



BOLETIN OFICIAL
DEL
PARLAMENTO DE NAVARRA

IV Legislatura

Pamplona, 27 de mayo de 1997

NUM. 38

S U M A R I O

SERIE G:

Comunicaciones, Convocatorias y Avisos:

- Informe de fiscalización sobre la “Liquidación de la Autovía del Norte”, emitido por la Cámara de Comptos (Pág. 2).
- Informe de fiscalización sobre el contrato de alquiler, lavado y planchado de ropa de los centros del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, emitido por la Cámara de Comptos (Pág. 25).
- Informe de fiscalización sobre ejecución del contrato de mantenimiento general del Area de Salud de Tudela (1995-1996), emitido por la Cámara de Comptos (Pág. 28).

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

Informe de fiscalización sobre la “Liquidación de la Autovía del Norte”, emitido por la Cámara de Comptos

La Mesa del Parlamento de Navarra, en sesión celebrada el día 17 de febrero de 1997, acordó ordenar la publicación del informe de fiscalización, emitido por la Cámara de Comptos, sobre la “Liquidación de la Autovía del Norte”.

Pamplona, 18 de febrero de 1997

La Presidenta en funciones: M^a Rosario Villanueva Iturralde

Informe de fiscalización sobre la “Liquidación de la Autovía del Norte”, emitido por la Cámara de Comptos

INDICE

- I. Introducción (Pág. 2).
- II. Régimen jurídico aplicable (Pág. 3).
- III. Objetivo, alcance y limitaciones (Pág. 3).
- IV. Conclusiones y recomendaciones (Pág. 4).
- V. Resumen general de costes (Pág. 7).
- VI. Proyectos (Pág. 8).
- VII. Expropiaciones e indemnizaciones (Pág. 8).
- VIII. Obra (Pág. 9).
 - VIII.1. Obra nueva (Pág. 9).
 - VIII.2. Modificaciones de la obra principal (Pág. 11).
 - VIII.3. Análisis de las desviaciones económicas de la obra (Pág. 17).
- IX. Obra complementaria (Pág. 19).
- X. Reposición de servicios (Pág. 19).
- XI. Asistencia técnica (Pág. 20).
- XII. Gastos de seguridad (Pág. 22).
- XIII. Seguimiento del impacto medioambiental de las obras (Pág. 23).

XIV. Contingencias y gastos posteriores (Pág. 23).

Anexo. Índice cronológico. Resumen de la información sobre la autovía de Leitzaran desde la emisión del anterior informe de la Cámara de Comptos (Pág. 24).

I. INTRODUCCION.

Esta Cámara de Comptos, atendiendo a la solicitud de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra, de 24 de junio de 1992, procedió a realizar un informe de fiscalización de las obras de la autovía Irurtzun-Andoain (Autovía del Norte).

Con fecha 25 de junio de 1993 fue publicado dicho informe en el Boletín del Parlamento de Navarra número 29.

En la fecha de emisión del informe, la obra se encontraba en fase de realización y las cifras de gastos de los diferentes conceptos de la autovía estaban referidos al 31 de diciembre de 1992.

Con posterioridad a dicha fecha las obras han continuado hasta su finalización y apertura al tráfico produciéndose nuevos gastos.

El presente informe responde a la necesidad de completar el trabajo anterior y recoger la totalidad de los gastos hasta la terminación de la obra así como todas aquellas incidencias y aspectos legales a partir de la fecha de corte de operaciones del anterior informe.

Recordemos que esta autovía, cuyos antecedentes se remontan al año 1969, se incluye finalmente en el plan global de inversiones de 1989-1991 mediante Ley foral 1/1989, con un trazado de 28 kilómetros que se subdividen en las siguientes fases y tramos:

A) Fase I

- Tramo I. Adjudicado a la Unión Temporal de Empresas (UTE) Laobea (Laing y Obrascon) en 3.735 millones de pesetas (baja del 0,56 por ciento) y plazo de ejecución de 28 meses (Orden foral 704/1989, de 28 de julio).

- Tramo II. Adjudicado a "Cubiertas y Mzov" en 5.190 millones de pesetas (baja del 1,69 por ciento) y plazo de ejecución de 28 meses (Orden foral 705/1989, de 28 de julio).

B) Fase II

Adjudicada a "Huarte, S.A." en 3.100 millones de pesetas (baja del 1,98 por ciento) y plazo de ejecución de 21 meses (Orden foral 1149/1990, de 8 de octubre).

C) Fase III

- Tramo I. Adjudicado a "Cubiertas y Mzov" en 4.740 millones de pesetas (baja del 2,21 por ciento) y plazo de ejecución de 29 meses (Orden foral 1425/1990, de 10 de diciembre).

- Tramo II. Adjudicado a la "UTE Laobea II (Laing y Obrascon)" en 4.944 millones de pesetas (baja del 1,12 por ciento) y plazo de 28 meses (Orden foral 1426/1990, de 10 de diciembre).

En consecuencia, el total adjudicado asciende a 21.710 millones de pesetas.

La apertura oficial de toda la obra al tráfico se efectúa el 5 de mayo de 1995.

II. 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. Por último, es de aplicación, a partir del 16 de mayo de 1994, el Acuerdo del Gobierno de Navarra de dicha fecha sobre procedimientos de adjudicación.

Asimismo, al no existir en Navarra un reglamento general de contratación que desarrolle el contenido de la mencionada LFC, hemos de remi-

tirnos 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).

Esta última ley es sustituida en mayo de 1995 por la nueva Ley de contratos de las administraciones públicas del Estado. (Ley 13/1995, de 18 de mayo)

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.

III. OBJETIVO, ALCANCE Y LIMITACIONES.

El objetivo del presente informe es mostrar el gasto total de la autovía del Norte añadiendo desde la fecha de corte del anterior informe los pagos posteriores en cada uno de los componentes del coste, hasta el 31 de diciembre de 1995:

- Proyectos
- Expropiaciones e indemnizaciones
- Obra
- Obra complementaria
- Reposiciones
- Asistencia técnica y dirección de obra
- Seguridad
- Otros gastos

Además, el trabajo tiene como objetivo analizar la legalidad de las modificaciones y obras complementarias que se han producido desde el anterior informe y efectuar un análisis del seguimiento y control del impacto ambiental que la obra ha tenido en la fase final y al comienzo de su explotación.

Como metodología se han aplicado los programas habitualmente utilizados por esta Cámara recogidos en sus guías de auditoría y desarrollados dentro de las normas y principios de auditoría del sector público aprobados por la Comisión de Coordinación de los Órganos de Control Externo del Estado Español.

El trabajo se completa con una revisión de las líneas contables del departamento de Obras Públicas para asegurarnos de que no existen gastos imputables a la autovía erróneamente contabilizados en otras líneas contables.

El trabajo de campo se ha realizado durante los meses de junio, julio y agosto por un técnico de auditoría y un auditor.

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.

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

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

Al igual que explicábamos en el anterior informe sobre la autovía y con carácter previo a la exposición de las conclusiones y recomendaciones de este informe, hemos de señalar que las especiales circunstancias que han concurrido en esta obra han condicionado de forma importante su proyección y ejecución y originado un coste adicional importante no sólo en el capítulo de seguridad sino en todos los capítulos de la misma.

Hay que matizar, asimismo, que el presente informe se complementa con el anterior, por lo que para hacerse cargo de la problemática de las obras en lo referente a proyectos, seguridad, adjudicaciones, subcontrataciones y modificaciones previas al 31/12/92, fecha de corte del anterior informe, hay que completarlo con dicho informe que fue publicado en el Boletín Oficial del Parlamento de Navarra nº 29 de 1993, así como en lo referente a las conclusiones y recomendaciones que en el mismo se realizaban.

1. Coste de la obra (apartado V del informe).

Según las previsiones iniciales de 1985, el coste estimado de la autovía se cifraba en 11.500 millones de ptas. Esta cantidad se actualiza a 15.118 millones en el Plan Trienal de inversiones aprobado mediante Ley Foral en 1989, al irse desarrollando los diferentes documentos técnicos de definición de la obra.

Posteriormente en 1989 y 1990 se adjudican las distintas fases de las obras en 21.708 millones a los que hay que añadir la adjudicación en 1992 del Puente de Leitzaran en 736,4 millones y la estabilización de las laderas de Azpirotz en 1995 en 87,6 millones, lo que totaliza una adjudicación para el conjunto de obras de 22.532 millones. A esta cifra hay que añadir 11.166,9 millones de modificaciones de obra aprobadas y 1.883,1 millones en concepto de IVA, revisión de precios

y provisión especial hasta un coste total de 35.582 millones.

Este coste de ejecución de las obras se incrementa con el gasto correspondiente a otros conceptos como proyectos, expropiaciones e indemnizaciones, obra complementaria, reposición de servicios, asistencia técnica, seguridad y otros.

El total pagado hasta la liquidación final, a 31 de diciembre de 1995, por todos estos conceptos asciende a 43.524 millones de pesetas que se desglosan de la siguiente forma:

	millones de pesetas
Proyectos	415,6
Expropiaciones e indemnizaciones	1.053,1
Obra	35.582
Obra complementaria	297,2
Reposición de servicios	116,6
Asistencia técnica	1.545,7
Seguridad	4.510,6
Otros	3,8
Total	43.524,8

Por otra parte la autovía ha tenido unos ingresos que corresponden a la cofinanciación del puente de Leitzaran con la Diputación de Guipúzcoa y al reintegro de parte de los gastos de seguridad por parte del Gobierno central.

Por lo que los gastos netos para el Gobierno de Navarra ascienden a:

	millones de pesetas
Total gastos	43.524,8
50% puente Leitzaran	(409,3)
Reintegro gastos seguridad	(1.907,6)
Total gastos netos	41.207,9

2. Proyectos (apartado VI del informe).

Este concepto, con un gasto de 415,6 millones de pesetas, lógicamente no ha tenido casi movimiento, 3,1 millones, a partir del 31 de diciembre de 1992, por lo que nos remitimos a las conclusiones y recomendaciones realizadas en el anterior informe en cuanto a la calidad de los proyectos, la compensación indemnizatoria del 20 por ciento y al estudio de los precios contenidos en los proyectos encargado a una empresa especializada.

3. Expropiaciones e indemnizaciones (apartado VII del informe).

Concepto que, con un gasto total de 1.053,2 millones de pesetas, ha tenido un movimiento de 121,8 millones a partir de la fecha del anterior informe.

El análisis completo realizado en dicho informe y la razonabilidad del control que sobre estos gastos se realiza hace innecesario incidir de nuevo en su revisión.

4. Obra (apartado VIII del informe).

A partir del 31 de diciembre de 1992, fecha del anterior informe, se realizan dos nuevas obras; Puente sobre el río Leitzarán (O.F. 1059/92) y Estabilización de las laderas de Azpirotz O.F. 1041/95, cuyos importes han sido reseñados anteriormente en el coste de la obra.

Además se sigue trabajando en las diferentes fases de la obra principal hasta su finalización.

Las principales conclusiones del trabajo realizado se refieren a las modificaciones de obra que afectan tanto a las obras nuevas como a las tres fases de la autovía y son las siguientes:

- La mayor parte de las modificaciones se justifican básicamente en las tres fases de la autovía en errores e imprevisiones del proyecto, sin que se hayan exigido responsabilidades al respecto.

- Muchas de estas modificaciones se ejecutan sin sujetarse al procedimiento de tramitación y aprobación previsto por la legislación de contratos vigente.

- Gran parte de estas modificaciones se realizaron sin que existiera consignación presupuestaria imputándose a ejercicios posteriores.

- Se recibió la obra fuera de plazo como correctamente ejecutada.

Una vez firmadas las actas de recepción provisional de las obras se aprueban unas modificaciones finales por Acuerdo del Gobierno de Navarra y son tramitadas formalmente de acuerdo con los requisitos de la LFC para regularizar a posteriori modificaciones de obra ya realizadas y sin tramitar y prorrogan el plazo de ejecución para adecuarse a la fecha de su finalización. El plazo de ejecución prácticamente se duplicó en todas las fases respecto al inicialmente previsto en la adjudicación.

Estas modificaciones posteriores al 31 de diciembre de 1992 ascienden a un total de 8.872,8 millones que sumadas a las realizadas con anterioridad, 2.294,1 millones, suponen un

total de 11.166,9 millones, es decir, un 49,5 por ciento de la adjudicación.

Como consecuencia de estas importantes modificaciones y añadiendo 1.883,1 millones de cambio de IVA, revisión de precios y provisiones especiales se produce con respecto al pago total de las obras por un importe de 35.582 millones, una sustancial desviación económica con respecto a su adjudicación, que resumimos a continuación:

en millones de pesetas			
	Precio adjudicado	Total pagado	% pagado s/ adjudicado
Fase I			95
Tramo I	3.735	7.797,5	109
Tramo II	5.190	9.647,3	86
Fase II	3.100	4.532,6	46
Fase III			31
Tramo I	4.740	5.189,1	9
Tramo II	4.943	7.473,3	51
Puente Leitzarán	736,4	827,7	12
Laderas Azpirotz	87,6	114,5	31
Total	22.532	35.582	58

Como vemos las desviaciones son particularmente importantes en la Fase I (un 95 por ciento de media en los dos tramos), que se reducen en la Fase II al 46 por ciento y en la Fase III con una media del 31 por ciento para los dos tramos.

Así pues, la desviación media de la Fase III es la menor de las tres fases, lo que es congruente con el análisis realizado en el anterior informe, con el asesoramiento de una empresa especializada, que concluía:

“• Los precios de la Fase III son un 40 por ciento superior a los de la Fase I y II.

• Los precios de la Fase III son superiores en un 25 por cien a la media del mercado con grandes oscilaciones entre un 10 por ciento en estructuras, drenajes y un 60 por ciento en el betún para el firme flexible.”

