40 de la LFC. Nada se establece además en los pliegos sobre

la manera de evaluar dicho mérito, que por otra parte, resulta de difícil objetivación.

En el caso del tramo I la adjudicación la realiza por el consejero de Obras Públicas en contra de la valoración efectuada por el informe técnico de las propuestas presentadas, sin que quede adecuadamente justificada dicha elección.

En el caso de los tramos III y IV el consejero de Obras Públicas adjudica al concursante propuesto por el director del Servicio de Caminos sin que tal propuesta exprese las razones concretas que motivan tal adjudicación ni se adjunte la puntuación obtenida por los distintos licitadores.

Hay que resaltar la discrecionalidad que supone el establecer los criterios de adjudicación una vez conocidas las empresas licitantes, discrecionalidad que se agrava si las adjudicaciones se realizan en contra de los criterios técnicos de valoración o con ausencia de los mismos.

**2ª.** Observamos que la inadecuada supervisión de los proyectos, comentada en el epígrafe anterior, y las peticiones de ayuntamientos provocan modificaciones del proyecto inicial que no siempre se tramitan adecuadamente.

Normalmente estas modificaciones no van acompañadas del preceptivo reajuste de las fianzas depositadas por el adjudicatario, tal como exige el artículo 113 de la LFC.

Particularmente relevante resulta la modificación de cambio de firme rígido a flexible sin que hayan sido aplicados los precios que establecían los PCAP para dicha eventualidad en el tramo I. La no aplicación de los precios ha supuesto una reducción de 46,8 millones de pesetas sobre el ahorro previsto, sin que esta eventualidad quede justificada.

De acuerdo con los párrafos anteriores recomendamos:

- *Que la Administración 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 artículo 82 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.*

- *Que en toda adjudicación se cumplimente adecuadamente la valoración obtenida en cada uno de los criterios y para cada contratista, de manera que se justifique adecuadamente la elección del adjudicatario.*

- *El cumplimiento de la legalidad en materia de modificaciones, que sin afectar al ritmo normal de*

*las obras se tramiten y aprueben con la necesaria agilidad, permitiendo de este modo un adecuado control de los costes de las obras, justificando adecuadamente su necesidad y reajustando el importe de las fianzas en los casos en que la legislación lo exige (artículo 16 de la LFC).*

- *La utilización de la provisión especial de una manera restringida a casos verdaderamente especiales, de acuerdo con la legislación vigente.*

## **IX. OBRA COMPLEMENTARIA Y REPOSICIÓN DE SERVICIOS AFECTADOS.**

**IX.1. OBRA COMPLEMENTARIA (TRAMOS I Y II).**

### **IX.1.1. Actuaciones preparatorias y adjudicación.**

Los PCAP se ajustan al contenido mínimo exigido en el artículo 82 del RCE con excepción de:

- El establecimiento de los criterios de adjudicación que solamente son enumerados pero no aparecen cuantificados.

- El acta de viabilidad y replanteo previo afirma que la reposición de los servicios afectados se encuentra incluida en el proyecto para ser ejecutada por el contratista adjudicatario, práctica ésta que ya ha sido criticada anteriormente y que pone de manifiesto el informe jurídico del letrado del Departamento.

La mesa de contratación recibe 11 ofertas y el órgano de contratación adjudica a la empresa propuesta en el informe técnico de evaluación de las ofertas. Este informe es firmado por el jefe de Sección de Proyectos y Obras con el visto bueno del director del Servicio de Caminos y propone a la empresa Mariezcurrena.

No obstante, hay que precisar que:

No se adjunta un cuadro de valoración de las ofertas puntuando cada uno de los criterios establecidos en los pliegos ni expresa la ponderación asignada a cada uno de ellos, si bien la propuesta del adjudicatario es la más barata de las presentadas.

No consta en el expediente el acta de comprobación del replanteo.

### **IX.1.2. Formalización del contrato.**

El contrato se formaliza en plazo, por un importe de 391,1 millones de pesetas con un 17,20 por ciento de baja y un plazo de 10 meses.

La baja, considerada en principio temeraria, merece la petición de explicaciones por el Depar-

tamento de Obras Públicas, explicaciones que son consideradas adecuadas por éste.

### IX.1.3. Modificaciones.

Figuran documentadas en el expediente tres modificaciones:

- Modificación de seis caminos.

Modificaciones o ampliaciones en caminos, por un importe de 67,9 millones de pesetas, que por no exceder del 20 por ciento del precio de adjudicación pueden adjudicarse al contratista de la obra principal. No consta en el expediente reajuste de la fianza.

- Modificación ubicación de paradas de autobús.

