



INFORME DE DICREPANCIAS A REPARO SUSPENSIVO DE INTERVENCIÓN GENERAL

INTRODUCCIÓN

En virtud de lo señalado en el apartado 2.d) del artículo 101 de la Ley Foral 7/2007, de 4 de abril, de la Hacienda Pública de Navarra, El Director General de Intervención ha interpuesto un reparo suspensivo contra la Propuesta de Modificación del contrato de “Conversión de la carretera N-121-A, Pamplona Behobia, en vía 2+1 entre el p.k. 10+500 (travesía de Olave) y el p.k. 22+500.”, promovida por el Servicio de Nuevas Infraestructuras del Departamento de Cohesión Territorial, por considerar que se trata de una modificación ilegal que, conforme a lo establecido en el apartado 6 del artículo 114 de la Ley Foral de Contratos Públicos (en adelante LFCP) , que señala que las obras, servicios o suministros que fuera preciso contratar para responder a causas objetivas que las hagan necesarias, deberá ser objeto de una nueva licitación.

En contraposición, el Servicio manifiesta discrepancia al reparo suspensivo interpuesto haciendo las siguientes:

CONSIDERACIONES

1.- La propuesta técnica que inicia el expediente para la modificación del contrato justifica detalladamente, en su apartado 1 y para todos los epígrafes en que ha sido desglosada, motivos de interés público que no afectan al contenido sustancial del contrato, limitándose a introducir “...variaciones estrictamente indispensables para responder a la causa objetiva que las hace necesarias.” que no es otra que la construcción de una infraestructura viaria que debe ser estable, segura, duradera y orientada a una razonable facilidad para su conservación y explotación; y como el importe acumulado de la propuesta de modificación no excede del 50% del importe de adjudicación del contrato, este Servicio considera que las modificaciones propuestas respetan lo establecido en el apartado 1 del artículo 114 de la LFCP.

2.- Ninguna de las propuestas individualizadas tiene *“por objeto subsanar deficiencias en la ejecución del contrato por el contratista o sus consecuencias, que puedan solucionarse mediante la exigencia y cumplimiento de las obligaciones contractuales o de la responsabilidad del contratista”*. Tampoco se trataría de *“obras, servicios o suministros que, no figurando en el contrato o proyecto inicial, sean susceptibles de aprovechamiento independiente”* ni de actuaciones *“que*

afecten al contenido sustancial del contrato...". No amplían su ámbito espacial ni alteran el equilibrio económico en beneficio del contratista. Por ello, este Servicio entiende que tampoco habría impedimento para la modificación del contrato por las limitaciones que se imponen en los apartados 2 y 4 del artículo 114 del LFCP.

3.- El informe de fiscalización centra su razonamiento en considerar que las modificaciones que se proponen no responden a circunstancias imprevisibles para una entidad adjudicadora diligente, por lo que no podría justificarse su legalidad al amparo de lo permitido en el apartado 3.a) del artículo 114 de la LFCP.

En sentido contrario a este parecer, puede afirmarse que:

- El grado de conocimiento de la problemática real que se oculta bajo el terreno (afloramientos de agua, materiales de capacidad portante insuficiente que requieren el saneo de fondos de excavación, estado de deterioro de las ODT's de mampostería...) sólo se manifiesta tras los primeros trabajos ejecutados al inicio de las obras y no es adquirible a costo razonable del proyecto de una **obra de carácter lineal**. Ello impide valorar en toda su extensión y detalle la necesidad de adoptar soluciones adicionales a la estándar y aproximar sus dimensiones a la realidad, por lo que este Servicio discrepa de que la constatación de este tipo de necesidades con posterioridad a la licitación del contrato sea tildada de cuestión previsible.
- En muchas ocasiones, y esta es una de ellas, el grado de conocimiento del periodo que media entre la redacción del proyecto y el inicio de las obras, no le resulta previsible al proyectista, como tampoco lo es para la Administración contratante en esta fase previa a la licitación del contrato de obras. Incluso en el caso de que fuera conocido, no resulta infrecuente (ni falta de lógica técnico-económica) que, en plazos cercanos al inicio de una obra de acondicionamiento viario se "estire/descuide" la normal atención al estado de deterioro de algunos aspectos de conservación.