De acuerdo con las conclusiones anteriores esta Cámara reitera las recomendaciones ya efectuadas en anteriores informes:

- *Cumplimentar adecuadamente, en los expedientes, la exigencia plasmada en la legislación vigente de justificar la insuficiencia de medios propios y la necesidad de acudir al sector privado para realizar los proyectos.*

- *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 los errores e imprevisiones de los proyectos, que repercuten posteriormente en la fase de realización de las obras, incrementando notablemente el coste de ejecución y dando lugar a múltiples modificaciones que la hacen más compleja. Por otra parte si los proyectos adolecen de deficiencias, el Gobierno deberá adoptar las medidas investigadoras y correctoras previstas en la legislación vigente.

- *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, según se van ejecutando, justificando adecuadamente su necesidad y reajustando el importe de las fianzas en los casos en que la legislación lo exige.*

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

5. Obra complementaria (apartado IX del informe).

Se trata de obras accesorias o complementarias de la principal no incluidas en el proyecto adjudicado y que por no exceder del 20% del precio de adjudicación principal se encargan al contratista de ésta.

Las adjudicaciones se realizan antes del 31/12/92, fecha del anterior informe, y a partir de esa fecha se reciben certificaciones de obra hasta completar un gasto total de 297,2 millones de pesetas.

6. Reposición de servicios (apartado X del informe).

Se refiere a la reposición de líneas telefónicas y eléctricas afectadas por las obras que son realizadas por las empresas propietarias Fensa, Telefónica, etc.

En este apartado, con un gasto total de 116,6 millones nos remitimos a las conclusiones y recomendaciones realizadas en el anterior informe.

7. Asistencia técnica y dirección de obra (apartado XI del informe).

La asistencia técnica y la dirección de obra para las tres fases de la autovía se llevan, salvo en el caso de la dirección de obra de la fase II, por empresas externas a quienes se adjudican estos trabajos y ha supuesto un gasto de 1.545,7 millones de pesetas.

Si bien la dirección de obra presenta informes periódicos con información técnica de las obras, de dicha información no se deduce la situación económica en cuanto al estado de las obras, obra pendiente y modificaciones realizadas.

Tanto los contratos de asistencia técnica como de dirección de obra, están suscritos de manera que deben modificarse de acuerdo con los retrasos sufridos en las obras, así como con las desviaciones económicas de las mismas, lo que produce las siguientes desviaciones con respecto a la adjudicación inicial:

	Adjudicación	Total pagado	Porcentaje de desviación sobre la adjudicación
Fase I	298,2	883,3	196
Fase II	114,1	181,5	59
Fase III	405,2	475,6	17

De acuerdo con los comentarios anteriores, recomendamos:

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

La práctica reiterada durante los últimos años de contratar externamente los servicios de dirección y asistencia técnica de las obras está suponiendo una progresiva destecnicación de la administración en un área crítica tanto desde el punto de vista técnico como de nivel de gasto por lo que se debe considerar la conveniencia de que la dirección de las obras y su asistencia técnica al menos en sus aspectos esenciales, sean llevadas por los técnicos del Departamento mediante la creación de las unidades técnicas necesarias para ello.

8. Gastos de seguridad (apartado XII del informe).

La contratación de las empresas de seguridad y la práctica totalidad de los gastos por este concepto, que ascienden a 4.510,6 millones, se producen antes del 31 de diciembre de 1992 por lo que nos remitimos a las conclusiones y recomendaciones contenidas en el anterior informe.

Con posterioridad se recuperan 1.907,6 millones del Gobierno Central.

En el año 1993 aparecen gastos por valor de 102 millones de pesetas cuya partida más importante corresponde a los gastos originados por el destacamento de la Guardia Civil, 93,9 millones de pesetas, sin que estos gastos estén debidamente soportados en un instrumento formal de colaboración entre la administración estatal y navarra.

9. Contingencias y gastos posteriores (apartado XIV del informe).

Según nos informa la asesoría jurídica del Gobierno y el Departamento de Obras Públicas, en la actualidad existen recursos pendientes, interpuestos por las constructoras que ascienden a un total de 2.890,8 millones de pesetas que pueden incrementar en un futuro el gasto total de la autovía dependiendo de las resoluciones judiciales.

Por otra parte, con posterioridad al cierre de nuestro trabajo se están produciendo pequeños gastos, que ascienden a 63,7 millones de pesetas que se refieren a obras de ajardinamiento y revegetación que pueden ser consideradas como gastos normales de explotación. Su montante no es significativo con respecto al gasto total de la autovía.

Están surgiendo, además, problemas técnicos en los túneles que provocan desprendimientos. El Departamento de Obras Públicas ha encargado recientemente un estudio para determinar sus causas y las obras necesarias para su reparación, cuyo coste, los análisis jurídicos pertinentes deberán determinar si son imputables a los contratistas de la obra.

En resumen, se trata de una obra compleja técnicamente que en los primeros años se realizó en un contexto desfavorable lo que ha originado un sobrecoste en el capítulo de seguridad e indirectamente en el resto de los capítulos de la misma.

No obstante, estas especiales circunstancias no justifican adecuadamente las fuertes desviaciones en el precio de la obra, en un 58 por ciento sobre la adjudicación y en el plazo que materialmente se duplica con respecto al previsto inicialmente.

Las numerosas modificaciones experimentadas en las obras se justifican básicamente en errores e imprevisiones de los proyectos que no fueron supervisados adecuadamente por la administración, ni se adoptaron las medidas investigadoras y correctoras previstas en la legislación vigente.

Muchas de las modificaciones introducidas no fueron aprobadas en su día, realizándose la obra sin disponer de consignación presupuestaria lo que ha obligado a tratar de regularizar la situación al final de las mismas mediante Acuerdos del Gobierno aprobando modificaciones a posteriori de precio y plazo para adecuarse a la realidad y trasladando el pago de importantes cantidades de unos ejercicios a otros.

La Administración, argumentando la falta de medios propios, contrató la dirección y asistencia

técnica de las obras externamente para lograr un mejor grado de dirección y control de las obras.

Sin embargo, estos servicios han costado 1.545 millones y, como decíamos, las obras han experimentado fuertes desviaciones en precio y plazo de las que paradójicamente han resultado directamente beneficiadas las empresas adjudicatarias de estos servicios que han visto modificados al alza sus respectivos contratos.

La administración no ha hecho uso de las medidas previstas en la legislación vigente para exigir responsabilidades de los adjudicatarios de las obras o de la asistencia técnica y dirección de las obras.

Por otra parte, en la fecha de emisión del Informe están pendientes de resolución reclamaciones de las empresas contratistas por un montante de 2.890 millones que podrían en un futuro incrementar el coste de la autovía.

En la actualidad, finalizado el período de garantía, solamente nos consta que se ha realizado la recepción definitiva de las obras de la fase I, sin que nos conste que se haya realizado la recepción definitiva del resto de las obras. Por otra parte, en los últimos meses están surgiendo problemas técnicos con los túneles que provocan desprendimientos cuyas causas y coste de reparación está analizando el Departamento de Obras Públicas para determinar si son imputables a los contratistas de la obra.

Por último, esta Cámara desea insistir en la importancia que una adecuada planificación, proyección y supervisión de los proyectos tiene para asegurar una posterior ejecución de las obras en precio y plazo.

V. RESUMEN GENERAL DE COSTES.

A continuación presentamos un cuadro resumen donde mostramos los diferentes conceptos de gasto imputables a la obra "Autovía del Norte", recogiendo los pagos realizados hasta el 31 de diciembre de 1995.

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

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

Conceptos como proyectos, seguridad, expropiaciones y otros no es posible repercutirlos en las distintas fases y tramos.

(en millones de pesetas)

	Proyectos	Expropiaciones indemnización	Obra	Obra Complem.	Reposición Servicios	Asistencia Técnica	Seguridad	Otros	Total
Fase I									
Tramo I			7.797,5	210,6	18,7	-			8.026,9
Tramo II			9.647,2	49,6	22,1				9.719
Ambos tramos		452,8				883,3			1.336,1
Total		452,8	17.444,8	260,2	40,8	883,3			19.082,2
Fase II	1,8	176,1	4.532,5		35,1	181,4			4.927,2
Fase III									
Tramo I			5.189,1		33,9				5.223
Tramo II			7.473,3		6,6	0,9			7.480,8
Ambos tramos		386				474,5			860,6
Total		386	12.626,2		40,5	475,4			13.564,6
Puente s/ río Leizaran			827,6			4,5			832,2
Estabilización laderas Azpirotz			114,4						114,4
Autovía (sin poder distinguir fases)									
Proyectos	412,5								412,5
Seguridad							4.510,6		4.510,6
Expropiaciones e indemnización		38,1							38,1
Otros	1,2			36,8		0,7		3,8	42,7
Total	413,7	38,1		36,8		0,7	4.510,6	3,8	5.004
Total Autovía	415,6	1.053,1	35.582	297,2	116,6	1.545,6	4.510,6	3,8	43.524,8

Por otra parte, la autovía ha tenido unos ingresos que corresponden a la cofinanciación del puente de Leizaran con la Diputación de Guipúzcoa y al reintegro de gastos de seguridad por parte del Gobierno central. Por lo que los gastos netos de las obras para Navarra, son los siguientes:

	Millones de pesetas
Total gastos	43.524,8
50 por ciento del Puente Leizaran	(409,3)
Recuperación gastos seguridad	(1.907,6)
Total neto	41.207,9

VI. PROYECTOS.

A 31 de diciembre de 1992 el concepto "proyectos" recogía un gasto de 412,5 millones de pesetas. Con posterioridad a dicha fecha el gasto se incrementó en 3,1 millones por los conceptos siguientes:

	Millones de pesetas
Saldo a 31/12/1992	412,5
Iluminación enlace Iruztzun	1,9
Otros gastos	1,2
Total	415,6

Los gastos han experimentado lógicamente un movimiento mínimo a partir del 31/12/92 por lo que no hay comentarios adicionales en este concepto que fue analizado en profundidad en el anterior informe.

VII. EXPROPIACIONES E INDEMNIZACIONES.

Han tenido el siguiente movimiento a partir del 31/12/92.

	En millones de pesetas		
	Saldo 31/12/92	Nuevos gastos	Saldo final
Fase I	431,9	20,9	452,8
Fase II	155,4	20,8	176,2
Fase III	305,9	80,1	386
Las tres fases	38,2	-	38,2
Total	931,4	121,8	1.053,2

Como ya indicábamos en el anterior informe de la autovía los gastos hasta la fecha de corte del informe recogen los pagos realizados por depósitos previos, perjuicios de rápida ocupación y expropiación, concertados en "entendimiento amistoso" y documentados mediante la correspondiente acta. Dichos pagos son contraprestación de bienes y derechos afectados por el pro-

yecto de autovía y sometidos a información pública.

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

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

Como vemos, con posterioridad al 31/12/92 se han producido nuevos gastos por estos con-

ceptos que ascienden a 121,8 millones de pesetas.

En el anterior informe realizamos una revisión exhaustiva de este concepto llegando a la conclusión de que los gastos eran razonables y estaban debidamente soportados con la documentación apropiada por lo que no hemos considerado necesario ampliar el análisis al pequeño movimiento que ha experimentado a partir de la fecha de corte del anterior informe.

VIII. OBRA.

Dentro del concepto de obra podemos distinguir aquellas obras nuevas que se añaden a la obra principal y las modificaciones contractuales de las obras principales. A continuación presentamos un cuadro donde recogemos los gastos ocasionados por ambos conceptos a partir de la fecha de corte del anterior informe.

(millones de pesetas)

	Presupuesto		Compañía	Modificaciones a 31/12/92		Modificaciones posteriores		Total Pagado
	Contrata	Adjudicación		20%	Otras	31/12/92	Otros conceptos	
Fase I								
Tramo I	3.654	3.735	Laobea	747	401,5	2.448,4	465,6	7.797,5
Tramo II	5.176	5.190	Cubiertas	1.038	107,6	2.651,6	660,1	9.647,3
Fase II								
	3.042	3.100	Huarte	—	—	879,6	553	4.532,6
Fase III								
Tramo I	4.792	4.740	Cubiertas	—	—	421	28,1	5.189,1
Tramo II	4.929	4.943	Laobea	—	—	2.367,2	163,1	7.473,3
Obra nueva								
Puente Leitzarar	901	736,4	Mariezcorena	—	—	82,2	9,1	827,7
Estabilización laderas	99,8	87,6	Tesinsa	—	—	22,8	4,1	114,5
Total		22.532		1.785	509,1	8.872,8	1.883,1	35.582

VIII.1. OBRA NUEVA.

Existen, a partir del informe anterior, dos obras nuevas: el puente sobre el río Leitzarar y la estabilización de las laderas de Azpirotz.

VIII.1.1. Puente sobre el río Leitzarar.

El viaducto de Leitzarar resuelve el paso de la autovía sobre el río del mismo nombre, muga entre Navarra y Guipúzcoa.

El proyecto de construcción del viaducto fue adjudicado por concurso por la Diputación de Guipúzcoa de acuerdo con un anexo de acuerdo de cooperación firmado en fecha 26 de octubre de 1992 que además estipula lo siguiente:

- El Gobierno de Navarra tramitará la licitación de la obra y en su caso la dirección y asistencia técnica precisas.

- La Diputación de Guipúzcoa abonará al Gobierno de Navarra el 50 por ciento de los gastos que se deriven de los contratos anteriores.

- La titularidad, mantenimiento y conservación del viaducto vendrán determinados por el límite geográfico entre Navarra y Guipúzcoa.

La dirección de las obras es asumida por el Gobierno de Navarra, por lo que no se licita este contrato sino solamente las obras.

A) Actuaciones preparatorias.