Se trata de obras complementarias o accesorias de infraestructura para la instalación de marquesinas por un importe de 3,9 millones de pesetas.

### IX.1.4. Ejecución del contrato.

La inexistencia en el expediente del acta de comprobación del replanteo nos impide una correcta verificación del plazo de ejecución de la obra, que al parecer no ha sufrido retraso importante.

A continuación se detalla el coste de la obra, en millones de pesetas:

	Importe
Adjudicado	391,1
Modificación 1ª	67,9
Modificación 2ª	3,9
Total	462,9

Las certificaciones ascienden a 464,3 millones, incluyendo una revisión de precios de 1,9 millones, por lo que sin incluir ésta la ejecución ha experimentado una ligera desviación a la baja.

En adición a la segunda modificación de las obras de infraestructura para la construcción de marquesinas, se plantea una nueva modificación que es la construcción de las mismas que presenten expediente y adjudicación separada.

La adjudicación se realiza mediante concurso, que adolece de los mismos problemas hasta ahora mencionados, al no explicar los valores de los criterios de selección ni adjuntar cuadro con dichas valoraciones

La adjudicación se realiza por un importe de 18,2 millones de pesetas, si bien hay una modifi-

cación de 1,1 millones para el pago de un arquitecto colaborador.

A estas cantidades hay que añadir 1,1 millones de pesetas como consecuencia de un concurso de ideas para el diseño de las marquesinas.

### IX.2. REPOSICION DE SERVICIOS AFECTADOS.

Su reposición supone 59,3 millones de pesetas, como podemos apreciar en el cuadro de gastos de las obras, y han sido comentados en el epígrafe VIII en cada uno de los tramos de la obra principal.

En conclusión, la obra complementaria participa de las mismas deficiencias que la obra principal, en particular lo relativo al establecimiento de criterios de selección en los PCAP sin valorar y la adjudicación directa sin expresar los criterios de selección ni adjuntar documento comparativo de las valoraciones efectuadas.

Igualmente en lo referente a las modificaciones y el necesario reajuste de fianzas exigido por el artículo 113 de la LFC.

En concreto para este epígrafe de obra complementaria hemos de comentar que los PCAP y el acta de viabilidad y replanteo previo de las obras afirman que la reposición de los servicios afectados se encuentra incluida en el proyecto para ser ejecutados por el contratista principal.

La reposición de servicios afectados se refiere a los cambios que deben efectuarse básicamente en líneas eléctricas, telefónicas y otras que normalmente deben ser realizadas por sus propietarios y que dan lugar a modificaciones de la obra al tener que segregarse de la obra principal para que sean realizadas por los propietarios. Dichas segregaciones, además, no producen un reajuste del total adjudicado en el proyecto inicial.

*Recomendamos que se abandone esta práctica y se segreguen en el proyecto inicial de las obras estas reposiciones de servicios a realizar por terceros distintos del adjudicatario principal, garantizando además la viabilidad de las obras con la previa reposición de estos servicios afectados.*

### X. ASISTENCIA TECNICA.

En el cuadro que presentamos a continuación, por tramos y en pesetas, se muestra el presupuesto de licitación, el presupuesto adjudicado y porcentaje de baja, las modificaciones y las certificaciones finales, aportando además los porcentajes de variación.

	Presupuesto licitación s/pliego	Presupuesto adjudicado	% Baja	Modificaciones aprobadas	Certificado	% Var. s/ppto. adjudicado sin var. Iva.	% Var. s/Ppto. licitación sin var. Iva
Tramos I y II							
Control y calidad obras. Elsamex	29.925.134	24.538.610	18,00	—	24.851.289 Diferenc. Iva 369.308	1,28	(16,95)
Control y vigilancia de obras. Eurocontrol	99.246.768	81.855.726	17,52	—	85.468.812 Diferenc. Iva 1.446.884	4,42	(13,88)
Tramos III y IV							
Topografía. Prointec	87.465.140	76.544.774	12,48	10.528.133	86.978.117 Diferenc. Iva 272.280	13,64	(0,55)
Control calidad. Payma	33.395.897	24.378.878	27	1.923.874 16.296.480	41.308.353 Diferenc. Iva 157.733	69,45	23,70
Total	250.032.939	207.317.988	17,08	28.748.487	238.606.571 Diferenc. Iva 2.246.205	15,10	(4,56)

Nota: con posterioridad a la realización del trabajo se reciben las certificaciones finales de los tramos III y IV que suponen un incremento de gasto de 0,2 y 9,7 millones de pesetas respectivamente.

