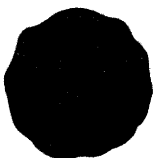
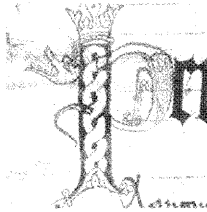




Ambito de la
Administración Foral

Liquidación de la Autovía del Norte

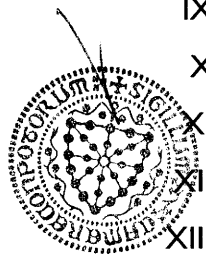


CÁMARA DE
COMPTOS
DE NAVARRA
NAFARROAKO
KONTUEN
GANBARA

Índice

	<u>Página</u>
I. Introducción	3
II. Régimen jurídico aplicable	5
III. Objetivo, alcance y limitaciones	6
IV. Conclusiones y recomendaciones	7
V. Resumen general de costes	15
VI. Proyectos	16
VII. Expropiaciones e indemnizaciones	17
VIII. Obra	18
VIII.1. Obra nueva	18
VIII.2. Modificaciones de la obra principal	22
VIII.3. Análisis de las desviaciones económicas de la obra	33
IX. Obra complementaria	36
X. Reposición de servicios	37
XI. Asistencia técnica	39
XII. Gastos de seguridad	43
XIII. Seguimiento del impacto medioambiental de las obras	44
XIV. Contingencias y gastos posteriores	45

Anexo. Índice cronológico. Resumen de la información sobre la autovía de Leitza-
ran desde la emisión del anterior informe de la Cámara de Comptos



I. Introducción

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) Lao-bea (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).

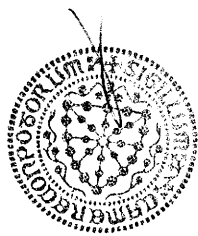
- Tramo II. Adjudicado a "Cubiertas y Mzov" en 5.190 millones de pesetas (baja del 1,69 por ciento) y plazo de ejecución de 28 meses (Orden foral 705/1989, de 28 de julio).

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

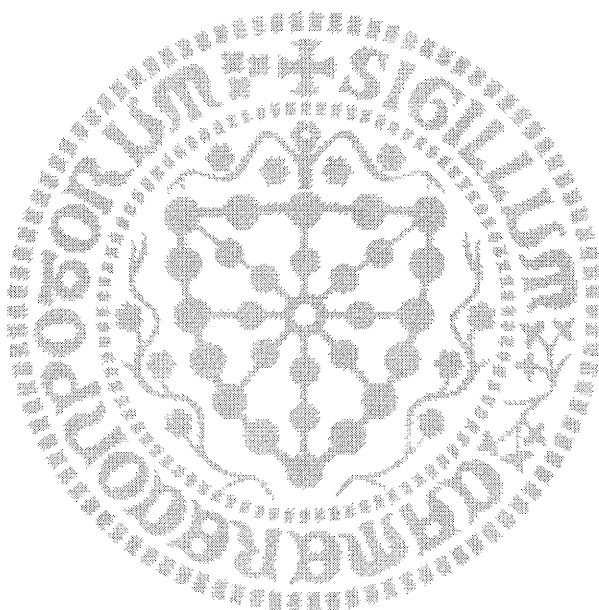
- Tramo I. Adjudicado a "Cubiertas y Mzov" en 4.740 millones de pesetas (baja del 2,21 por ciento) y plazo de ejecución de 29 meses (Orden foral 1425/1990, de 10 de diciembre).



- 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. Régimen jurídico 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 remitirnos con carácter supletorio al Reglamento General de Contratación del Estado (en adelante RCE), aprobado por Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre, que desarrolla la Ley de Contratos del Estado (en adelante LCE).

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)

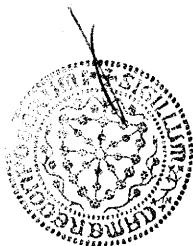
En lo que respecta a la materia medioambiental, rige el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental y el Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, dictado en desarrollo del anterior y las propias declaraciones de impacto ambiental formuladas por la Comisión 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.