Previo Acuerdo del Gobierno de Navarra el Consejero, por Orden foral 1059/92, aprueba el expediente de contratación, los PCAP, el presupuesto por 901 millones y dispone que se inicie el procedimiento de adjudicación por concurso. No obstante conviene precisar que:

- Los PCAP no cuantifican los criterios de adjudicación y además se introduce el criterio de "interés empresarial en la zona" que no parece adecuarse a los supuestos del artículo 40.2 de la LFC.

B) Adjudicación.

El expediente se ajusta a la L.F.C. y la adjudicación se realiza de acuerdo con el informe propuesta del director del Servicio de Caminos que valora y aplica los criterios de adjudicación, adjudicando a la empresa más barata "Construcciones Mariezcurrena", el 31 de diciembre de 1992, en 736,4 millones de pesetas y 7 meses de plazo de ejecución

C) Ejecución del contrato.

Este contrato ha experimentado dos modificaciones. Además, según veremos, siguiendo la tónica del resto de tramos de la autovía, superado el contrato en precio y plazo, viene a regularizarse mediante una tercera modificación, tramitada conjuntamente con la liquidación provisional y aprobada cuatro meses después de la firma del acta de recepción provisional.

Las analizamos a continuación:

C.1.) Modificación prórroga de tres meses.

En septiembre de 1993 estaba fijado el término del contrato. En agosto comienza a tramitarse la prórroga, aprobándose en septiembre. Formalmente reúne todos los requisitos exigidos por la legislación vigente.

El informe propuesta explica y justifica los retrasos exonerando de culpa al contratista. En el replanteo se comprobó que, según el proyecto, una de las pilas quedaba dentro del cauce, por lo que hubo que desplazarlo tres metros, hacer nuevos sondeos, alterar la cimentación y proceder a realizar nuevas expropiaciones.

C.2.) Modificación de incrementos de obra y unidades no previstas en el proyecto.

Modificación tramitada cumpliendo todos los requisitos formales señalados en el artículo 16 de la LFC. El 80 por ciento trae causa en incremento de mediciones sobre las previstas en el proyecto

y el resto, a omisiones en el proyecto, según el informe técnico-propuesta.

Se aprueba un incremento del precio en 51,7 millones. La Orden foral 1688/93, de aprobación, expresamente señala que "sin que ello suponga aumento en el plazo de ejecución". Sin embargo, a la fecha de esta Resolución de 31 de diciembre de 1993, había ya vencido el término concedido por la prórroga de tres meses ya analizada (hasta el 16 de diciembre de 1993).

C.3.) Regularización aneja a la liquidación de provisional.

Diez meses después de finalizar el plazo de contrato, y cuatro meses después de recibir provisionalmente las obras, viene a aprobarse, conjuntamente con la liquidación provisional una doble modificación contractual:

- Por un lado se aprueba el cambio de pavimento del puente, importando 12 millones de pesetas de incremento en el precio y seis meses de incremento en el plazo. Debe señalarse que el informe técnico-propuesta es de diciembre de 1993 (aun cuando no se aprueba hasta octubre de 1994). Esta modificación, formalmente, reúne todos los requisitos exigidos por la legislación vigente.

- Por otro lado, se aprueba otra modificación con objeto de regularizar los incrementos en precio y plazo habidos en la liquidación provisional. Los retrasos se justifican en motivos presupuestarios -falta de consignación. No obstante, se dio orden de continuar las obras pues su paralización hubiera ocasionado el deterioro de la obra ya construida.

Con respecto a esta regularización, siendo similar a las analizadas en otros tramos, nos remitimos a ellas.

VIII.1.2. Estabilización de las laderas de Azpirotz.

Ya desde el comienzo de las obras se observan problemas de estabilidad en las laderas de Azpirotz y en el expediente administrativo de la fase I, tramo I, son numerosos los documentos que aluden a los problemas de estabilidad.

A) Actuaciones preparatorias.

En el mes de noviembre de 1994 se elabora un informe sobre el diseño de medidas de control de desprendimientos en el tramo de Azpirotz.

En 1995, a partir de un proyecto elaborado por el Servicio de Caminos, se procede a efectuar las actuaciones preparatorias para la adjudicación de

las obras, el sistema elegido es el de adjudicación directa dado el peligro que suponen las laderas.

No obstante, pese a tratarse de una adjudicación directa, en los PCAP se exponen los criterios y baremo que ha de regir la adjudicación de las obras, tal y como señala el Acuerdo del Gobierno de Navarra de 1994.

B) Adjudicación.

Se solicita oferta a cinco empresas y se reciben tres propuestas y una fuera de plazo. Con posterioridad se declara desierto el concurso por defectos de forma y se inicia un nuevo expediente por Orden foral 1041/95, de 10 de abril.

La adjudicación se realiza a la empresa "Tesinsa" por 87,6 millones de pesetas y 8 meses de plazo de ejecución, argumentando que el adjudicatario ofrece la instalación de barreras dinámicas, sistema llamado "geobrugg".

Desde el acta de viabilidad y replanteo previo (16 de febrero de 1995) a la adjudicación (10 de abril de 1995) transcurren dos meses y tres hasta el acta de comprobación del replanteo (12 de mayo de 1995) e inicio de los trabajos, debido al defecto de forma del primer expediente de contratación.

C) Ejecución del contrato.

El 26 de agosto de 1995 se firma el acta de recepción provisional con 44 días de retraso y el 1 de diciembre del mismo año, por Orden foral 3589/95, se aprueba una modificación ampliando el plazo en 45 días y un mayor gasto de 22,8 millones subsanando de esta manera trabajos realizados sin consignación presupuestaria a pesar de que el interventor paralizó el expediente por falta de presupuesto.

A pesar de esta paralización el Servicio ordena que se realicen modificaciones. Con esta práctica se desvirtúan las obligaciones reales del departamento en los estados contables y se paga al contratista con notable retraso, arriesgándose a posibles reclamaciones por intereses y vulnerando además la legislación vigente.

VIII.2. MODIFICACIONES DE LA OBRA PRINCIPAL.

VIII.2.1. Fase I. Tramo I.

A continuación relacionamos las modificaciones realizadas, con anterioridad al informe de la autovía (31 de diciembre de 1992) y con posterioridad a dicha fecha.

		Modificación plazo	Importe millones
Ac. 31/08/90	Compensación indemnizatoria 20%	12 meses	747
O.F. 961/91	Precios contradictorios y cambio de firme	-	-
O.F. 960/91	Variante de Lekunberri	-	401,5
Subtotal al 31/12/92		1.148,5	
O.F. 538/93	Sustentación de muros y obras no previstas	10 meses	1.942,2
Ac. 3/7/95	Prórroga plazo de ejecución y precios	9 meses	506,7
Subtotal posteriores al 31/12/92			2.448,9
Total		31 meses	3.597,4

Las primeras modificaciones fueron analizadas en el anterior informe por lo que, a continuación, analizamos las posteriores al 31 de diciembre de 1992.

A) Modificación sustentación de muros y ejecución unidades no previstas en el proyecto.

Por acuerdo del Gobierno de Navarra de 28 de mayo de 1993 se autoriza al consejero de Obras Públicas a ampliar una serie de contratos relacionados con la autovía y en concreto este por importe de 1.942,2 millones.

El consejero, por Orden foral 538/93 de 11 de junio, aprueba la modificación del contrato, aprue-

ba 41 precios contradictorios, adjudica los trabajos al contratista de la principal y prorroga el plazo en 10 meses hasta el 16 de octubre de 1993.

Del análisis del expediente se deduce:

1º. Que el plazo de ejecución del contrato finalizaba el 15 de diciembre de 1992 y la primera actuación de este expediente de modificación es de fecha 4 de marzo de 1993.

2º. El informe de la asistencia técnica a la dirección de obra distingue en esta modificación dos partes:

- Modificación debida a nuevas unidades de obra no previstas en el proyecto por 801,1 millo-

nes, justificando en algunos casos su necesidad en errores e imprevisiones del proyecto.

- Incremento de unidades de obra ya previstas en el proyecto pero con errores e inexactitudes en las mediciones que suponen 1.141 millones de pesetas cuyas obras están ya realizadas.

En conclusión, se trata de una modificación tramitada seis meses después de concluir el plazo de ejecución de contrato, aprobada por Orden foral 538/93, de 11 de junio de 1993 y tramitada formalmente según los requisitos del artículo 16 de la LFC.

Su objeto es "aflorar" obras a posteriori, cuya existencia ya fue detectada en el informe anterior de la Cámara de Comptos.

El informe jurídico señala "es manifiesto que no es este un supuesto ordinario de sucesión cronológica de las diferentes fases susceptibles de concurrir en un contrato de obras". No es posible aprobar una modificación cuando la obra se encuentra concluida y recibida provisionalmente. De donde se deriva:

- Se ha incumplido el artículo 56.3 de la LFC, al haberse ejecutado modificaciones en la obra sin aprobación del órgano de contratación.
- No existía consignación presupuestaria.
- Se recibió la obra fuera de plazo como correctamente ejecutada.

Dada la importancia de su importe, un 47 por ciento del precio de adjudicación más el resto de modificaciones aprobadas hasta la fecha, es especialmente significativa la infracción del procedimiento establecido por la ley (aprobación órgano de contratación, falta de consignación presupuestaria, etc..) que esta orden foral ha venido a "regularizar".

Aunque la modificación anterior prorrogaba el plazo hasta el 16 de octubre de 1993, seis meses después se sigue trabajando en la obra e introduciendo nuevas modificaciones que suponen incrementos de precios. La recepción provisional de la obra se realiza el 13 de julio de 1994.

B) Prórroga del plazo de ejecución y nuevos precios (Regularización y liquidación final).

Con posterioridad, casi un año después de la recepción de la obra, en esta modificación se tramita una prórroga de 9 meses, hasta el 30 de junio de 1994, y se aprueban precios contradictorios por un importe de 506,7 millones de pesetas.

El Servicio de Caminos, en su informe propuesta de fecha 13 de junio de 1995, resalta —aunque es obvio que las modificaciones solicitadas ya han sido ejecutadas— y señala:

"Las perjudiciales consecuencias que se hubieran derivado de la paralización de las obras, con grave quebranto económico y el más que seguro deterioro de las obras construidas, se ordenó su continuación, por lo que, en el momento actual procede su aprobación expresa."

Respecto al plazo, lo justifica por causas climatológicas, así como por la ejecución del proyecto de revegetación (ciclo biológico de las plantas).

En resumen, se trata de una modificación aprobada por Acuerdo del Gobierno de Navarra de 3 de julio de 1995 —no por el consejero—.

Aprobada un año después de la recepción provisional de las obras, pretende regularizar los incumplimientos legales producidos. Modificaciones sin aprobación por el órgano de contratación, sin consignación presupuestaria y entrega de la obra fuera de plazo.

En definitiva, 2.448,9 millones de pesetas de modificación se han realizado sin ajustarse al procedimiento señalado por la ley.

En el informe anterior de esta Cámara estas modificaciones sin aprobar se habían detectado, cifrándolas el departamento a petición de la Cámara en 1.102,9 millones, sin que en nuestra opinión recogieran todas las producidas como así han puesto de manifiesto las modificaciones analizadas con posterioridad.

VIII.2.2. Fase I. Tramo II.

A continuación mostramos las modificaciones del tramo II distinguiendo asimismo las realizadas con anterioridad al informe de la autovía a 31 de diciembre de 1992 y con posterioridad a dicha fecha.

		Modificación plazo	Importe millones
Ac. 31/08/90	Compensación indemnizatoria 20%	–	1.038
O.F. 959/91	Cambio firme y 13 precios contradictorios	12 meses	107,6
Subtotal al 31/12/92		1.145,6	
O.F. 1351/92	Sustitución de muros de tierra por piedra	–	–
O.F. 655/93	17 precios contradictorios e incremento obra	10 meses	1.797,1
Ac. 3/07/95	Liquidación provisional y regularización expte.	9 meses	854,5
Subtotal posteriores al 31/12/92			2.651,6
Total		31 meses	3.797,2

Las primeras modificaciones fueron analizadas en el anterior informe, por lo que a continuación analizamos las posteriores al 31 de diciembre de 1992.

A) Sustitución muros de tierra armada por muros de piedra.

Modificación contractual tramitada de conformidad con los requisitos del artículo 16 de la LFC que suprime unidades de obra sustituyendo por otras nuevas y aprobando el correspondiente precio contradictorio. Se justifica en su menor impacto ambiental, mayor resistencia y similitud de coste, ya que no supone incremento de precio.

B) Modificación por nuevas unidades de obra con 17 precios contradictorios.

Por Acuerdo del Gobierno de Navarra, de fecha 28 de mayo de 1993, se autoriza al consejero a ampliar una serie de contratos de la autovía por un importe de 1.797,1 millones de pesetas. El expediente concluye con la Orden foral 655/93, de 29 de junio, que aprueba la modificación del contrato, aprueba 17 precios contradictorios con un gasto de 1.797,1 millones adjudicando al contratista de la obra principal y autorizando un incremento del plazo de 10 meses hasta el 16 de octubre de 1993.

Por lo que respecta a de esta modificación hay que matizar que habiendo finalizado el plazo de ejecución del contrato el 15 de diciembre de 1992, la primera actuación de esta modificación es de fecha 28 de mayo de 1993.

Es decir, esta modificación es similar a la del tramo I, aprobada seis meses después de finalizar el plazo de ejecución. Su objetivo es regularizar administrativamente las obras ya realizadas, cuya existencia ya fue detectada en el anterior informe. Esta modificación representa el 34 por ciento del precio de adjudicación.

Según los informes técnicos estas nuevas unidades de obra ya realizadas tienen sus razones básicamente en errores e imprevisiones del proyecto.