## X.1. TRAMOS I Y II ETXARREN-IRAÑETA-LAKUNTZA.

### X.1.1. Control de calidad.

Con fecha 31 de mayo de 1991 el Departamento de Obras Públicas realiza un informe firmado por el interventor, director del Servicio y jefe de Sección de Proyectos y Obras, dirigido al consejero, con la petición de adjudicar los trabajos de asistencia técnica de control de calidad de las obras correspondientes a los dos primeros tramos, por un importe máximo de 29,9 millones de pesetas.

Con respecto a este informe hemos de precisar que no se justifica adecuadamente la insuficiencia o la falta de adecuación de los medios con que cuenta el Departamento y la conveniencia de contratar con terceros.

Formada la Mesa de contratación se reciben cuatro ofertas pero en el expediente no queda constancia de la documentación aportada por los cuatro licitadores ni la proposición económica de la que resulta adjudicataria, lo que impide comprobar a posteriori la valoración de los criterios de adjudicación.

La adjudicación, según los pliegos de condiciones administrativas particulares, debe realizarse valorando una serie de criterios (medios, experiencia, capacidad, presupuesto).

La adjudicación se realiza el 29 de agosto de 1991 a Elsamex, mediante un informe en el que se hace mención a que es ésta la empresa que presenta la oferta más ventajosa económicamente pero no justifica la valoración realizada de los criterios establecidos en los pliegos. La adjudicación se realiza por un importe de 24,5 millones de pesetas.

La liquidación provisional del contrato, de fecha 15 de julio de 1993, se realiza por un importe de 25,2 millones de pesetas, lo que supone un incremento del 3 por ciento del que aproximadamente un 1,5 se debe al cambio del tipo de iva.

### X.1.2. Control y vigilancia de las obras.

La propuesta de contratación de asistencia técnica para el control y vigilancia de las obras se realiza a partir de un informe, de fecha 31 de mayo de 1991, firmado por el interventor, director del Servicio y jefe de Sección de Proyectos y Obras dirigido al consejero, conteniendo el pliego de prescripciones técnicas y administrativas particulares, estableciendo un plazo de 18 meses y un importe máximo de 99,2 millones.

Al igual que en el caso anterior no se justifica adecuadamente la insuficiencia o falta de adecuación de los medios con que cuenta el Departamento y la conveniencia de contratar con terceros.

Formada la mesa de contratación, se reciben ocho ofertas pero en el expediente no queda constancia de la documentación aportada por los ocho licitadores ni la proposición económica de la que resulta adjudicataria, lo que impide comprobar a posteriori la valoración de los criterios de adjudicación.

La adjudicación según los pliegos de condiciones administrativas particulares debe realizarse valorando una serie de criterios (medios, experiencia, capacidad y presupuesto).

La adjudicación se realiza el 29 de agosto de 1991 a Eurocontrol que es la que presenta la oferta más barata, pero no se justifica la valoración realizada de los criterios establecidos en los pliegos. La adjudicación se realiza por un importe de 81,8 millones de pesetas.

La liquidación provisional del contrato, de fecha 16 de junio de 1993, se realiza por un importe de 86,9 millones de pesetas, lo que supone un incremento del 6 por ciento, del cual un 1,8 por ciento se debe al cambio de tipo de IVA aplicable al contrato.

## X.2. TRAMOS III Y IV.

### X.2.1. Control de calidad.

Con fecha 4 de marzo de 1993 el Departamento de Obras Públicas realiza un informe propuesta firmado por el interventor, director del Servicio de Caminos, jefe de Sección de Proyectos y Obras dirigido al consejero con la petición de adjudicar los trabajos de asistencia técnica de control de calidad de las obras correspondientes a los tramos III y IV, por un importe máximo de 87,4 millones de pesetas.

Con respecto al mencionado informe hay que decir que no se justifica adecuadamente la insuficiencia o falta de adecuación de los medios con que cuenta el Departamento y la conveniencia de contrato con terceros.

Formada la mesa de contratación, se reciben ocho ofertas pero en el expediente no queda constancia de la documentación aportada por los licitadores.

La adjudicación, según los pliegos de condiciones administrativas particulares, debe realizarse valorando una serie de criterios (plazo, oferta, equipo de trabajo, experiencia de la empresa) pero dichos criterios están sin cuantificar.

La adjudicación se realiza a Prointec mediante un informe propuesta donde se aclaran y ponderan los criterios establecidos en los pliegos. La

adjudicación se realiza por un importe de 76,5 millones de pesetas.

La ejecución del contrato sufre una modificación de 10,5 millones con lo que el contrato total asciende a 87,1 millones de pesetas y las certificaciones suponen 87,2 millones (la diferencia se debe al cambio de IVA y un pequeño menor gasto).