En uno u otro caso, capítulos de muy alta repercusión porcentual en el presupuesto de la obra y cuyo deterioro se asocia a la repetición de las cargas del tráfico pesado (agotamiento estructural de firmes, volúmenes de fresado y reposición de MBC, juntas de dilatación de puentes...) suelen requerir actuaciones de una envergadura que no se alcanzarían en otras circunstancias, mayores que las que serían previsibles en fase de redacción del proyecto.

Por la altísima intensidad de tráfico pesado, la N-121-A es especialmente sensible a esta motivación por lo que este Servicio considera que las desviaciones ocasionadas en estas unidades de obra difícilmente pueden ser calificadas como previsibles.

- El desconocimiento de las fechas en la que se comenzará la ejecución de los proyectos, a veces con periodos de duración muy dilatada, también propicia la necesidad de asumir variaciones para nuevas unidades o incremento de las ya previstas en el proyecto como consecuencia de la descatalogación de instalaciones muy singulares (barrera de mediana BIRSTA de enorme incidencia económica...); así como la necesidad de preparar a la infraestructura para nuevas prestaciones vinculadas al concepto de “avance tecnológico” (fibra óptica corporativa, canalización de cámaras, nuevas luminarias...).
- El desconocimiento por parte del proyectista del alcance de las afecciones que se resolverá mediante el trámite expropiatorio posterior a la redacción del proyecto que, en algunos casos como el de cierres ganaderos no cinegéticos, quedará supeditado al criterio de los particulares afectados, desemboca en la necesidad de resolver en obra algunas actuaciones con cargo al presupuesto del contrato difícilmente previsibles.
- El proyecto perfecto no existe. El artículo 114 de la LFCP lo asume tácitamente en su apartado 3.c) al permitir modificaciones por importe inferior al 10 % del importe de adjudicación sin mayor cortapisa, por lo que debe asumirse cierto nivel de tolerancia respecto a carencias en mediciones, así como respecto las afecciones a los servicios enterrados propiedad de empresas suministradoras, no siempre bien documentados cartográficamente ni observables en el terreno con anterioridad al inicio de los movimientos de tierras.

Teniendo en cuenta esta multiplicidad de circunstancias no previsibles que se han concitado en el contrato de referencia, así como que el límite de la asignación de la calificación “*entidad adjudicadora diligente*” no está definido, este Servicio considera que no existe ningún aspecto concreto que merezca otra calificación y, discrepando de la postura del fiscalizador al señalar que “*Del examen del expediente no se puede deducir con carácter general la existencia de circunstancias imprevisibles que puedan justificar tales modificaciones toda vez que el proyecto de obras no sólo fue aprobado definitivamente después de un procedimiento de información pública sobre el proyecto provisional en el que los interesados pudieron formular alegaciones que confluyeron en el proyecto definitivo.*” se reafirma en que la modificación del contrato que se ha propuesto respeta también el requisito exigido en el apartado 3.a) del artículo 114 de la LFCP.

4.- Si bien es cierto que, tal y como señala el Director General de Intervención, en el Acta de Comprobación de Replanteo tanto la Dirección de Obra como el contratista mostraron su conformidad con el proyecto de obra y sus documentos contractuales, dejando constancia de la disponibilidad real de los terrenos para su ejecución y de la idoneidad y viabilidad del proyecto, debe hacerse notar que la manifestación de esta viabilidad se expresaba textualmente como “*viabilidad general del proyecto*” y que una lectura detallada de la citada Acta permite observar que

incluía una manifestación de la parte contratista con el texto: *“El contratista manifiesta que no existe impedimento para empezar con la ejecución de los trabajos, si bien entiende que **deberá terminar de definirse el alcance de los trabajos relativos a la reposición de servicios afectados y otros pequeños ajustes de trazado**”.*