C) Liquidación final y regularización del expediente.

Al igual que en el tramo I nos encontramos ante la práctica de aprobar, con posterioridad a la recepción provisional, una modificación que viene a regularizar el expediente y que no es aprobada por el órgano de contratación, sino por Acuerdo del Gobierno de Navarra, por un importe de 854,5 millones de pesetas.

La modificación anterior fijaba el fin del contrato el 16 de octubre de 1993. El acta de recepción provisional de este tramo es de 13 de julio de 1994.

Los primeros documentos relativos a la modificación que nos ocupa son de diciembre de 1994. La modificación es aprobada el 3 de julio de 1995, un año después de la recepción provisional.

Además, la modificación aprueba un aumento de plazo de nueve meses (de 16 de octubre de 1993 a 16 de julio de 1994) de modo que la fecha de la recepción provisional queda regularizada a posteriori.

Queda así sin efecto el régimen de plazos parciales y sanciones establecido en la Orden foral 655/93, así como la posibilidad de no pagar revisión de precios que, de hecho, se estaban certificando sin considerar el incumplimiento del plazo. Todo ello sin que figure en el expediente resolución de la Administración que exonere al contratista de culpa en el retraso.

Al igual que en la modificación, idéntica, del tramo I, debe señalarse que no es este un supuesto ordinario de sucesión cronológica de las diferentes fases susceptibles de concurrir en un contrato de obras. No es posible aprobar una

modificación cuando la obra se encuentra concluida y recibida provisionalmente. De donde se deriva:

- Se ha incumplido el artículo 56.3 de la LFC, al haberse ejecutado modificaciones en la obra sin la aprobación del órgano de contratación.

- No existía consignación presupuestaria. Se ha incumplido el carácter limitativo del presupuesto, distorsionando la ejecución presupuestaria, y trasladando el gasto a ejercicios posteriores.

- Se recibió la obra como correctamente ejecutada fuera de plazo

En resumen, 854, 4 millones de esta modificación más 1.797,1 de la anterior, un total de 2.651,6 millones lo que supone un 51 por ciento

de la adjudicación, se han realizado sin ajustarse al procedimiento legal, sin registrarse en las respectivas ejecuciones presupuestarias hasta el final de las obras.

VIII.2.3. Fase II.

En el anterior informe de la Cámara (a 31 de diciembre de 1992) no constaban modificaciones aprobadas para esta fase, ni tampoco en la información remitida por la Dirección de Obras Públicas, modificaciones sin aprobar para esta fase, si bien se señalaba que, autorizada por el Parlamento la modificación del paso de "Dos hermanas", deberá ser aprobada por el órgano de contratación.

Con posterioridad a aquel examen se han producido las siguientes modificaciones:

		Modificación plazo	Importe millones
OF 797/93	Modificación cambio de firme, trabajos no previstos y Dos Hermanas	15 meses	879,6
OF 267/94	Prórroga plazo	6 meses	—
Total		21 meses	879,6

A) Modificación cambio firme, trabajos no previstos y "Dos Hermanas".

Se trata de una modificación compleja, que puede resumirse en las siguientes grandes partidas:

	Importe en millones
Cambio de firme (por otro más resistente)	102,5
Trabajos no previstos en el proyecto	401,4
Proyecto "Dos hermanas"	375,6
Total	879,6

Esta modificación ha sido tramitada formalmente según todos los requisitos del artículo 16 de la LFC. Aprueba un incremento de gasto de 879,6 millones, de los cuales 375,6 financiarán el aumento neto sobre el costo del proyecto de paso de "Dos hermanas", aprobado por la Comisión de Obras Públicas del Parlamento de Navarra; 102,5 se deben a un cambio en la sección del firme (más resistente frente a tráfico pesado) y 401,4 millones financian trabajos nuevos, no previstos en el proyecto.

Tramitada con posterioridad al fin teórico de las obras, aprueba una prórroga del plazo de 15 meses, hasta el 30 de noviembre de 1993, regula-

rizándose así exactamente el retraso de las obras.

Viene a fijar también a posteriori, unos plazos parciales, y sus respectivas sanciones por incumplimiento, con lo que la cláusula es ociosa.

B) Modificación-prórroga de seis meses del plazo de ejecución.

Solicitada por la empresa la víspera de concluir el plazo fijado para la anterior modificación para concluir la obra, fundándose en motivos climatológicos.

Tramitada de conformidad con los requisitos formales del artículo 16 de la LFC, es propuesta por el Servicio dos meses después de llegar el término del contrato. Amplía el plazo en seis meses, hasta el 31 de mayo de 1994, que es cuando se firma el acta de recepción provisional, esta vez sobre el total de la obra.

VIII.2.4. Fase III. Tramo I.

A la fecha de cierre de nuestro anterior informe (31 de diciembre de 1992) no se había aprobado modificación alguna en este tramo.

En dicho informe se indica que, a petición de la Cámara, la Dirección General de Obras Públicas remitió información acerca de las modificacio-

nes efectuadas y pendientes de tramitar al 31 de octubre de 1992.

Para este tramo se cifraban en (165,4) millones de pesetas de menor gasto en ejecución por contrata. La Cámara señalaba lo ilógico de estas cifras, habida cuenta de que "en esta fase, los errores e imprevisiones del proyecto son aparentemente más significativos que en otras fases".

Recordemos que el acta de comprobación de replanteo se firmó más de tres meses después de su plazo, señalándose en la misma problemas de inaccesibilidad a fincas expropiadas, líneas eléctricas y telefónicas cuyo emplazamiento no se ha modificado, imprecisiones e imprevisiones del proyecto en estructuras, áreas de servicio, etc..., así como inadecuación de los perfiles del terreno en el plano con los reales.

Consecuentemente, en la correspondencia Contrata-Administración se incluyen numerosos documentos acerca de modificaciones y formación de precios contradictorios. En marzo de 1992 la empresa, aludiendo a la mala calidad del proyecto adjudicado, recuerda a la Administración que ha remitido toda la documentación acerca de unidades de obra ejecutadas o en ejecución afectadas de variaciones, por lo que la Administración dispone de todos los datos necesarios para proceder a la confección del correspondiente modificado.

Pues bien, pese a todo lo anterior, a lo largo de la ejecución del contrato no es aprobada modificación alguna.

Por ello, debe regularizarse el expediente, a posteriori, con la certificación final provisional, al igual que en los tramos anteriores, según la siguiente relación de hechos:

El 3 de octubre de 1993 finaliza el plazo de ejecución del contrato y en noviembre de 1993 se propone aprobar una modificación contractual por 492,4 millones, ampliándose el plazo hasta el 30 de junio de 1994. La extensa documentación que la sustenta describe las modificaciones, explica sus causas y evidencia que muchas de ellas estaban ya ejecutadas. No es aprobada, al parecer por falta de consignación presupuestaria.

- El 17 de diciembre de 1993 se inaugura el tramo y se abre al tráfico (con capa intermedia de rodadura).

- Se sigue certificando mensualmente, excedido ya el presupuesto de adjudicación, hasta que en marzo de 1994, la dirección de obra hace constar que se ha superado el presupuesto de adjudicación en 289 millones de pesetas, por lo

que sería necesaria la utilización de la provisión especial para su abono.

- En mayo de 1994 se elabora un expediente de concesión de prórroga del contrato hasta el 30 de junio de 1994. En el informe propuesta se justifica el retraso por los incrementos de obra que se han producido durante su ejecución. Tal modificación no es aprobada.

- El 16 de diciembre de 1994 se confecciona el acta de recepción provisional, 14 meses después de la finalización del plazo y 12 meses después de la apertura al tráfico del tramo. Las obras se reciben provisionalmente, pese a no estar completamente terminadas, al entenderse que pueden ser entregadas al uso público. En un anexo se especifican las unidades de obras que no han podido ser aún ejecutadas, fundamentalmente en el capítulo de firmes. Se afirma expresamente que el retraso no es imputable a la empresa. El plazo de ejecución de las unidades pendientes se hace depender de la puesta en servicio del tramo adyacente, a partir de cuyo momento deberán ejecutarse en el plazo de dos meses.

- El 5 de mayo de 1995 se abre el tramo adyacente, por tanto, el 5 de julio de 1995 termina el plazo de dos meses señalado.

- En noviembre de 1995 se emite propuesta de liquidación provisional, que previos informes jurídico y de intervención es aprobada por Acuerdo del Gobierno de Navarra de 25 de marzo de 1996.

Tal acuerdo, al igual que los examinados en los tramos I y II, de la fase I, viene a regularizar el expediente y "subsanan" los incumplimientos legales producidos, principalmente la ejecución de modificaciones sin previa aprobación del órgano de contratación, así como la no concesión de prórroga o suspensión. Al igual que en aquellos tramos, esta inusual modificación, a posteriori, es una clara infracción del procedimiento legal.

- El 29 de marzo de 1996 la Administración exige a Cubiertas la subsanación de defectos en la obra para proceder a la recepción definitiva, que no consta en el expediente.

En conclusión, en este tramo, ya antes de iniciar la obra, eran patentes los defectos e imprevisiones del proyecto que, presumiblemente, darían lugar a modificados. Efectivamente, estas modificaciones se van realizando materialmente durante la ejecución de la obra, sin que se aprueben. Un mes después del teórico término del contrato se tramita una modificación, que no es aprobada, al parecer por falta de consignación presupuestaria.

Tras la inauguración y apertura al tráfico del tramo, es propuesta otra modificación, en este caso de prórroga de plazo, que tampoco es aprobada.

Quince meses después de levantada el acta de recepción provisional parcial un Acuerdo del Gobierno de Navarra viene a regularizar el expediente subsanando, a posteriori, los incumplimientos legales producidos. Es un caso idéntico a los de la fase I, resultando un incremento de precio de 421 millones de pesetas.

VIII.2.5. Fase III. Tramo II.

En el informe anterior de la Cámara de Comptos se indicaba que, para este tramo, no existían

modificaciones aprobadas a 31 de diciembre de 1992.

Se indicaba, igualmente, que existían modificaciones ejecutadas sin aprobar, que la Dirección General de Obras Públicas evaluaba en 240,4 millones de pesetas de ejecución por contrata. La Cámara señalaba lo ilógico de dichas cifras, habida cuenta de que en la fase III "los errores e imprevisiones del proyecto son, aparentemente, más significativos que en otras fases".

Con posterioridad a la fecha de corte del anterior informe se han producido las siguientes modificaciones:

		Modificación plazo	Importe millones
OF 714/92	Modificación ajustes técnicos	–	–
OF 1302/93	Modificaciones "varias" incluido cambio firme	3 meses	1.282,2
Acuerdo 25/03/96		16,5 meses	592,2
Uso (provisión especial)		–	492,8
Total		19,5	2.367,2

A) Modificación ajustes técnicos.

Al mes siguiente a la firma del acta de comprobación del replanteo el contratista propone los siguientes ajustes técnicos:

- Unificación de rasantes en las dos calzadas.
- Ejecución del túnel de Urritza en falso túnel.
- Ampliación del camino de servicio.

Modificación que obtiene el informe favorable medioambiental que no supone incremento de precio y que se tramite de acuerdo con el artículo 16 de la LFC.

B) Modificaciones varias incluido cambio de firme.

Esta modificación que cumple, en su tramitación, todos los requisitos formales del artículo 16, aprueba incrementos de obras en los capítulos de estructuras, muros, explanación, drenaje, reposición barrera de seguridad y señalización, túnel de Urritza y cambio de firme rígido a flexible. Supone un incremento neto de 1.282,2 millones de pesetas.

El informe de intervención señala que esta modificación trae causa, en su mayor parte en deficiencias del proyecto, en otros casos obedece a compromisos posteriores de ejecución alternativa, y en los menos a desviaciones normales en la realización de las obras.

En el mismo sentido se expresa el informe jurídico, resaltando que en virtud del artículo 145 del RCE puede abrirse un expediente para exigir responsabilidades.

Señala también que parte de las modificaciones están ya realizadas, habiéndose incumplido el artículo 56.3, al realizarse sin previa aprobación de las mismas.

La Orden foral de aprobación insta al reajuste de la fianza-la modificación supone un incremento del 26 por ciento– sin que conste tal garantía en el expediente.

En conclusión, se trata de una importante modificación contractual cuya necesidad deviene en gran parte de errores e imprevisiones del proyecto. Viene a regularizar, en muchos casos, obras ya practicadas, incumpliendo el artículo 56.3 de la LFC, aprobando los oportunos precios contradictorios. Incrementa también el plazo, regularizando el incumplimiento contractual producido, pues la modificación es aprobada dos meses después del término del contrato.

Formalmente, se ha tramitado con todos los requisitos del artículo 16 de la LFC.

C) Regularización del contrato a posteriori (con liquidación provisional).

Fijada la terminación del contrato el 31 de diciembre de 1993, tramitada y no aprobada una

prórroga en mayo de 1994, se sigue certificando mensualmente. En diciembre de 1993 se produce un gran deslizamiento en el término de Latasa. En junio del 94 se redactan los primeros informes acerca del agrietamiento del túnel de Urritza.

En agosto de 1994 el importe certificado excede ya el total aprobado por adjudicación más modificaciones. Por ello, el técnico representante de la Administración ordena hacer uso de la provisión especial prevista en el PCAP en marzo de 1995, por importe de 492,8 millones de pesetas. Tal importe únicamente puede aplicarse a unas determinadas unidades de obra, (excavación, viga prefabricada, muro prefabricado, hormigón, encofrado y acero).

El PCAP fijaba la provisión especial en 492,8 millones, que son agotados entre la certificación 38 y la 42.