### X.2.2. Control y vigilancia de las obras.

La propuesta de contratación de asistencia técnica para el control y vigilancia de las obras de los tramos III y IV se realiza a partir de un informe de fecha 4 de marzo de 1993, firmado por el interventor, director del Servicio y Jefe de la sección de Obras, dirigido al consejero, conteniendo el pliego de condiciones administrativas particulares y un importe máximo de 33,3 millones de pesetas.

Los pliegos establecen como forma de adjudicación el concurso así como los criterios de adjudicación (porcentaje de baja, la oferta, capacidad operativa, equipo, experiencia de la empresa) pero no los cuantifica ni pondera.

La adjudicación se realiza a la empresa Paymosa por 24,3 millones de pesetas sin que en el informe propuesta se explique la valoración realizada de los criterios establecidos en los pliegos.

Existen, con posterioridad, dos modificaciones. Una por un importe de 1,9 y otra por 16,3 millones que exigen un reajuste de la fianza, reajuste que no consta que haya sido realizado, y aumenta el plazo de ejecución en 4 meses.

El total de obra con las modificaciones asciende a 42,6 millones de pesetas y las certificaciones a 41,7 millones.

**En conclusión** estos contratos de asistencia técnica, adolecen de las mismas deficiencias observadas hasta ahora en las adjudicaciones de las obras principal y complementarias así como la falta de reajuste de las fianzas cuando se producen modificaciones.

Las adjudicaciones de asistencia técnica han sido realizadas como veíamos sin justificar la valoración de los criterios establecidos en los pliegos cuya ponderación tampoco especifican.

Por lo tanto, son aplicables las mismas recomendaciones efectuadas en el apartado de obras y obra complementaria en lo relativo a los criterios de selección y baremo, explicación de las puntuaciones obtenidas por los licitantes y reajuste de fianzas en las modificaciones, de acuerdo con el art. 16 de la LFC.

## XI. EXPROPIACIONES.

Tal y como explicamos en el apartado IV del informe en cuanto al alcance del trabajo, el concepto de gasto por expropiación, cuya gestión corresponde a la Sección de Expropiaciones, fue objeto de una revisión exhaustiva en el informe realizado sobre la Autovía del Norte, y cuyos controles fueron considerados adecuados, por lo que, y con el objeto de centrarnos en otros conceptos de gastos cuyo control es más deficiente, no hemos efectuado pruebas en detalle.

Los gastos en concepto de expropiaciones recogidos en el cuadro general en el epígrafe VI del informe ascienden a 1.311 millones de pesetas.

## XII. SEGURIDAD.

Por acuerdo del Gobierno de Navarra del 23 de noviembre de 1989 se autoriza al consejero de obras públicas la realización de los gastos necesarios en orden a asegurar la debida ejecución de las obras de la autovía del Norte.

La seguridad de la autovía de la Barranca, motivada por la proximidad de las obras con las de la autovía del Norte que había sufrido amenazas, comienza con un Acuerdo del Gobierno de Navarra de fecha 4 de julio de 1991 donde se extiende la autorización para celebrar contratos de seguridad a las obras de la autovía de la Barranca "por similares motivos de seguridad que los referentes a la autovía del Norte".

En virtud del anterior acuerdo, ratificado por uno nuevo de fecha 22 de octubre de 1991, el Departamento de Obras Públicas, adjudica la seguridad de la autovía de la Barranca a la empresa Prosehi, con un gasto de 186,1 millones.

Posteriormente, con fecha 1 de diciembre de 1991, se contrata la seguridad con una nueva empresa, Guadamar-Vanguardia de Seguridad, con un gasto de 288,6 millones de pesetas.

Más tarde, en septiembre de 1992, finaliza el contrato con esta empresa al cesar los problemas de seguridad que motivaron dichos contratos.

### XII.1. EXPEDIENTE PROSEHI.

De la revisión del expediente de contratación de la empresa de seguridad Prosehi se obtienen las siguientes conclusiones:

- Inadecuada redacción de los pliegos de condiciones administrativas particulares que, entre otras peculiaridades, solamente establecen penalidades por incumplimiento respecto a la mora,

cuestión absurda al tatarse de una prestación que se realiza día a día.

Esta inadecuada redacción de los pliegos parece deberse a la utilización de unos "pliegos tipo" de contratos de asistencia, pero que en el caso que nos ocupa priva a la Administración de la facultad de sancionar económicamente una incorrecta prestación de esta actividad de seguridad contratada.

- La adjudicación se realiza de una manera directa a la única empresa a la que se le había solicitado propuesta económica.