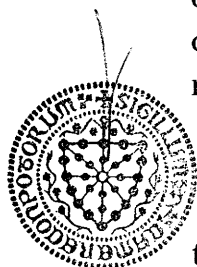
Hay que matizar, asimismo, que el presente informe se complementa con el anterior, por lo que para hacerse cargo de la problemática de las obras en lo referente a proyectos, seguridad, adjudicaciones, subcontrataciones y modificaciones previas al 31/12/92, fecha de corte del anterior informe, hay que 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.

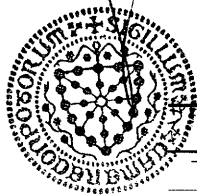


El total pagado hasta la liquidación final, a 31 de diciembre de 1995, por todos estos conceptos asciende a 43.524 millones de pesetas que se desglosan de la siguiente forma:

	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 Leitzaran	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 este 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 destecnificación 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 sobre coste 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 adju-

dicatarias 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.

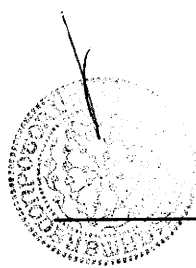
V. Resumen general de costes

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 Leitzaran			827,6			4,5			832,2
Estabilización laderas Azpiroz			114,4						114,4
Autovía (sin poder distinguir fases)									
Proyectos	412,5								412,5
Seguridad							4.510,6		4.510,6
Exprop. e indemn.		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 Leitzaran 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 Leitzaran	(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 Irurtzun	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 proyecto de autovía y sometidos a información pública.

Se incluyen gastos por indemnizaciones en conceptos como: aprovechamiento de hierbas por inutilización agrícola, ganadera y forestal de terrenos afectados, construcción de un nuevo cementerio para el concejo de 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 conceptos 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 Contrata	Adjudicación	Compañía	Modificaciones a 31/12/92		Modificaciones posteriores 31/12/92	Otros conceptos	Total Pagado
				20%	Otras			
FASE I								
Tramo I	3.654	3.735	Laobeas	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	Laobeas	-	-	2.367,2	163,1	7.473,3
OBRA NUEVA								
Puente Leizaran	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. I. Obra nueva

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

VIII. I. I. Puente sobre el río Leizaran

El viaducto de Leizaran 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% 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 in-

cremento 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.

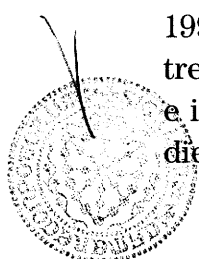
La adjudicación se realiza a la empresa "Tesinsa" por 87,6 millones de pesetas y 8 meses de plazo de ejecución, argumentando que el adjudicatario ofrece la instalación de barreras dinámicas, sistema llamado "geobruigg".

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 el 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, aprueba 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 millones, 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 expediente	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.

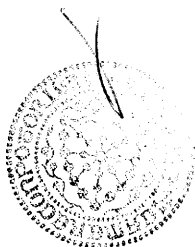
Es decir, esta modificación es similar a la del tramo I, aprobada seis meses después de finalizar el plazo de ejecución. Su objetivo es regularizar administrativamente las obras ya realizadas, cuya existencia ya fue detectada en el anterior informe. Esta modificación representa el 34 por ciento del precio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

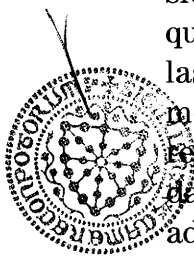
- El 5 de mayo de 1995 se abre el tramo adyacente, por tanto, el 5 de julio de 1995 termina el plazo de dos meses señalado.

- 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 en 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.

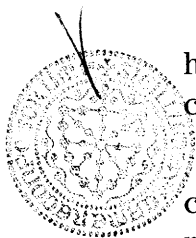
La Orden foral de aprobación insta al reajuste de la fianza-la modificación supone un incremento del 26 por ciento- sin que conste tal garantía en el expediente.