Debe aplicarse exclusivamente a las unidades de obra señaladas, por ser de muy difícil determinación su número exacto en el proyecto, pero como se deduce de la comparación entre las certificaciones números 38 y 42 se ha aplicado a distintas unidades de obra de las previstas en el PCAP (medidas de corrección, impacto ambiental, señalización, balizamiento y cerramiento), usándola en la práctica como un plus de presupuesto.

A tenor del artículo 21,3 de la LFC que la regula, su utilización supone un aumento proporcional del plazo de 2,8 meses (2 meses y 24 días) de modo que el plazo del contrato hubiera terminado el 25 de marzo de 1994.

En definitiva, la ejecución del contrato había superado ya el precio y el plazo. La cuestión se resuelve, al igual que el resto de los tramos examinados, acudiendo a modificar el contrato a posteriori, regularizando el expediente en la liquidación final.

A estos efectos se elaboran expedientes de liquidación de los dos tramos de esta fase "como única manera de justificar de una forma clara y desglosada cada uno de los epígrafes que consti-

tuyen las relaciones valoradas que sustentan el importe de la liquidación" (ya en septiembre de 1994). En mayo de 1995 se firma el acta de recepción provisional (parcial).

Esta liquidación provisional debió ser conflictiva, habida cuenta que el 30 de junio de 1995, y por iniciativa del consejero, según parece desprenderse del expediente, se adjudica a un ingeniero seleccionado por el Colegio oficial un trabajo de asistencia técnica de "Estudio de reclamación de la obra II sobre liquidación provisional" (Ver XI.3 e). Con posterioridad el contratista Laobeia II, presentó una reclamación administrativa previa, que está pendiente de resolución, por un importe de 1.705 millones que puede verse en el apartado XIV.I

Con fecha 20 de noviembre de 1995 se emite la liquidación final provisional, por 7.310,9 millones de pesetas, y junto con ella una modificación para regularizar los excesos en precio y plazo producidos. Se tramita al efecto el correspondiente expediente, con todos los requerimientos formales del artículo 16 de la LFC, que es resuelto por Acuerdo del Gobierno de Navarra de 25 de marzo de 1996, aprobando 143 precios contradictorios, el abono de 592,2 millones, -regularizando el exceso de certificación sobre el importe de la adjudicación más las modificaciones más la provisión especial- y prorrogando el plazo de 16,5 meses, con lo que se regulariza el plazo hasta la fecha de la recepción provisional.

Son aplicables aquí los mismos comentarios realizados para las regularizaciones producidas en los otros tramos.

VIII.3. ANALISIS DE LAS DESVIACIONES ECONOMICAS DE LA OBRA Y DE LOS PLAZOS DE EJECUCION.

VIII.3.1. Desviaciones económicas.

A continuación efectuamos un análisis de las desviaciones económicas de la obra en cada una de sus fases y tramos y de la obra nueva a partir del siguiente cuadro resumen.

	Prespto. contrata	Adjudicatario	Adjudicación	% (baja) alta	% Modificación Modificación s/ adjudicación	Adjudicac. + Modificac.	Varios conceptos	Total pagado	% pagado s/ adjudicac.	
Fase I										
Tramo I	3.674	Laobea	3.735	1,6	3.596,9	96	7.331,9	465,6	7.797,5	109
Tramo II	5.176	Cubiertas	5.190	0,2	3.797,2	73	8.987,2	660,1	9.647,3	86
Subtotal	8.850		8.925	0,8	7.394,1	83	16.319,1	1.125,7	17.444,8	95
Fase II	3.042	Huarte	3.100	1,9	879,6	28	3.979,6	553	4.532,6	46
Fase III										
Tramo I	4.792	Cubiertas	4.740	(1)	421	9	5.161	28,1	5.189,1	9
Tramo II	4.929	Laobea	4.943	0,2	2.367,2	48	7.310,2	163,1	7.473,3	51
Subtotal	9.721		9.683	(0,4)	2.788,2	29	12.471,2	191,2	12.662,4	31
Obra nueva										
Puente s/ río Leitzaran	901	Mariezurrena	736,4	(18)	82,2	11	818,6	9,1	827,7	12
Estabilización laderas Azpirotz	99,8	Tesinsa	87,6	(12)	22,8	26	110,4	4,1	114,5	31
Subtotal	1.000,8		824	(17,6)	105	13	929	13,2	942,2	14
Total	22.613,8		22.532	(0,3)	11.166,9	49,5	33.698,9	1.883,1	35.582	58

Como vemos, las modificaciones de obra suponen un porcentaje importante sobre la adjudicación sobre todo en la Fase I Tramo I que alcanza un 96 por ciento, seguido del Tramo II de la misma fase 73 por ciento, en el otro extremo se encuentra la Fase III Tramo I donde las modificaciones suponen un 9 por cien.

Prácticamente las modificaciones de obra absorben las desviaciones económicas pues como hemos analizado en el epígrafe anterior en todas las fases y tramos existe una modificación final que regulariza las obras realizadas sin trámite.

La columna de "conceptos varios" ante la dificultad de determinar exactamente cada uno de los conceptos que la componen recoge un neto hasta completar el pago total que incluye; utilización de provisión especial, revisiones de precios, diferencias de IVA y segregación de servicios afectados, con un total de 1.883,1 millones.

La última columna recoge la desviación económica entre la adjudicación y el coste de las obras que como podemos apreciar alcanza porcentajes significativos siendo el más elevado el de la Fase I Tramo I, 109 por ciento, seguido del Tramo II de la misma fase, 86 por ciento.

Hay que destacar que en la fase III la desviación es del 9 por cien en el Tramo I y del 51 por cien en el Tramo II resultando una desviación

media del 31 por ciento, la menor de las tres fases, lo que es congruente con el análisis de precios contenidos en los proyectos realizado en el anterior informe donde se concluía:

- Los precios de la fase III son un 25 por ciento superiores al nivel medio del mercado, con grandes oscilaciones entre un incremento del 10 por cien en estructuras y drenajes y un 60 por ciento en el betún para el afirmado.

- Los precios de la fase III son un 40 por ciento superiores a los precios de las fases I y II.

La desviación media de las obras nuevas es un 14 por ciento y la media de baja de la adjudicación sobre el presupuesto de contrata 17,6 por ciento.

La desviación total de las obras asciende al 58 por ciento al pasar de una adjudicación inicial de 22.532 millones a un coste total de 35.582 millones.

VIII.3.2. Plazos de ejecución.

A continuación, mostramos un cuadro donde se detalla los plazos de ejecución inicial de las obras según la adjudicación y los incrementos en plazo de acuerdo con las modificaciones posteriores, incluyendo en cada fase y tramo así como en la obra nueva la fecha de recepción provisional de las obras.

	Fase I		Fase II	Fase III		Puente Leitzaran	Estabiliz. lade- ras Azpirotz
	Tramo I	Tramo II		Tramo I	Tramo II		
Plazo adjudicación	28 meses	28 meses	21 meses	29 meses	28 meses	7 meses	8 semanas
Acta comprob. replanteo	16/08/89	16/08/89	01/12/90	02/05/91	02/05/91	15/02/93	12/05/95
Término s/adjudicación	17/12/91	17/12/91	01/09/92	03/10/93	02/09/93	16/09/93	13/07/95
Increm. plazo; modifícs.	12 meses	12 meses	15 meses	9 meses	4 meses	3 meses	45 días
	10 meses	10 meses	6 meses		16,5 meses	6 meses	
	9 meses	9 meses					
	31 meses	31 meses	21 meses	9 meses	20,5 meses	9 meses	45 días
Término contrato (con modificaciones)	16/07/94	16/07/94	31/05/94	03/07/94	16/05/95	16/06/94	26/08/95
Acta recep. provisional	13/07/94	13/07/94	31/05/94	16/12/94	03/05/95	15/06/94	26/08/95
Total ejecución real	59 meses	59 meses	42 meses	43,5 meses	48 meses	16 meses	3,5 meses

Como podemos apreciar, el plazo de ejecución de las obras prácticamente se ha duplicado en todas las fases y tramos sobre el establecido inicialmente en la adjudicación regularizándose este desfase temporal mediante modificaciones realizadas, a posteriori, según vimos en el apartado de modificaciones de las obras, salvo las de la fase I.

Estas desviaciones en los plazos no han dado lugar a la adopción de medidas por parte de la administración.

El período de garantía terminaba un año después de la fecha de la recepción provisional. No tenemos constancia de que haya sido realizada la recepción definitiva de las obras, salvo en el caso de las de la fase I.

La apertura oficial del conjunto de la obra al tráfico se realiza el 5 de mayo de 1995.

IX. OBRA COMPLEMENTARIA.

A continuación mostramos el movimiento que ha tenido este concepto de obra complementaria desde la fecha de corte del anterior informe (31 de diciembre de 1992), en millones de pesetas.

	Pagos anteriores al 31/12/1992	Pagos posteriores al 31/12/1992	Total
Fase I			
Tramo I	129,8	80,9	210,7
Tramo II	13	36,6	49,6
Fase II			
Fase III			
Tramo I			
Tramo II			
Las tres fases		36,9	36,9
Total	142,8	154,4	297,2

IX.1. FASE I. TRAMO I.

Se trata de obras accesorias o complementarias no incluidas en el proyecto adjudicado de la obra principal y que por no exceder del 20 por ciento del precio de adjudicación principal se encargan al contratista de ésta.

Consiste en la pavimentación y urbanización de seis pueblos del valle de Larraun cuyo expediente fue revisado en el anterior informe, junto con la primera certificación por 129,8 millones. Con posterioridad se reciben tres certificaciones más y el acta de recepción provisional se firma el 27 de abril de 1993.

IX.2. FASE I. TRAMO II.

Al igual que en el anterior tramo se trata de pavimentación de pueblos, debido al deterioro causado por las obras y trabajos que son ejecutados por el contratista de la obra principal. Con posterioridad al 31 de diciembre de 1992 se reciben certificaciones por valor de 36,6 millones de pesetas.

IX.3. CONSTRUCCION DE MARQUESINAS

Por Orden foral 1108/95, previa publicidad en prensa e invitación a contratistas, se adjudica en forma directa la construcción de ocho marquesinas. El gasto total asciende a 18,4 millones de pesetas, además de otros pagos hasta totalizar 36,9 millones de pesetas.

X. REPOSICION DE SERVICIOS.

La reposición de los servicios afectados tiene el siguiente detalle, distinguiendo la fecha del informe anterior y las reposiciones posteriores:

	Pagos anteriores al 31/12/1992	Pagos posteriores al 31/12/1992	Total
Fase I	40,9	-	40,9
Tramo I	18,8	-	18,8
Tramo II	22,1	-	22,1
Fase II	13,9	21,3	35,2
Fase III	8,4	32,1	40,5
Tramo I	8,4	25,5	33,9
Tramo II	-	6,6	6,6
Total	63,2	53,4	116,6

X.1. REPOSICIONES FASE I.

En el informe inicial de la Cámara de Comptos se afirma, respecto a la fase 1ª: "la reposición de los servicios afectados se incluye en el proyecto de construcción inicial y se adjudica a los contratistas de las obras aunque no se contaba con los proyectos técnicos y presupuestos definitivos de reposición de aquellos servicios. Posteriormente, mediante la tramitación del correspondiente expediente modificador, el órgano de contratación procede a la segregación de la reposición de estos servicios del contrato y a su nueva adjudicación a las empresas responsables de los mismos (CTNE, Fensa, etc..) por presupuestos de ejecución por contrata muy distintos de los inicialmente aprobados."

Con posterioridad al 31 de diciembre de 1992 no se producen nuevas segregaciones en ninguno de los tramos de esta fase I.

X.2. REPOSICIONES DE SERVICIOS. FASE II.

En el acta de replanteo de esta fase se establecía que la empresa adjudicataria realizaría las canalizaciones (obra civil) necesarias.

Se indicaba, asimismo, que faltaba por identificar el emplazamiento de las "líneas sos" de autopista y fibra óptica por parte de Audenasa.

En las observaciones realizadas por el adjudicatario al acta de comprobación del replanteo se solicita al Servicio de Caminos que tramite con Fensa, Correos y Telégrafos y CTNE la urgente retirada de las líneas que afectaban a las obras y que no estaban incluidas en el proyecto.

Ello hacía previsible que el número de pagos por reposición de servicios sería elevado. En el anterior informe de la Cámara se recogía ya la modificación de líneas eléctricas de alta y baja tensión por importe de 13,76 millones de pesetas.

Además, se han producido las siguientes modificaciones:

Empresa	Modificación	Millones de pesetas
Iberdrola	Línea 13,2 kv	1,96
Ctne	Líneas puente sobre el río Larraun	1,11
Ctne	Cable sos	6,47
Ctne	Líneas	1,38
Ctne	Líneas postes	2,45
Ctne	Gulina-Desvío provisional fibra óptica	6,33
Fensa	Abono Derecho acometida Irurtzun-Gulina	0,14
Renfe	Licencia construcción paso superior	1,53
Total		21,37

Para todos estos gastos consta aprobación del presupuesto por el órgano de contratación, informe técnico del servicio, autorización del interventor y orden foral del consejero aprobando el pago.

X.3. REPOSICIONES FASE III.

En el informe anterior señalábamos que, al contrario que en la fase I, la reposición de los servicios afectados no estaba incluida en la adjudicación al contratista de las obras.

Con anterioridad al cierre del trabajo anterior se habían aprobado reposiciones por 8,4 millones en el tramo I.

Con posterioridad en el tramo I se producen nuevas segregaciones por un importe de 25,5 millones en favor de CTNE y Fensa.

En el tramo II, donde no había reposiciones al cierre del anterior informe se producen con posterioridad las siguientes:

- Reposición servicios de CTNE por 2,9 millones, señalándose expresamente que la obra civil la realizará el contratista principal.
- Iberdrola: pago por derechos de acometida y gastos contrato a túnel Urriza, por 0,6 millones de pesetas.
- Iberdrola: modificación de la línea Irurtzun-Basaburua, por 3,1 millones de pesetas

XI. ASISTENCIA TECNICA Y DIRECCION DE OBRA.

A continuación presentamos los gastos por estos conceptos a la fecha de cierre del anterior informe y con posterioridad a dicha fecha.

