



INFORME RELATIVO 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 interpuso un reparo suspensivo, de fecha 8 de febrero de 2022, 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.

El Servicio desea hacer los siguientes comentarios con relación al reparo suspensivo interpuesto:

En el “Informe de discrepancias a reparo suspensivo de intervención general”, de fecha 10 de febrero de 2022, elaborado Servicio de Nuevas Infraestructuras se indican una serie de consideraciones que se resumen a continuación:

1.- La propuesta técnica para la modificación del contrato, de fecha 4 de octubre de 2021, justifica detalladamente los motivos de interés público que *no afectan al contenido sustancial del contrato*, e indica que el importe acumulado de la propuesta de modificación *no excede del 50% del importe de adjudicación del contrato*. Por tanto, las modificaciones propuestas respetan lo establecido en el apartado 1 del artículo 114 de la LFCP.

2.- Las modificaciones que se indican en la propuesta técnica no alteran el contenido sustancial del contrato porque *no alteran el equilibrio económico del contrato en beneficio del contratista, ni amplían considerablemente su ámbito de aplicación*. Por tanto, las modificaciones propuestas respetan lo establecido en el apartado 2 del artículo 114 de la LFCP.

3.- Las modificaciones que se indican en la propuesta técnica no tienen por objeto *subsanan 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", ni tratan de "obras, servicios o suministros que, no figurando en el contrato o proyecto inicial, sean susceptibles de aprovechamiento independiente". Por tanto, las modificaciones propuestas respetan lo establecido en el apartado 4 del artículo 114 de la 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.

Sin embargo, respecto a este punto hay que tener en cuenta que en las obras:

- Hay un cierto grado de desconocimiento de lo que se oculta bajo el terreno, lo que impide definir con precisión las soluciones y dimensiones a adoptar.
- No se conoce con precisión el periodo que media entre la redacción del proyecto y el inicio de las obras lo que hace que las condiciones de ciertas partes de la obra puedan sufrir cambios.
- 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 la aparición de nuevas unidades como consecuencia de la descatalogación de instalaciones muy singulares (como ha sucedido con la barrera de mediana BIRSTA), 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, etc.) .
- 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.
- 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.

A todo lo indicado anteriormente indica que en el contrato de referencia han aparecido circunstancias que claramente pueden calificarse de "imprevisibles".

Por ello, este Servicio discrepa 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 confluieron en el proyecto definitivo.”*

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, 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 de vehículos -11.792 al día-, con igualmente alta proporción de vehículos pesados -2.982 al 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.

Debe señalarse que, en el estado actual de las obras en curso en el marco del contrato sometido a fiscalización, la carretera 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, etc., 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.

CONCLUSIONES

La Dirección General de Obras Públicas e Infraestructuras del Departamento de Cohesión Territorial ha redactado una Resolución para la aprobación del Contrato de las obras contenidas en el proyecto de construcción 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. La Resolución se basa en la propuesta técnica redactada por el director de las obras con el visto bueno del director del Servicio de Nuevas Infraestructuras, unidad gestora del contrato. La modificación propuesta supone un incremento de precio del 29,33% sobre el precio del contrato vigente (10.844.559,21 €, IVA incluido), y un aumento de plazo de 3 meses.

Sobre el concepto de *circunstancia imprevisible para una entidad adjudicadora diligente* debe remarcarse que no está normativamente determinado, por lo que su interpretación resulta cuando menos discrecional.

Del análisis documental del proceso de adjudicación, seguimiento y aprobación del proyecto de las obras y de la adjudicación y desarrollo de las propias obras, se puede observar en el expediente una marcada directriz de fomento progresivo del conocimiento a través de aportaciones de los agentes exteriores, fomentando su colaboración con atribución de puntuación en los sucesivos procedimientos de adjudicación (proyecto y obra). A lo largo de dicho proceso se ha fomentado la participación del resto de potenciales interesados, facilitando su participación con la estructuración de las etapas de redacción del proyecto (proyecto de trazado, exposición pública y proyecto de construcción). Este enfoque de trabajo incentiva notablemente a los sucesivos agentes

intervenientes a hacer aportaciones que permitan a la administración actuante un mayor y mejor conocimiento de la actuación a desarrollar. No obstante, a pesar de ello, **no se ha conseguido detectar hasta la fase de obra** la mayor parte de las cuestiones objeto de la propuesta de modificación.

Las aportaciones realizadas, incluidas las del propio adjudicatario de las obras en el Acta de comprobación de replanteo, distan mucho de poder considerarse asimilables a las que motivan la modificación del contrato, de acuerdo con el informe de la dirección de obra.