Por ello, este Servicio discrepa del fiscalizador, considerando que no existe la contradicción que plantea este último al señalar que: *“Por el contrario, (a lo reflejado en el Acta) se constata, según manifestación del propio Director de obra, la existencia de una alteración en el trazado del proyecto constructivo, con posterioridad al inicio de las obras, por la necesidad de realizar ajustes en planta para corregir una afección no prevista a una torre de alta tensión, lo que se ha resuelto modificando el trazado hacia la izquierda para reducir la intervención en los desmontes y muros del margen derecho de la carretera.”.*

En este mismo orden de cosas, y visto lo negativo de la valoración que estas modificaciones de trazado ha merecido en el informe de fiscalización previa y que, por su escasa magnitud mejor podríamos calificar de pequeños ajustes, no debe dejar de señalarse que, a pesar de ocasionar nuevas intervenciones en el margen izquierdo de la carretera, presentan un balance global de ahorro económico respecto del importe que hubiera sido necesario afrontar en el caso de mantener el trazado de proyecto.

5.- En circunstancias normales, no alteradas por la ejecución de obras, en el tramo concreto de obras, la carretera N-121-A presenta, como características singulares: una altísima intensidad de circulación total de 11.792 vehículos/día con igualmente alta proporción de vehículos pesados 2.982 veh.p/día (datos 2019), que se ve acompañada de índices de siniestralidad excepcionalmente altos respecto de la media de las carreteras que integran la Red de la Comunidad Foral de Navarra. A consecuencia de ambas circunstancias la gravedad de los accidentes que acapara resulta también especialmente trágica y, año tras año, acostumbra a registrar el mayor número de víctimas mortales entre todas ellas por lo que la sensibilidad de la población respecto de cualquier incidencia en la seguridad vial de esta carretera es muy palpable.

Por su parte, el estado actual de las obras en curso en el marco del contrato sometido a fiscalización presenta una situación de precariedad en la seguridad vial muy superior a la de circunstancias normales, ocasionada por la existencia de desvíos, escalones laterales, estrechamientos de calzada, señalización vertical provisional, señalización horizontal superpuesta..., propias de la fase de construcción en la que se encuentra inmersa por lo que sería de esperar que los índices de siniestralidad empeoren significativamente mientras persistan las circunstancias señaladas.

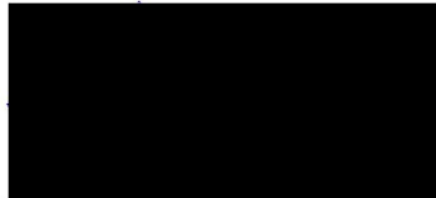
El reparo suspensivo de la modificación propuesta del contrato que contiene el informe de fiscalización, aboca, en su primer párrafo, a una paralización de los trabajos en su estado actual y a una nueva licitación. Se trata de un proceso de muchos meses de duración, que requeriría incluso de la elaboración de un nuevo proyecto, a lo largo de los que se prorrogaría la precariedad de la seguridad vial existente y que acostumbra también a saldarse con un notable incremento de costes totales de las obras.

CONCLUSIÓN

En base a todo lo expuesto anteriormente, el Servicio de Nuevas Infraestructuras solicita que se levante el reparo suspensivo para que pueda aprobarse la modificación propuesta en sus propios términos.

Pamplona, 10 de febrero de 2022

EL JEFE DEL SERVICIO DE NUEVAS INFRAESTRUCTURAS



 **Gobierno de Navarra**
Nafarroako Gobernua
Cohesión Territorial
Lurralde Kohesioa

Servicio de Nuevas Infraestructuras
Azpiegitura Berrien Zerbitzua