	Empresa	Adjudicación	Pagos anteriores al 31/12/1992	Pagos posteriores al 31/12/1992	Total	% desviac. s/adjudic.
Fase I	Elsamex	298,2	487,3	396	883,3	196
Fase II	I Cinco Tace	114,1	135,6	45,9	181,5	59
Fase III	Elsamex	405,2	265,5	210,1	475,6	17
Puente Leizaran		-	-	4,5	4,5	-
Autovía conjunt.		-	-	0,9	0,8	-
Total		817,5	888,4	657,3	1.545,7	89

XI.1. FASE I.

En el anterior informe de la Cámara, junto a la adjudicación a Elsamex por 298,2 millones de pesetas, se consideraban 2 modificaciones: una de 59,6 millones, contratando la propia dirección de obra, hasta entonces llevada por técnicos del departamento, y otra, por 185,8 millones, ampliando en 12 meses el plazo inicial de contrato y aprobando partidas alzadas para sondeos y proyectos especiales.

Con posterioridad a nuestro examen se han aprobado las siguientes modificaciones:

a) Nuevo plazo e incremento del gasto en 75,8 millones de pesetas.

Esta modificación amplía el plazo del contrato hasta el 31 de diciembre de 1992 e incrementa el gasto en 75,8 millones, por Orden foral de fecha 5 de diciembre de 1994 y extiende su aplicación a la Fase III, cuyo contrato inicial se extingue.

En el expediente figura un informe del jefe de sección de Obras I explicando la situación de las obras a 31 de diciembre de 1994, poniendo de manifiesto que en esta fase I las obras se terminaron y recibieron provisionalmente el 13 de julio de 1994, esto es, con anterioridad a esta modificación contractual.

b) Modificación con incremento del plazo en 12 meses y precios en 189,2 millones de pesetas.

La Orden foral 969/93 amplía el plazo doce meses (hasta el 28 de febrero de 1994) e incrementa el precio en 189,1 millones de pesetas.

En el expediente no figura la tramitación de esta Orden foral. Tampoco figura la certificación final.

XI.2. FASE II.

El control de calidad de las obras cuya adjudicación a Icinco en 114,1 millones fue analizada en el anterior informe experimenta una modificación tramitada de conformidad con las exigencias

del artículo 16 de la LFC. Su contenido es doble: aprueba un incremento del gasto de 25,5 millones de pesetas para hacer frente a pagos de certificaciones, pendientes una vez agotada la inicial consignación presupuestaria. De otro lado, acota la duración del contrato hasta el 31 de diciembre de 1993, y el objeto contractual, que queda circunscrito ahora únicamente a las obras del paso de "Dos hermanas", suprimiendo por ello unidades de las inicialmente previstas, dotando estos trabajos con 9,17 millones de pesetas.

El control de calidad de los materiales cuya adjudicación a TACE en 24,5 millones fue analizada en el anterior informe experimenta con posterioridad una modificación tramitada de conformidad con los requisitos del artículo 16 de la LFC, salvo el preceptivo reajuste de la fianza, del que no queda constancia en el expediente.

Esta modificación trae causa y es paralela a la modificación del contrato de obras a que se vincula el contrato, "ajuste técnico al paso de Dos hermanas" aprobada por el Parlamento de Navarra.

Aun iniciada su tramitación dentro del plazo de vigencia del contrato, es tramitada y aprobada con notable retraso, por lo que, en la práctica no viene sino a regularizar administrativamente el pago del trabajo realizado sin consignación presupuestaria y tras la extinción del contrato, a cuyos efectos aprueban un incremento presupuestario de 6,6 millones de pesetas y una prórroga en el plazo de 11 meses.

XI.3. FASE III.

Este contrato se adjudica por Orden foral 308/91, de 23 de abril, en 405,25 millones de pesetas a Elsamex, y un plazo que se estima en razón de la recepción provisional de las obras a que se refiere más dos meses.

Con posterioridad al 31 de diciembre de 1992, fecha de cierre de nuestro trabajo anterior, el contrato ha experimentado las siguientes modificaciones:

a) Elaboración carta geotécnica y sondeos.

Esta modificación trae causa en la necesidad de elaborar una cartografía orológica más precisa que la prevista en el proyecto para la determinación de las medidas estabilizadoras idóneas, dada la inestabilidad geológica de la zona conocida como "subida de San Migueltxo".

La modificación que se ha tramitado según lo prevenido en el artículo 16 de la LFC y fue aprobada por Orden foral 112/93, de 24 de febrero, supone un incremento de presupuesto de 16,3 millones de pesetas, sin repercusión en el plazo.

b) Prórroga del contrato y mayor gasto variación tipo IVA.

Como las obras acarrearán cierto retraso respecto a la previsión inicial resulta necesario el mantenimiento de las labores de dirección de obra y asistencia técnica mientras dure la ejecución de las obras. Se prorroga tres meses. Igualmente, dado que han variado los tipos de IVA, "ha mermado la disponibilidad económica del contrato por causas ajenas al objeto del mismo que conviene reponer en idéntica cuantía."

La tramitación de esta modificación reúne todos los requisitos del artículo 16 de la LFC. No se adjunta al expediente el preceptivo reajuste de la fianza ordenada por la propia Orden foral de aprobación.

Es aprobada por orden foral suponiendo un incremento del presupuesto de 42,24 millones de pesetas, proporcional al incremento de plazo de tres meses y de 6,8 millones por ajuste variación tipos de IVA, lo que suma 49,05 millones de pesetas.

c) Asistencia técnica. Estudio técnico sobre la reclamación del contratista acerca de la liquidación provisional del contrato Fase III, tramo II.

Este contrato se adjudicó por el consejero con fecha 30 de junio de 1995 (véase epígrafe VIII.2.5 c).

Consecuencia de la liquidación provisional de las obras, el contratista (Laobea 2) ha presentado una importante reclamación económica acerca de la cual discrepan la dirección de obra externa (Elsamex) y el ingeniero del equipo coordinador de la Administración, por lo que se considera preciso que un técnico, ajeno a la Administración, proceda a su análisis. A estos efectos, el consejero se dirige al Colegio de Ingenieros de Caminos, solicitando que designe un colegiado e indique, a efectos de adjudicar el trabajo, los honorarios que deben satisfacerse. El colegio designa un colegia-

do e indica que los honorarios ascienden a 928.000 pesetas. El trabajo se ejecuta en precio y plazo siendo sus conclusiones favorables a las tesis de la Administración.

En conclusión, la asistencia técnica y dirección de obra de los tres tramos se adjudica de acuerdo con los plazos de ejecución de las obras.

Los importantes retrasos en la construcción de las tres fases repercuten en estos contratos de asistencia técnica y dirección de obra provocando un gasto total de 1.545,7 millones que supone una desviación sobre la adjudicación 817,5 millones del 89 por ciento. La desviación es particularmente importante en el Tramo 1, donde una inicial adjudicación por 298,2 millones termina en un gasto de 883,3 millones lo que supone una desviación del 196 por ciento.

La dirección y asistencia técnica de las obras públicas se contrata externamente ante la falta de medios propios en la administración y con el fin de lograr un mejor grado de dirección y control de las obras. Sin embargo, nos encontramos con que la contratación de estos servicios, que ha supuesto un desembolso de 1.545 millones de pesetas, no ha logrado un control adecuado de la obra, que ha experimentado fuertes desviaciones en precio y plazo de las que además resultan directamente beneficiarias las empresas adjudicatarias de estos servicios, al ver incrementados al alza sus respectivos contratos.

Por otra parte, esta práctica reiterada en los últimos años está suponiendo una progresiva destecnificación de la administración en un área crítica tanto desde el punto de vista técnico como de nivel de gasto.

XII. GASTOS DE SEGURIDAD.

Los contratos de seguridad y gastos varios por estos conceptos ascendieron, al 31 de diciembre de 1992, a 4.407,8 millones de pesetas según se analizaba en el informe anterior sobre la autovía.

El detalle de dichos gastos es el siguiente:

	Millones de pesetas
Segurisa	3.095,2
Segurisa	129,6
Prosesa	477,7
Visena	289,2
Pagos a la Guardia Civil	333,2
Pagos a la Policía Foral (comidas)	2,7
Total	4.407,8

Los contratos con las empresas de seguridad ya se habían extinguido a la fecha de corte del anterior informe.

En 1993 aparecen únicamente gastos por 102 millones de pesetas. Estos son, 7,6 millones por alquiler de un módulo prefabricado, 0,7 por pequeños gastos varios y el resto, 93,9 millones de pesetas, de gastos originados por el destacamento de la Guardia Civil.

El origen de estos gastos fue analizado en profundidad en el anterior informe de la Autovía donde indicábamos que estos pagos se efectuaban al amparo de un acuerdo del Gobierno de Navarra de 23/11/89 y acuerdos posteriores que lo ratifican, acuerdos que en nuestra opinión no están adecuadamente justificados desde el punto de vista legal. Estos pagos podrían estar justificados en el caso de que se hubiera establecido un convenio de colaboración entre ambas administraciones, del que no existe constancia alguna en el expediente.

Así pues, los gastos totales en concepto de seguridad ascienden a 4.510,6 millones de los que se recuperan del Gobierno Central 1.907,6 millones según negociaciones llevadas a cabo por la Administración Navarra y que se descuentan del cupo que Navarra paga al Estado.

A partir de 1994 no se registran gastos de seguridad.

XIII. SEGUIMIENTO DEL IMPACTO MEDIO-AMBIENTAL DE LAS OBRAS.

Según nos informan los responsables del servicio de Protección de la Naturaleza y del Servicio de Caminos, para el seguimiento ambiental de las obras de la Autovía del Norte, durante el período comprendido de marzo de 1993 a mayo de 1995, se contrató por parte de la Dirección de Obra un

técnico biólogo dedicado a este trabajo cinco días a la semana. Durante estos dos años se presentaron en el Servicio de Protección de la Naturaleza memorias del seguimiento y se tramitaron independientemente las modificaciones de obra que fueron surgiendo con su valoración ambiental, así como la adecuación del proyecto de revegetación.

A partir de la inauguración de la autovía en mayo de 1995, el seguimiento y control fue encomendado a la Sección de Protección Ambiental del Servicio de Caminos.

Desde esa fecha se efectúan reuniones periódicas entre los técnicos de la citada Sección y los de la Sección de Gestión del Medio Natural, comprobando el cumplimiento de lo previsto en la Declaración de Impacto Ambiental y la eficacia de las medidas correctoras. Por su parte, la Sección de Protección Ambiental ha elaborado los correspondientes proyectos de mejora de las revegetaciones efectuadas inicialmente y en la actualidad se está siguiendo de forma coordinada el funcionamiento del río Larraun en su conjunto a fin de completar la restauración del cauce en los tramos afectados por las obras.

XIV. CONTINGENCIAS Y GASTOS POSTERIORES.

XIV.1. CONTINGENCIAS.

Con posterioridad a la finalización de las obras, se han interpuesto por las constructoras una serie de recursos cuya resolución está pendiente en el momento de finalizar nuestro informe y que pueden incrementar en el futuro el coste de la autovía. De acuerdo con la información facilitada por la Secretaría Técnica del Departamento de Obras Públicas y por la Asesoría Jurídica del Gobierno son las siguientes:

Resolución				Millones de pesetas	
Fase I	Tramo I	Laobea II	Recurso ordinario	Intereses	18
Fase I	Tramo II	Cubiertas	Recurso ordinario	Revisión precios	49,1
Fase I	Tramo II	Cubiertas	Recurso ordinario	Intereses	6,3
Fase III	Tramo I	Cubiertas	Contencioso	Liquidac.final	649,9
Fase III	Tramo I	Cubiertas	Contencioso	Intereses	60,6
Fase III	Tramo II	Laobea II	Recurso ordinario	Intereses	53,7
Fase III	Tramo II	Laobea II	Recurso ordinario	Rep.Túnel Urritza	207,3
Fase III	Tramo II	Laobea II	Reclamación Adva. previa	Revisión precios	50,2
Fase III	Tramo II	Laobea II	Reclamación Adva. previa	Liquidación final	1.705,2
Varias reclamaciones sobre expropiaciones					90,5
Total					2.890,8

XIV.2. GASTOS POSTERIORES.

Con posterioridad al cierre de nuestro trabajo en el Departamento de Obras Públicas, se han producido nuevos gastos:

	millones de pesetas
Expropiaciones	0,2
Pago intereses a Cubiertas Mzov por demora	19,5
Pago arreglo túnel de Azpirotz a Laobeia	1,6
Pago ajardinamiento de autovía Viveros y Repoblaciones	9,4
Pago por hidrosiembras a Viveros y Repoblaciones	8,3
Otras obras de ajardinamiento a Viveros y Repoblaciones	24,7
Total	63,7

Normalmente estas obras se realizan en todos los grandes viales y seguirán produciéndose en el futuro, pero entendemos que estos gastos, que no tienen la suficiente materialidad para alterar el cálculo total del coste de la Autovía pueden ser considerados como gastos normales de explotación y mantenimiento.

Por otra parte, están surgiendo problemas en los túneles que han dado lugar a desprendimientos que requieren reparación. El Departamento de Obras Públicas recientemente ha encargado un estudio técnico para analizar las reparaciones necesarias. El coste de las mismas y sus causas deberán ser analizados por los servicios jurídicos para determinar si pueden ser imputados al contratista.