- La adjudicación es realizada a partir de un informe-propuesta del director general de Obras Públicas de fecha 7 de agosto de 1991. Sin embargo, la primera facturación se produce, incluyendo 9 días de abril, mayo y junio de ese año, por lo que la empresa venía prestando sus servicios con anterioridad a cualquier actuación administrativa de contratación, ya que el contrato se formaliza el 2 de setiembre de 1991 con vigencia hasta el 31 de octubre.

Curiosamente, el contrato firmado aprueba un gasto de 50 millones de pesetas que a dicha fecha ya se había triplicado y el 23 de octubre de 1991 se aprueba una modificación incrementando el gasto en 100 millones que a dicha fecha ya estaban gastados, comunicándose en este momento a la empresa la denuncia del contrato por parte del Gobierno de Navarra.

La liquidación final supone un 24,6 por ciento de incremento sobre el presupuesto aprobado, incluida la modificación, ascendiendo a un total de 186,1 millones.

### XII.2. EXPEDIENTE GUADIAMAR-VANGUARDIA DE SEGURIDAD.

Este contrato se adjudica directamente previa petición de cinco ofertas junto con otros contratos de seguridad relativos a la autovía del Norte.

Los contratos correspondientes (incluido este) se formalizan el 1 de diciembre de 1991 y tras sucesivas prórrogas concluyen el 30 de setiembre de 1992.

Desde el punto de vista jurídico ha de señalarse que, en general, el expediente formalizado se adecúa a la legalidad vigente en materia de contratos, no habiendo encontrado en nuestra revisión excepciones significativas a la misma.

Pamplona, 18 de noviembre de 1996

El Presidente: Francisco Javier Tuñón San Martín

**ANEXOS.****ANEXO 1. ALEGACIONES DEL DEPARTAMENTO DE OBRAS PUBLICAS AL INFORME PROVISIONAL.****1.- DE CARACTER TECNICO Y GENERAL.**

1.- El epígrafe VIII.3 "Ejecución del contrato", del informe provisional sobre la Autovía de la Barranca realizado por la Cámara de Comptos se inicia con un cuadro y un párrafo referido a él que señala literalmente: "Como vemos en el cuadro anterior, la desviación entre el total certificado y la adjudicación inicial alcanza una media del 33,3 por ciento para los cuatro tramos".

En los dos párrafos siguientes matiza esta cifra, señalando que, si se incluyesen las modificaciones, el cambio del tipo de Iva y las revisiones de precios, se reduciría el porcentaje de desviación al 6,3 %.

Alegaciones:

*La primera cifra, la del 33,3%, no debe figurar en el informe porque no es correcta ni tiene sentido.*

No es correcto contabilizar como desviación contractual elementos a los que se está obligado por el contrato, como la revisión de precios, o previstos en el mismo y que no lo modifican, como la provisión especial, o que son política impositiva del Gobierno, como el cambio de Iva.

No tiene sentido comparar unidades heterogéneas como el presupuesto de adjudicación inicial, que se refiere a unas obras determinadas, y la certificación final, en la que además de contabilizar los elementos citados anteriormente, se engloban nuevas obras que han tenido un proyecto y una aprobación distintas de la inicial, una

información pública y unas expropiaciones propias, y una tramitación y un plazo específicos e independientes de la adjudicación inicial.

*La segunda cifra dada, la que según la Cámara "reduciría el porcentaje de desviación al 6,3", tampoco es correcta.*

No es correcta porque está considerando la provisión especial como una modificación del contrato, y el artículo 21, párrafo 3, de la Ley Foral de Contratos, refiriéndose a la provisión especial, indica literalmente:

"Su utilización, que será dispuesta por el director facultativo, supondrá un aumento proporcional del plazo establecido, aunque no tendrá a ningún efecto el carácter de modificación del contrato".

Por tanto, si según la Ley la provisión especial no puede tener a ningún efecto el carácter de modificación del contrato, tampoco puede tenerlo al efecto de un informe provisional de la Cámara de Comptos.

El informe definitivo debe corregir en este aspecto el informe provisional y omitir para la provisión especial el carácter de modificación del contrato, pues, de otra forma, la Cámara desconocería la Ley Foral de Contratos.

Como la provisión especial no tiene a ningún efecto el carácter de modificación del contrato, es que forma parte del mismo y que su importe está autorizado y aprobado (lo que es evidente a la vista de las órdenes Forales 1209/90, 1210/90, 1191/92 y 1192/92 y de los 4 Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares de los respectivos 4 tramos de la Autovía).