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 constituyen 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

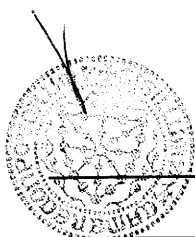
para regularizar los excesos en precio y plazo producidos. Se tramita al efecto el correspondiente expediente, con todos los requerimientos formales del artículo 16 de la LFC, que es resuelto por Acuerdo del Gobierno de Navarra de 25 de marzo de 1996, aprobando 143 precios contradictorios, el abono de 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. Análisis de las desviaciones económicas de la obra y de los plazos de ejecución

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	3596,9	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 Leitzarán	901	Mariezcurrera	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.

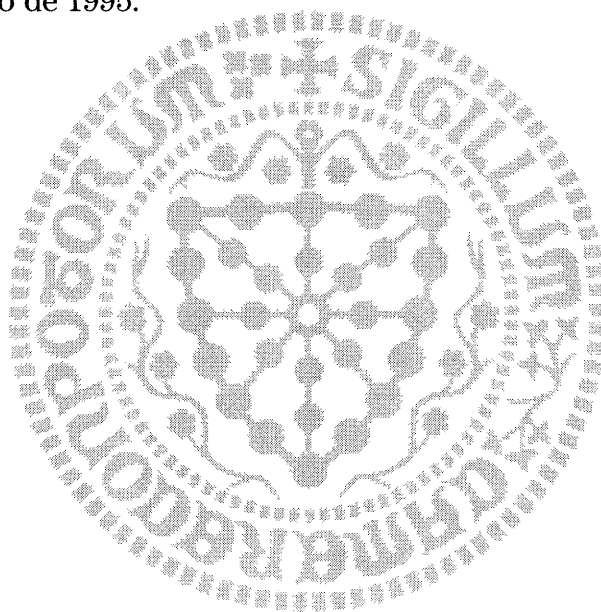
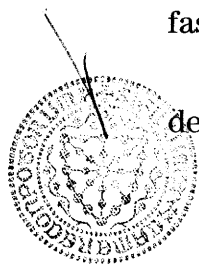
	FASE I		FASE II		FASE III		Puente Leitzaran	Estabiliz. laderas Azpirotz
	Tramo I	Tramo II			Tramo I	Tramo II		
Plazo adjudicación	28 meses	28 meses	21 meses	29 meses	28 meses	7 meses	8 semanas	
Acta comprob. replanteo	16/08/89	16/08/89	01/12/90	02/05/91	02/05/91	15/02/93	12/05/95	
Término s/adjudicación	17/12/91	17/12/91	01/09/92	03/10/93	02/09/93	16/09/93	13/07/95	
Increm. plazo; modifcs.	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.

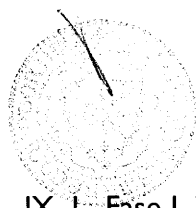
La apertura oficial del conjunto de la obra al tráfico se realiza el 5 de mayo de 1995.



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. Construcción 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. Reposición 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. I. 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.

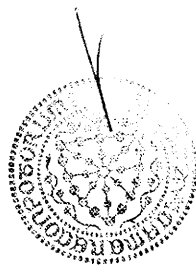
En el tramo II, donde no había reposiciones al cierre del anterior informe se producen con posterioridad las siguientes:

- 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 técnica y dirección 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 Leitzaran		-	-	4,5	4,5	-
Autovía conjunt.		-	-	0,9	0,8	-
Total		817,5	888,4	657,3	1.545,7	89



XI. I. 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.

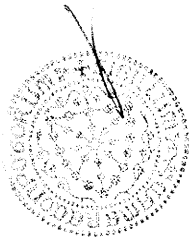
La Orden foral 969/93 amplía el plazo doce meses (hasta el 28 de febrero de 1994) e incrementa el precio en 189,1 millones de pesetas.

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 acarrean 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).