Pamplona, 14 de febrero de 1997

El Presidente: Francisco Javier Tuñón San Martín

ANEXO. INDICE CRONOLOGICO. RESUMEN DE LA INFORMACION SOBRE LA AUTOVIA DE LEITZARAN DESDE LA EMISION DEL ANTERIOR INFORME DE LA CAMARA DE COMPTOS.

• 25 de febrero de 1993. El consejero de Obras Públicas, Sr.. López Borderías en una visita a las obras, acompañado por la Comisión de Obras Públicas del Parlamento, anuncia que los 28 kms. del tramo navarro de la Autovía estarán concluidos para finales de 1993. En esas fechas

las estimaciones de costo total de la obra eran de 27.500 millones.

• 10 de agosto de 1993. El consejero de Obras Públicas, Sr.. López Borderías, en una visita a las obras, acompañado por los presidentes de la Confederación de Empresarios de Navarra y de la Cámara de Comercio e Industria de Navarra, anuncia la apertura de la Autovía del Norte para el primer trimestre de 1994 con un costo definitivo de 33.500 millones de pesetas.

• 16 de diciembre de 1993. Se abre al tráfico la autovía en el paso de Dos Hermanas. En esas fechas se calcula que el tramo guipuzcoano no se concluirá hasta mayo de 1995. La Diputación de Guipúzcoa pretende aplicar peaje en la autovía, pretensión rechazada por el Gobierno Foral por desvirtuar el convenio de la obra.

• 4 de mayo de 1994. El consejero de Obras Públicas comparece ante la Junta de Portavoces para informar sobre el sistema de contratación utilizado por el departamento en las obras públicas iniciadas por el anterior gobierno.

• 11 de mayo de 1994. El director general de Obras Públicas y el director del Servicio de Caminos, participan en la apertura de las Jornadas Técnicas de Divulgación para dar a conocer la construcción de la Autovía del Norte. Ambos coinciden en señalar que el aumento del coste de la Autovía se debe a las amenazas terroristas. En dichas jornadas se afirma que el coste de la autovía ascenderá a 33.000 millones, lo que supone 1.178 millones de pesetas por kilómetro.

• 31 de mayo de 1994. Comparecencia del consejero de Obras Públicas, D. José Ignacio López Borderías, ante la comisión parlamentaria correspondiente, para informar sobre el estado actual de las obras de la Autovía del Norte.

En la comparecencia el consejero señala que los corrimientos de tierra en Latasa obligaron a un gasto añadido de 534 millones y que en Azpirotz se gastaron 1.384 millones más para estabilizar los taludes y cimentar los muros.

Asimismo, manifiesta que la apertura del tramo navarro de la Autovía del Norte se realizará a finales del mes de junio. El consejero calcula en 37.000 millones de pesetas el costo de esta obra.

• 1 de julio de 1994. La máquinas de empresas subcontratistas ocupan el túnel de Gorriti para protestar por el impago de los casi 500 millones de pesetas que les adeuda la empresa contratista Cubiertas y Mzov. Queda aplazada la inauguración de la mayor parte del tramo navarro de la autovía hasta finales del verano.

- 7 de noviembre de 1994. La apertura de la autovía en el tramo de Latasa se retrasa por anomalías en los falsos túneles de Urritza. Se pospone sin fecha fija.

- 18 de noviembre de 1994. Comparecencia del consejero de Obras Públicas, D. José Ignacio López Borderías, ante la comisión correspondiente, para informar sobre la problemática surgida en los túneles de Urritza. Tras anunciar que la apertura se retrasará hasta la primavera, el consejero asegura que este problema no aumentará los costes.

El titular de Obras Públicas reitera que el sobrecoste por los problemas en los túneles de Urritza tendrán que asumirlo los ejecutores de la obra.

- 2 de diciembre de 1994. El Parlamento deniega al Departamento de Obras Públicas un suplemento de crédito de 4.017 millones de pts. para atender pagos relacionados con las obras de la Autovía de Leizaran.

- 5 de mayo de 1995. Se inaugura y se abre al tráfico en su totalidad la Autovía del Norte, los 44,7 kilómetros que unen Irurtzun con Andoain.

Informe de fiscalización sobre el contrato de alquiler, lavado y planchado de ropa de los centros del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, emitido por la Cámara de Comptos

La Mesa del Parlamento de Navarra, en sesión celebrada el día 21 de abril de 1997, acordó ordenar la publicación del informe de fiscalización, emitido por la Cámara de Comptos, sobre el contrato de alquiler, lavado y planchado de ropa de los centros del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.

Pamplona, 22 de abril de 1997

La Presidenta: M^a Dolores Eguren Apesteguía

Informe de fiscalización sobre el contrato de alquiler, lavado y planchado de ropa de los centros del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, emitido por la Cámara de Comptos

INDICE

- I. Introducción.
- II. Objetivo. Alcance y limitaciones.
- III. Descripción de las características básicas del proceso de contratación.
- IV. Conclusiones.

I. INTRODUCCION.

La Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra, a instancias del Grupo Parlamentario "Convergencia de Demócratas de Navarra", adoptó el 25 de noviembre de 1996 el Acuerdo de solicitar a la Cámara de Comptos de Navarra la emi-

sión de un informe de fiscalización relativo a "la adjudicación y posterior rescisión del alquiler, lavado y planchado de ropa de los centros del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea a la UTE Miyogo SL-Rialca SL, de fecha 2 de septiembre (adjudicación) y 30 de septiembre (rescisión) de 1996".

Resultado de esta petición, esta Cámara de Comptos ha elaborado el presente informe. No obstante y de forma previa conviene aclarar que el contrato –que se adjudica por importe aproximado de 356 millones– sigue vigente en estos momentos, como posteriormente se comenta.

II. OBJETIVO, ALCANCE Y LIMITACIONES.

De acuerdo con la petición efectuada, el objetivo del trabajo de fiscalización ha consistido en:

Verificar que el proceso de adjudicación y ejecución del contrato de alquiler, lavado y planchado de la ropa de los centros del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea(SNS-O) se adecúa a la normativa general y a la específica o particular que regula su desarrollo.

Para la consecución del anterior objetivo, se han aplicado los Programas de Fiscalización de Contratos aprobados por esta Cámara de Comptos e incluidos en su Guía de Procedimientos de Auditoría.

Nuestra actuación se ha visto afectada por las características del expediente de contratación revisado fundamentalmente por su prolongación en el

tiempo y por los recursos y alegaciones presentados. Por otra parte, determinadas actuaciones públicas se encuentran aún dentro del plazo establecido para interponer recurso contencioso-administrativo.

El trabajo de campo se ha realizado durante los meses de enero y febrero de 1997, por un equipo integrado por una Técnica de Auditoría y un Auditor, contando además con la colaboración permanente de los servicios jurídicos, informáticos y administrativos de la Cámara de Comptos.

Queremos agradecer al personal del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea la colaboración prestada en la realización del presente trabajo.

III. DESCRIPCION DE LAS CARACTERISTICAS BASICAS DEL PROCESO DE CONTRATACION.

En este apartado se hace un breve resumen de los acontecimientos más significativos que han incidido en todo el proceso de contratación analizado, distinguiendo entre la fase de adjudicación y la de prestación del servicio.

Previamente a desarrollar los aspectos anteriores, conviene indicar que el objeto del contrato se venía realizando desde 1989 por una empresa –Indusal Navarra, SA– y que la ropa con contraseña del SNS-O propiedad de la citada empresa será adquirida por el nuevo adjudicatario mediante la correspondiente contraprestación.

III.1. FASE DE ADJUDICACION.

- El procedimiento de contratación del alquiler, lavado y planchado de la ropa del SNS-O se inicia formalmente el 18 de septiembre de 1995, mediante la autorización por Gobierno de Navarra del proceso dado su importe de partida –sobre 421 millones anuales–. No obstante el informe que respalda dicho acuerdo es de julio de 1995.

- En noviembre de 1995 y mediante Resolución del Director Gerente del SNS-O se autoriza el gasto y se inicia el expediente de contratación mediante el procedimiento de concurso público.

- El 31 de diciembre de 1995 finaliza el anterior contrato, si bien se va a prorrogar hasta la firma del nuevo contrato –26 de agosto de 1996–.

- Finalizado el plazo de presentación de ofertas –4 de enero de 1996–, se reciben un total de tres ofertas. Reunida la Mesa de Contratación, se acuerda efectuar –y en consecuencia paralizar el proceso de contratación– una consulta a la Junta de Contratación dado que la oferta presentada por una UTE, una de las empresas integrantes

–que corresponde al anterior adjudicatario– acompaña una clasificación empresarial caducada, si bien la otra empresa componente ofrecía clasificación suficiente.

- El 21 de febrero de 1996, la Junta emite su respuesta en el sentido de que debe inadmitirse definitivamente a la anterior oferta por incumplimiento de la clasificación empresarial. Igualmente la Mesa acordó crear una Comisión Técnica para la adjudicación del concurso.

- Contra estas decisiones se presentan dos recursos; uno hace referencia a la paralización del proceso de adjudicación y el otro a la exclusión de la anterior UTE. Ambos recursos están solventados, el primero de hecho por el reinicio del proceso y el segundo por desestimación.

- El 6 de mayo de 1996 se adjudica el contrato a la UTE Miyogo SL-Rialca SL por importe aproximado de 356 millones y se señala una fianza del 20 por ciento del importe anual, porcentaje establecido parece ser por “existir serias dudas respecto a la viabilidad técnica y financiera para hacer frente a la totalidad del contrato, máxime teniendo en cuenta los precios ofertados”.

- El adjudicatario recurre el 21 de mayo de 1996 la citada fianza y su fórmula de cálculo, resolviendo a su favor el Gobierno de Navarra en fecha de 22 de julio de 1996 y estableciendo una fianza del 4 por ciento sobre el coste real del servicio durante el ejercicio de 1996. Igualmente se indicaba que el servicio debía iniciarse el 31 de agosto de dicho año.

- El 26 de agosto se firma el correspondiente contrato de prestación del servicio. Según lo establecido en sus cláusulas y en los Pliegos correspondientes destacamos, de acuerdo con el objeto del Informe, los siguientes aspectos:

- a) El contrato entra en vigor el 1 de septiembre de 1996.

- b) Su validez es hasta las 24 horas del día 31 de diciembre de 1996.

- c) Puede ser prorrogado de mutuo acuerdo entre las partes por años naturales sin que exceda del máximo permitido por la Ley (31-XII-1999).

- d) El contrato se “rescindirá por la denuncia expresa de una de las partes, sin más obligación que la de preavisar con TRES MESES de antelación tanto en el período inicial como en el de las prórrogas.”

- e) El 2 de septiembre de 1996 se firma el contrato de recompra de ropa marcada entre el anterior adjudicatario –Indusal– y el nuevo

–Miyogo/Rialca– de acuerdo con lo establecido en el Pliego de condiciones técnicas y en presencia del SNS-O.

f) El 11 de septiembre de 1996, la empresa Indusal presenta recurso ante el Gobierno en el que se alega tanto defectos de forma como de incumplimiento de determinados aspectos de los pliegos, por lo que solicita la nulidad de la Resolución de inicio de actividad y en consecuencia del contrato firmado con Miyogo-Rialca. El 13 de enero de 1997, el Gobierno acordó desestimar dicho recurso.

III.2. FASE DE PRESTACION DEL SERVICIO.

- En el expediente constan diversos escritos de Indusal y de Miyogo-Rialca denunciando al SNS-O el incumplimiento de la otra parte en el contrato de recompra de la ropa – tanto en aspectos de cantidad como de calidad de la misma–. Esta situación ha conducido a que el SNS-O se haya visto obligado a retener importes al actual adjudicatario a requerimiento del anterior.

- El expediente incluye diversos informes de finales de septiembre de 1996 de las distintas unidades evaluando la calidad del servicio prestado por el nuevo adjudicatario a solicitud de los servicios centrales del SNS-O. De su lectura no se desprende una opinión unánime, si bien la afirmación mayoritaria es prorrogar para 1997 el vigente contrato.

- El 30 de septiembre de 1996, el presidente del Consejo de Gobierno del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea –cargo que corresponde al consejero de Salud del Gobierno de Navarra–, ante la inexistencia del Director-Gerente del SNS –puesto que se designó con posterioridad– notifica por escrito al adjudicatario la denuncia del contrato dentro del plazo establecido, concluyendo en consecuencia la relación contractual el 31 de diciembre de 1996.

- El 22 de octubre de 1996, el adjudicatario recurre la anterior resolución al objeto de obtener la declaración de nulidad de pleno derecho –alegando fundamentalmente tanto la falta de motivación del acto administrativo como la no competencia del Presidente del Consejo de Gobierno del SNS-O para denunciar el contrato– o, subsidiariamente, se acuerde “sea anulada por infracción de ordenamiento jurídico, desviación de poder, carencia de requisitos formales para alcanzar su fin, o indefensión de los interesados”.

- El Gobierno de Navarra en sesión del 16 de diciembre de 1996 acordó estimar el recurso presentado por el adjudicatario fundamentado en que la competencia para la resolución del contrato corres-

ponde al director-gerente del SNS-O y no al presidente del Consejo, haciendo innecesario el resto de fundamentos en que descansa el recurso interpuesto. En consecuencia queda sin efectos la comunicación del 30 de septiembre, por lo que el contrato se considera prorrogado durante un ejercicio más.

Así, por resolución del 7 de febrero de 1997, del director-gerente del SNS-O, se prorroga el servicio de alquiler, lavado y planchado de ropa de los centros dependientes del SNS-O.

IV. CONCLUSIONES.

Del trabajo realizado, destacamos las siguientes consideraciones y conclusiones:

1ª. El proceso de contratación seguido por el SNS-O para la adjudicación del contrato de alquiler, lavado y planchado de ropa de sus distintos centros se ajusta a la normativa que regula las prestaciones de esta naturaleza.