Por consiguiente, las magnitudes económicas de la ejecución de cada contrato son las que se recogen en la siguiente tabla:

Tramo	I	II	III	IV	Total
Adjudicación inicial (A)	1.578.963.603	1.795.507.180	2.446.332.724	1.953.246.351	7.774.049.858,00
Modificados (B)	216.558.221	330.423.434	584.449.479	488.732.586	1.620.163.720,00
% Mod/Adjud. inicial	13,72	18,40	23,89	25,02	20,84
Provisión aprobada	157.896.360	171.973.763	304.000.000	277.300.000	911.170.123,00
Provisión E. utilizada (C)	157.896.360	0	199.000.000	45.700.000	402.596.360,00
% Prov/Adjud. inicial	10,0	0,0	8,1	2,3	5,2
Total consolidado (A+B+C)	1.953.418.184	2.125.930.614	3.229.782.203	2.487.678.937	9.796.809.938,00
Incremento en liquidación	107.926.447	96.561.664	-11.582.203	-10.778.937	182.126.971,00
%Incr. liquidación/adjud. inicial	6,8	5,4	-0,5	-0,6	2,3
Importe liquidación (*)	2.061.344.631	2.222.492.278	3.218.200.000	2.476.900.000	9.978.936.909,00
%Liquidación(*) Adjud. inicial	30,55	23,78	31,55	26,81	28,36
Dif. Iva	23.600.000	41.900.000	11.500.000	10.700.000	87.700.000,00
%Dif Iva/Adjud. inicial	1,49	2,33	0,47	0,55	1,13
Rev. precios	14.252.674	41.200.000	140.100.000	144.600.000	340.152.674,00
%Rev. Precios/Adjud. inicial	0,90	2,29	5,73	7,40	4,38

(\*) Incluyendo provisión especial utilizada y modificados.

3.- En el epígrafe VIII.2.1 "Modificaciones tramo 1" del informe provisional de la Cámara de Comptos sobre la autovía de la Barranca, cuando se hace referencia al cambio de firme rígido a flexible se dicen los siguientes párrafos textuales:

"el contratista en su petición de cambio aporta una serie de consideraciones técnicas para justificar el cambio que son rechazadas por el jefe de la sección de proyectos y obras del departamento de obras públicas".

"En el proyecto base que sirvió para la adjudicación, el precio del firme flexible se establecía en 363,3 millones, en tanto que el firme rígido suponía 430,37 millones (es decir una diferencia de 67,3 millones de ahorro con el cambio)".

#### Alegación

No es exacto decir que el proyecto base de firme flexible sirviera para la adjudicación, puesto que la obra se adjudicó a la oferta que el adjudicatario presentó a la solución de firme rígido, y no a su oferta de firme flexible.

Si a este contratista se le hubiera adjudicado la solución de firme flexible se hubiera adjudicado a los precios de la alternativa por él presentada, que son los mismos precios que ahora presentaba.

Es decir, para las mismas mediciones hubiera resultado el mismo costo de ahora, o sea 410.268.797 pesetas.

En el informe del jefe de la Sección de Proyectos y Obras al que se refiere la Cámara, se advertía:

"El presupuesto de ejecución material del firme flexible propuesto por el contratista asciende a 410.268.797 pesetas, mientras que el firme de hormigón adjudicado tiene un presupuesto de 430.716.608 pesetas, siendo por tanto la propuesta de firme flexible más económica que la adjudicación de firme rígido.

Hay que hacer notar a este respecto lo siguiente:

a) Los precios unitarios que se aplican son los mismos que figuraban en las secciones que como alternativa presentó el contratista en su oferta de licitación."

#### Comentario:

Ya se ha señalado que, de haberse adjudicado al contratista en la licitación su alternativa de firme flexible, se hubiera hecho a esos precios y no a los del proyecto base.

#### Continúa señalando

"De haberse aplicado los precios del proyecto base, en lugar de los de la oferta alternativa, el presupuesto de la propuesta actual sería de 363.375.629 en vez de los 410.268.797 pesetas presentados."

#### Comentario:

Esta advertencia se hace a los efectos de señalar que la oferta del contratista no es económicamente favorable, como tampoco lo era su oferta de licitación en firme flexible, que era la misma de ahora y no se adjudicó. Pero, evidente-

mente, si se aceptase, habría que aceptarla con todas sus consecuencias.

Continúa el informe del jefe de la Sección de Proyectos y Obras:

“Aunque la sección de firme flexible presentada resulte más económica que la de hormigón adjudicada, ello no quiere decir que los precios unitarios de dicha sección sean especialmente ventajosos, ya que está admitido (véase ... ) que la sección 131 (firme flexible propuesto) es un 26% más económica que la sección 136 (firme rígido adjudicado)...”