La diligencia que puede pedirse a una organización depende de sus medios, los trabajos simultáneos encomendados y las circunstancias concurrentes. En base al enfoque de fomento progresivo del conocimiento empleado, a los medios técnicos y humanos de la unidad gestora del proyecto y a la tipología de modificaciones que se han puesto de manifiesto en fase de obra, no se aprecia falta de diligencia alguna en el Servicio de Estudios y Proyectos, unidad gestora del proyecto.

Por todo lo expuesto, este Servicio entiende que queda suficientemente fundamentada la necesidad de la modificación del contrato planteada.

Es muy importante resaltar que, si se paralizaran las obras y se procediera a una nueva licitación, **las consecuencias serían muy perjudiciales** tanto para la Administración como para la ciudadanía; como se expresa a continuación. Ello supondría:

- 1) Mantener la carretera en las condiciones en que está actualmente durante el período de tiempo necesario para realizar las actividades que se enumeran a continuación
- 2) Licitación la elaboración de un proyecto que contemple todas las obras que quedan por ejecutar partiendo de la situación actual
- 3) Licitación las obras correspondientes al proyecto mencionado en el punto anterior
- 4) Ejecutar las obras correspondientes

La obra se encuentra realizada en un 50% aproximadamente y la carretera **en su estado actual, no tiene todos los elementos de seguridad que tenía** antes de las obras. En particular, **falta la barrera de seguridad** "bionda" en la margen izquierda, hay **señalización y desvíos que habría que retirar** y recolocar la señalización correcta, en las intersecciones y en algunos tramos el firme **no tiene la capa de rodadura necesaria** y el drenaje no está resuelto, hay zonas en que se tiene un **escalón lateral** que, o bien se ejecuta lo necesario para dar continuidad a la plataforma o bien se señalizan y protegen debidamente. Resumiendo, no solo se mantendrían los problemas de

seguridad vial que padece esta carretera y que se han tratado de solucionar con esta obra, sino que si no se corrigen los problemas mencionados antes de abrir al tráfico **la seguridad vial se verá disminuida considerablemente.**

Además de todo lo anterior, si no se continua la obra se le va a **privar** de la colocación de la **barrera** en la **mediana** que es **uno de los elementos que más seguridad** va a aportar en el futuro, sin olvidar muchas otras particularidades como de la eliminación de los giros a la izquierda.

La licitación del nuevo proyecto implica la **elaboración de un complicado pliego**, ya que supone hacer inventario de lo ya ejecutado y exigir en el mismo lo que resta por realizar conectándolo a lo existente, incluyendo la asunción de la **responsabilidad de la obra completa**. Entre la licitación de este proyecto y la resolución de adjudicación y comienzo de los trabajos pueden **transcurrir** unos **cinco meses**.

La elaboración del **proyecto** y la supervisión detallada por parte del servicio de Estudios y Proyectos se estima en unos **seis meses**, dado que la comprobación in situ de lo que se vaya reflejando en proyecto deberá ser muy precisa para que no se deje ningún detalle y en particular el enlace de las nuevas unidades con lo ya ejecutado. Además, habrá que atender y tener en cuenta si han aparecido **nuevas exigencias en la reposición de servicios**, **nuevas tecnologías**, **expropiaciones** etc. En particular, habrá que hacer un **estudio profundo de los precios** de las unidades por ejecutar, por dos razones: primero, por la **escalada de precios** que se está observando **en muchos materiales** en los últimos tiempos y, segundo, porque **los precios de obras** y unidades de menor magnitud **tienden a ser mayores** por el fenómeno de escala. Indudablemente, hay que contar que todo esto supondrá **un incremento claro del coste final** de la obra. A esto hay que añadir los **costes de conservación** de lo existente para corregir los deterioros que se vayan produciendo y el **lucro cesante** que habría que abonar al contratista.

Una vez presentado el proyecto al servicio de Nuevas Infraestructuras se necesitan **un mes** para preparar la **licitación**, otros **cinco meses** desde la licitación hasta la resolución de **adjudicación** y otro mes hasta el acta de replanteo e inicio de las obras.

Si se suman todos estos períodos se tiene un **tiempo total aproximado de un año y medio**, en el mejor de los casos. En opinión de este servicio los ciudadanos que utilizan esta carretera, así como los pueblos y empresas que lindan con la misma **difícilmente van a entender que la obra se paralice**, y año y medio después se vuelva a retomar su ejecución en el mismo tramo, y más si llegan a conocer que **el coste ha aumentado apreciablemente** como seguramente así será.

EL JEFE DEL SERVICIO DE NUEVAS INFRAESTRUCTURAS