2ª. Con independencia de la falta de competencia del órgano para realizarlo, la pretensión de rescindir el Contrato por parte del SNS-O se realiza de acuerdo con los términos estrictos establecidos en el Pliego de Cláusulas Administrativas reguladoras del contrato. Ahora bien, puede no parecer pertinente u oportuno que un contrato que se firma el 26 de agosto de 1996 –entrando en vigor el 1 de septiembre de dicho año– se denuncie el 30 de septiembre del mismo ejercicio, sin que conste además suficiente motivación al respecto en el expediente.

3ª. Destacamos el largo período de tiempo que ha supuesto el proceso de contratación, ya que éste se inició formalmente el 18 de septiembre de 1995 y hasta el 26 de agosto de 1996 no concluye la adjudicación del mismo, es decir, prácticamente un año. Este dilatado plazo ha supuesto:

- Una cierta inseguridad jurídica en el proceso, que se manifiesta en los recursos, quejas y alegaciones presentados fundamentalmente por dos de los ofertantes.

- Repercusión en la calidad del servicio prestado, puesto que el anterior adjudicatario ve prorrogada temporalmente su prestación pero sin posibilidad de continuar con la misma.

- Fuerte dedicación de recursos humanos públicos para el seguimiento de todo el proceso.

4ª. Conviene recordar a la Administración Pública la necesidad de que, en todo procedimiento de contratación, todas sus actuaciones deben estar soportadas, además de documentalmente, por fundamentos jurídicos y técnicos sólidos.

dos. Todo ello con independencia de las tensiones y difíciles relaciones que un contrato de esta naturaleza y volumen provoca tanto entre las empresas existentes en el mercado como entre éstas y la Administración.

5ª. Por último, esta Cámara de Comptos solicita que los servicios del SNS-O y del resto de la Administración Pública reflexionen acerca de:

- La justificación y razonabilidad del dilatado plazo utilizado en el proceso de contratación del servicio analizado. Así, señalamos el período de tiempo aplicado en las distintas subfases en que se ha desarrollado el mismo:

a) De julio de 1995 al 4 de enero de 1996, trámites administrativos previos.

b) Del 4 de enero al 6 de mayo de 1996, proceso de adjudicación propiamente.

c) Del 6 de mayo al 26 de agosto de 1996, para la firma del contrato.

- La oportunidad de que un servicio de esta naturaleza e importancia dentro de la prestación asistencial –afecta a la ropa de los principales centros hospitalarios– esté concentrado en un sólo proveedor.

- El mantenimiento de la obligatoriedad de la recompra de la ropa marcada por parte del nuevo adjudicatario al anterior, dado que una parte importante de los últimos problemas observados –y aún no resueltos– tiene su origen en esta operación.

- El límite de 4 años de prestación en contratos que exigen una fuerte inversión por parte del adjudicatario. De considerarse oportuno ampliar el plazo temporal, podría incluirse expresamente en la nueva ley foral de contratos.

Pamplona, 17 de abril de 1997

El Presidente: Francisco Javier Tuñón San Martín

Informe de fiscalización sobre ejecución del contrato de mantenimiento general del Area de Salud de Tudela (1995-1996), emitido por la Cámara de Comptos

La Mesa del Parlamento de Navarra, en sesión celebrada el día 21 de abril de 1997, acordó ordenar la publicación del informe de fiscalización, emitido por la Cámara de Comptos, sobre ejecución del contrato de mantenimiento general del Area de Salud de Tudela (1995-1996).

Pamplona, 22 de abril de 1997

La Presidenta: M^a Dolores Eguren Apesteguía

Informe de fiscalización sobre ejecución del contrato de mantenimiento general del Area de Salud de Tudela (1995-1996), emitido por la Cámara de Comptos

INDICE

- I. Introducción.
- II. Objetivo. y alcance.
- III. Breve descripción de las características básicas del contrato.
- IV. Conclusiones.

I. INTRODUCCION.

La Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra, a instancias del Grupo Parlamentario “Ezker Abertzalea”, adoptó el 27 de enero de 1997 el Acuerdo de solicitar a la Cámara de Comptos de Navarra la emisión de un informe de fiscalización relativo a “la ejecución del contrato de mantenimiento general del Hospital Reina Sofía de Tudela (1995-1996), adjudicado a la empresa Huguet de Mantenimiento, SL”.

Dado que el contrato tiene por objeto el mantenimiento general de toda el Área de Salud de Tudela –es decir, tanto el Hospital Reina Sofía como los distintos centros de salud incluidos en la misma– consideramos que la petición se refiere a la globalidad del desarrollo de dicho contrato.

II. OBJETIVO Y ALCANCE.

De acuerdo con la petición efectuada por el Parlamento de Navarra, el objetivo del trabajo de fiscalización ha consistido en:

Verificar que la ejecución del contrato de mantenimiento general del Área de Salud de Tudela-

Hospital Reina Sofía en los ejercicios de 1995 y 1996 se adecuaba a la normativa general y a la específica o particular que regula su desarrollo.

Para la consecución del anterior objetivo, se han aplicado los Programas de Fiscalización de Contratos aprobadas por esta Cámara de Comptos e incluidas en su Guía de Procedimientos de Auditoría en los puntos relativos a la ejecución de contratos, revisándose, igualmente, tanto la diversa tipología de facturas presentadas por el adjudicatario como el sistema de control interno implantado en la sección de mantenimiento del Área de Salud de Tudela.

El trabajo de campo se ha realizado en el mes de febrero de 1997, por un equipo integrado por una Técnica de Auditoría y un Auditor, contando además con la colaboración permanente de los servicios jurídicos, informáticos y administrativos de la Cámara de Comptos.

Queremos agradecer al personal del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea y especialmente al del Hospital Reina Sofía de Tudela la colaboración prestada en la realización del presente trabajo.

III. BREVE DESCRIPCIÓN DE LAS CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DEL CONTRATO.

Con fecha 26 de enero de 1995, el Director Gerente del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, adjudica el mantenimiento general del Área de Salud de Tudela a la empresa Huguet S.L.

Dentro del Contrato y de los Pliegos que regulan esta prestación, y a los efectos de la petición parlamentaria, destacamos:

1º. El trabajo contratado abarca toda el Área de Salud de Tudela, es decir, tanto el Hospital Reina Sofía como los siguientes Centros de Salud:

- Tudela Este
- Tudela Oeste
- Buñuel
- Cascante
- Cintruénigo
- Corella
- Valtierra

Igualmente se incluye un edificio situado en Tudela.

2º. La finalidad del contrato hace referencia "a la conservación en buen estado y el óptimo funcionamiento de todos los elementos, equipos e instalaciones a los que alcanza". En definitiva, incluye un mantenimiento preventivo y correctivo

y otro conjunto de trabajos complementarios (albañilería, carpintería, residuos, depuradora...)

3º. El mantenimiento preventivo se realizará de acuerdo con un programa preestablecido por la sección de Mantenimiento del Área; el correctivo y resto de trabajos, normalmente por petición de las supervisoras de enfermería y del Jefe de Mantenimiento.

4º. Su ejecución se efectúa a través de un equipo de 14 personas – un encargado, 12 oficiales y un peón–. Con este personal se cubren todos los turnos del hospital, repartidos de la siguiente forma:

- En los días laborables el turno de mañana cuenta con cuatro personas, el de tarde con tres y el de noche con una.

- En sábados y días festivos el turno de mañana y tarde con dos personas y el de noche con una.

- Para los centros de salud hay una persona fija en turno de mañana.

5º. En la proposición económica presentada se incluye, entre otros, los siguientes datos:

- Precio del servicio ofertado, así como su coste mensual (mano de obra, materiales, gastos generales, beneficio industrial,...)

- Precio de la mano de obra para trabajos realizados en horas extras, nocturnos y festivos.

- Coste, en pesetas, del kilómetro recorrido.

- Coste adicional que supondría el aumento de operarios dentro de la plantilla ofertada.

6º. El pago del servicio de mantenimiento programado se realizará mediante facturas mensuales, a razón de la doceava parte del importe de adjudicación. Previamente a este pago se requiere la presentación al responsable de mantenimiento del Área de las liquidaciones de los seguros sociales del personal incluido en el contrato.

Igualmente se facturan con periodicidad mensual y de forma independiente, los kilómetros recorridos en los desplazamientos a los diversos Centros de Salud.

Los trabajos realizados fuera del contrato, se facturarán de forma independiente, cuantificándose la mano de obra de acuerdo con el importe incluido en la oferta económica y los materiales según los albaranes presentados.

Los trabajos imprevistos y siempre que se adjudiquen a la misma empresa, se cuantificarán

según los valores previamente acordados entre ambas partes.

7º. En el supuesto de acordarse la prórroga del contrato, los precios ofertados se ajustarán de acuerdo con el índice aplicado por el Gobierno de Navarra. Así para 1996, se aplicó una actualización del 4,3 por ciento.

8º. Durante 1995 y 1996, la empresa Huguet de Mantenimiento S.L. facturó y cobró un total de

115.328.649 pts. desglosados de la siguiente manera:

Año 1995: 50.243.638 pts.(incluye sólo 10 meses)

Año 1996: 65.085.011 pts.

Atendiendo a los criterios contables del SGEF, el importe anterior se descompone en:

Años	Contrato	Kilometraje	Reparación	Inversiones	Total
1995	46.063.768	418.728	1.412.590	2.348.552	50.243.638
1996	57.653.413	625.760	1.017.890	5.787.948	65.085.011
Total	103.717.181	1.044.488	2.430.480	8.136.500	115.328.649

En resumen, se producen cuatro grandes tipos de relaciones entre el Área y la empresa de mantenimiento:

a) Las derivadas propiamente de las operaciones de mantenimiento, que se facturan mensualmente –una doceava parte– en función de los precios contemplados en la oferta económica.

b) Kilometraje realizado por los desplazamientos a los Centros de Salud, se factura igualmente de forma mensual y su importe está contemplado en la oferta.

c) Trabajos que bien no son propiamente de los contemplados en el contrato de mantenimiento o bien que por necesidades del servicio se tienen que desarrollar en momentos de baja actividad hospitalaria o son de especial urgencia. Se facturan de forma independiente y de acuerdo con los precios de mano de obra incluidos en la oferta.

Los trabajos contemplados en los apartados anteriores se justifican en el documento contable con la factura emitida por el adjudicatario, la cual lleva el visto bueno del jefe de mantenimiento; si su importe supera las 250.000 pts, se acompaña, además, de la firma del interventor y del director administrativo del Área. En general no constan órdenes ni partes de trabajo.

d) Otros trabajos independientes del contrato analizado. Consisten en la realización de diferentes actuaciones que se adjudican a la empresa por los procedimientos habitualmente empleados por el Área de Salud, generalmente en competencia con otras ofertas cuando su importe excede de 500.000 pts. Si es inferior a 500.000 pts., el documento contable se acompaña de la factura –la petición suele

ser verbal–; si lo supera, se adjunta además el presupuesto y la resolución de adjudicación.

Por último conviene indicar que la responsabilidad del mantenimiento del Hospital y los Centros de Salud corresponde a la Sección de Mantenimiento y Servicios Generales, que está compuesta por un jefe y un administrativo. Ahora bien, prácticamente la totalidad del mantenimiento es realizado por servicios exteriores contratados, por lo que dicho personal se dedica fundamentalmente a labores de supervisión e inspección de las actividades subcontratadas (jardinería, lavandería, mantenimiento general, mantenimiento eléctrico, etc.)

IV. CONCLUSIONES.

A continuación exponemos las conclusiones generales que se derivan del trabajo realizado.

1ª. A modo de conclusión general podemos afirmar que la ejecución del contrato se ajusta en sus términos generales a las cláusulas y requisitos establecidos tanto en el contrato como en los pliegos administrativos y técnicos que regulan la contraprestación.

2ª. Todos los trabajos realizados por el adjudicatario se respaldan con la correspondiente factura, la cual lleva siempre el visto bueno del jefe de mantenimiento del Área de Salud. En las facturas relativas al contrato, se ha comprobado, además, que los precios aplicados coinciden con los establecidos en la normativa reguladora del mismo.

3ª. Las facturas de trabajos realizados fuera de la actividad normal de mantenimiento se ajustan a los precios establecidos en la proposición económica del adjudicatario.

4ª. No obstante, esta Cámara considera que debiera reforzarse el control interno en el área de mantenimiento, en el sentido de que constaran expresamente en la documentación las correspondientes órdenes y partes justificativos del trabajo realizado, al objeto de garantizar completamente su idoneidad.

La aplicación de estas medidas podría suponer posiblemente un incremento de trabajo administrativo, al objeto de realizar un seguimiento y control adecuado.

Pamplona, 18 de abril de 1997

El Presidente: Francisco Javier Tuñón San Martín



BOLETIN OFICIAL DEL PARLAMENTO
DE NAVARRA

BOLETIN
DE SUSCRIPCION

Nombre

Dirección

Teléfono Ciudad

D. P. Provincia

Forma de pago:

Transferencia o ingreso en la cuenta corriente de la Caja de Ahorros de Navarra, número 2054/0000 41 110007133.9

<p style="text-align: center;">PRECIO DE LA SUSCRIPCION</p> <p>BOLETIN OFICIAL Y DIARIO DE SESIONES</p> <p>Un año 5.800 ptas. Precio del ejemplar Boletín Oficial 130 » . Precio del ejemplar Diario de Sesiones 165 » .</p>	<p style="text-align: center;">REDACCION Y ADMINISTRACION</p> <p style="text-align: center;">PARLAMENTO DE NAVARRA</p> <p style="text-align: center;">«Boletín Oficial del Parlamento de Navarra»</p> <p style="text-align: center;">Arrieta, 12, 3º 31002 PAMPLONA</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------