El informe provisional de la Cámara de Comptos señala textualmente:

“El consejero de Obras Públicas, mediante Orden Foral 1137/91, de 11 de noviembre, aprueba la modificación de firme rígido a flexible, señalando expresamente que los precios a aplicar serán los existentes en el proyecto que sirvió de base para la adjudicación (lo que supone un ahorro de 67,3 millones, como vimos).”

Alegación

La Orden Foral, en efecto, dice:

“2º: Los precios de los materiales correspondientes al nuevo firme, será los existentes en el proyecto que ha servido de base a la adjudicación”.

Esta frase no tiene sentido por lo siguiente:

El proyecto que sirvió de base a la adjudicación era el de firme rígido, por lo que debe suponerse que la orden foral podría querer referirse al proyecto que sirvió de base a la licitación, y que no se adjudicó. Pero, en ese caso, como ya se ha señalado, se hubiera adjudicado a la alternativa de firme flexible propuesta por el contratista, que coincide con la ahora presentada por el mismo.

Por tanto, en la Orden Foral hay dos errores de concepto.

Continúa el informe de la Cámara de Comptos señalando textualmente:

“Un mes y cuatro días después de la aprobación de dicha orden foral, en informe firmado por el jefe de la Sección de Proyectos y Obras, el visto bueno del director del Servicio de Caminos y del interventor, se señala que la orden foral anterior debe ser modificada de forma que los precios no sean los existentes en el proyecto que ha servido de base a la adjudicación sino los existentes en el proyecto alternativo presentado por el adjudicatario.”

Alegación :

Simplemente, en el nuevo informe, se sometía a la aprobación del Consejero la corrección de los errores antes expuestos.

4.- En los epígrafes VII. “Proyectos” y VIII.3 “Ejecución del contrato” del informe provisional de la Cámara de Comptos se refiere a la supervisión de los proyectos y recomienda textualmente “incrementar la supervisión de los proyectos 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 de los proyectos repercutan posteriormente en la fase de realización de las obras”.

“Observamos que la inadecuada supervisión de los proyectos, comentada en el epígrafe anterior, y las peticiones de los ayuntamientos provocan modificaciones del proyecto inicial que no siempre se tramitan adecuadamente.”

Alegación:

Las concesiones realizadas a peticiones de ayuntamientos y particulares que fueron aceptadas posteriormente a la aprobación de los proyectos por la Administración no podían preverse en el momento de su redacción.

Por otra parte, como ya se ha citado en otro lugar, la fuerte oposición política y social que existía en la zona hacia la obra de la autovía imposibilitó la imprescindible realización exhaustiva de sondeos y catas de reconocimiento geotécnico del terreno.

Además, en varias ocasiones, el órgano de contratación adjudicó la obra a proyectos alternativos presentados por el licitador adjudicatario, lo cual era compatible con la modalidad de concurso con que se realizó la adjudicación. Sobre dichos proyectos, obviamente, no era posible realizar un control suficiente.

No puede admitirse la afirmación genérica de que las “modificaciones del proyecto inicial no se tramitan adecuadamente”, sin concretar a que trámites se refiere, sobre todo considerando que no existe conciencia de haber omitido ningún trámite significativo.

## II.- DE CARACTER JURIDICO.

Desde el punto de vista estrictamente jurídico se detectan en el informe las siguientes cuestiones controvertidas:

1.- En el apartado VII (Proyectos, Punto 3.C) se afirma que no consta en el expediente el acta de recepción del proyecto (se refiere al de las obras complementarias de las fases 111 y IV). Ello no se corresponde con la realidad y es contradictorio incluso con lo que se afirma en el propio informe en el apartado 11.2 (Proyectos), en el que se señala, correctamente, que el acta de liquidación y recepción del citado proyecto son de fecha 25 de febrero de 1994, pues efectivamente en tal fecha se realizó un acta de liquidación con carácter conjunto de documento de recepción del contrato.

3.- En el apartado VII. 2.3. "Modificaciones Tramo III", punto V, se indica que el proyecto modificado de estructuras (falsos túneles de Lakuntza y otros) constituye un supuesto de modificación contractual que supone supresión de obras comprendidas en la contrata e introducción de unidades de obra nuevas, por lo que en virtud del artículo 56.2 de la Ley Foral de Contratos, debería haberse tramitado expediente de modificación. Al respecto ha de señalarse que no se tramitó tal expediente de modificación por no ser ello necesario en virtud de lo establecido en la cláusula VII.2 del pliego de cláusulas administrativas particulares del contrato, que, a su vez, se ampara en la cláusula 50 del pliego de cláusulas administrativas generales para la contratación de obras del Estado. En tales cláusulas se recogen las denominadas "mejoras propuestas por el contratista", que son aquellos cambios del proyecto que, aun suponiendo sustitución de unidades de obra por otras, sean convenientes, aunque no necesarias, y no supongan aumentos del coste. En tal caso, su ejecución puede autorizarse por el director de la obra, sin ser necesaria la aprobación por el órgano de contratación, y ello es precisamente lo que se realizó en el expediente de referencia, sin que fuese, por tanto, preceptiva la aprobación de modificación contractual alguna, a pesar de lo que se afirma en el informe provisional.