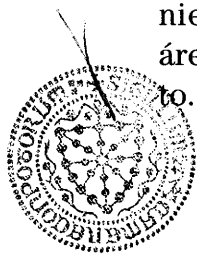
Consecuencia de la liquidación provisional de las obras, el contratista (Laobea 2) ha presentado una importante reclamación económica acerca de la cual discrepan la dirección de obra externa (Elsamex) y el ingeniero del equipo coordinador de la Administración, por lo que se considera preciso que un técnico, 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 colegiado 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 gas-



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 medioambiental 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 Laobea	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

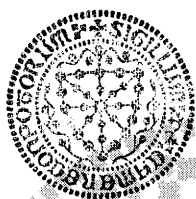
Normalmente estas obras se realizan en todos los grandes viales y seguirán produciéndose en el futuro, pero entendemos que estos gastos, que no tienen la suficiente materialidad para alterar el cálculo to-

tal 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.

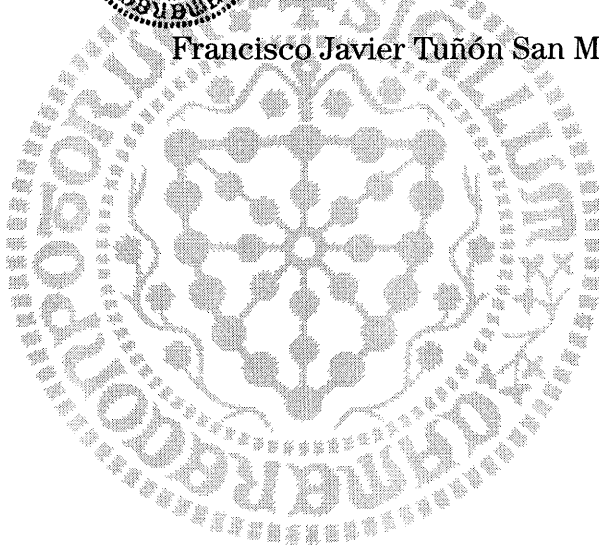
Pamplona, 14 de febrero de 1997

El Presidente,

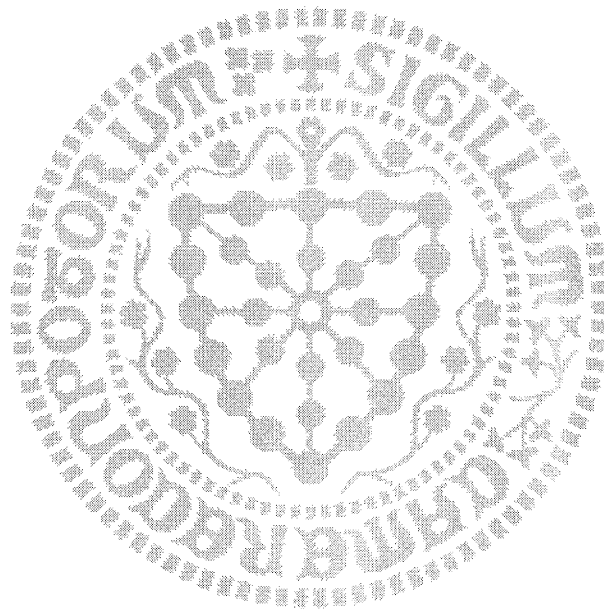


CÁMARA DE
COMPTOS
DE NAVARRA
NAFARROARNO
KONTUEN
GANBARA

Francisco Javier Tuñón San Martín



Anexo



Anexo. Índice cronológico. Resumen de la información sobre la autovía de Leizaran desde la emisión del anterior informe de la Cámara 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.

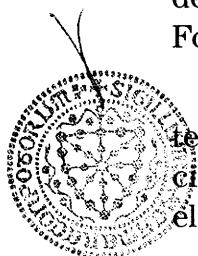
- 16 de diciembre de 1993. Se abre al tráfico la autovía en el paso de Dos Hermanas. En esas fechas se calcula que el tramo guipuzcoano no se concluirá hasta mayo de 1995. La Diputación de Guipúzcoa pretende aplicar peaje en la autovía, pretensión rechazada por el Gobierno Foral por desvirtuar el convenio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

- 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.