4.- Finalmente, cabe comentar que en los apartados V.5 (Asistencia Técnica) y X.1.1 (Control de Calidad) del informe provisional se indica que en el expediente no queda constancia de la documentación presentada por los licitadores, lo que impide comprobar la adecuada valoración de los criterios de adjudicación. Al respecto se ha de manifestar que ello no obedece a ningún motivo de disminuir la información disponible sino pura y simplemente al cumplimiento de la obligación que tiene la Administración de devolver la documentación presentada a los licitadores que lo requieran,

tal y como prescribe el artículo 108 del Reglamento General de Contratación.

Pamplona, 8 de noviembre de 1996

El Consejero de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones: José Ignacio Palacios Zuasti

## **ANEXO 2. CONTESTACION DE LA CAMARA DE COMPTOS A LAS ALEGACIONES FORMULADAS POR EL DEPARTAMENTO DE OBRAS PUBLICAS AL INFORME PROVISIONAL.**

### **I. DE CARACTER TECNICO Y GENERAL.**

#### **Alegación 1.**

En el informe, cuando analizamos las desviaciones no les damos carácter contractual sino económico, como diferencia entre lo adjudicado inicialmente y lo certificado.

Asimismo, en el informe señalamos que la provisión especial no tiene carácter de modificación por lo que carece de fundamento la alegación en este punto.

En el cuadro de ejecución presentado por el Departamento de Obras Públicas en esta alegación se incluyen unas cifras con ligeras diferencias con las que constan en el informe que son debidas a:

- El Departamento de Obras Públicas no considera las variaciones por segregación de obras y modificaciones que suponen disminución del coste adjudicado (órdenes forales 1335/92, 1137/91, 38/92, 1336/92, 2049/95, etc.)

- Nuestra ejecución en la columna de certificado lógicamente incluye los conceptos de diferencia de Iva y revisiones de precios que forman parte de las certificaciones del contratista.

- En el tramo II no tenemos constancia de que se hayan producido revisiones de precios que en todo caso no aparecen contabilizados.

#### **Alegación 2.**

La alegación número 2 ha sido atendida por lo que la omitimos del texto de alegaciones.

#### **Alegación 3.**

Hay que aclarar que la discrepancia se debe a la existencia de dos órdenes forales distintas:

- La primera toma como referencia los precios del proyecto para el firme flexible.

- La segunda toma como referencia los nuevos precios presentados por el contratista para este tipo de firme.

A nuestro juicio, tal como señala la orden foral de adjudicación de la obra, el criterio debe de ser el primero ya previsto en la citada orden de adjudicación y en los pliegos y no la nueva propuesta de precios del adjudicatario.

#### **Alegación 4.**

Las modificaciones del proyecto inicial decimos que no siempre se tramitan adecuadamente y en el texto del informe citamos las irregularidades en la tramitación de:

- El cambio de firme rígido a flexible. Tramo I.
- Modificación anualidades en el tramo I.
- Disminución de anualidad en el tramo II.
- Construcción del ramal de enlace en el tramo II.
- Proyecto modificado de estructuras. Tramo III.

Por otra parte, en las modificaciones, en general, no se realizan los preceptivos reajustes de fianzas que señala la LFC en su artículo 16.

## **II. DE CARACTER JURIDICO.**

### **Alegación 1.**

No hay contradicción porque no hay acta de recepción. En cualquier caso, en los antecedentes del informe se omite cualquier referencia a dicha acta, cuya carencia, la revisión posterior y el texto del informe ponen de manifiesto.

### **Alegación 2.**

Esta alegación ha sido atendida por lo que la omitimos del texto de alegaciones.

### **Alegaciones 3 y 4.**

Con respecto a estas alegaciones, y corregida en el texto del informe la referencia al artículo 56.1 párrafo 2 de la LFC, esta Cámara se reitera en las afirmaciones contenidas en el informe provisional.

Pamplona, a 18 de noviembre de 1996

El Presidente: Francisco Javier Tuñón San Martín



