

***RESOLUCIÓN de 24 de octubre de 1996,
aprobada por la Comisión Mixta para las
Relaciones con el Tribunal de Cuentas en
relación al informe de fiscalización del
Tribunal de Cuentas sobre el I Plan General
de Carreteras. Ejercicios 1984-1992.***

INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL I PLAN GENERAL DE CARRETERAS EJERCICIOS 1984-1992

EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9, 12 y 14 de la Ley 2/1982, de 12 de mayo, Orgánica del Tribunal de Cuentas, y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3.c) de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 20 de diciembre de 1995, el Informe de fiscalización del I Plan General de Carreteras, ejercicios 1984-1992, y su elevación a las Cortes Generales.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN

- A. Antecedentes
- B. Aspectos generales del I Plan General de Carreteras
- C. Objetivos, alcance y limitaciones de la fiscalización
- D. Estructura del Informe y principales conclusiones
- E. Tratamiento de las alegaciones

II. ACTIVIDAD DE PLANIFICACIÓN

- A. Elaboración del Plan General de Carreteras, Estudios y Análisis previos
- B. Evaluación del proceso planificador

III. ANÁLISIS DE EFICACIA. CUMPLIMIENTO DE OBJETIVOS

- A. Consideraciones previas
- B. Control interno y sistemas de información
- C. Descripción de los objetivos y análisis de su cumplimiento
 - Programa de Autovías
 - Programa ARCE
 - Programa RECO
 - Programa ACTUR

IV. EL COSTE DEL PLAN. COMPARACIÓN CON LAS PREVISIONES

- A. Las previsiones del coste y sus modificaciones
- B. Concepto del coste del Plan a efectos de este Informe
- C. Cuantificación del coste del Plan

V. ANÁLISIS DE LA LEGALIDAD. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS RELACIONADOS CON LA EJECUCIÓN DEL PLAN

A. Contratación Administrativa

- Aspectos generales
- Contratos de obras
- Contratos de asistencia

B. Expropiación forzosa

C. Evaluación de impacto ambiental

D. Contratación de personal laboral, con carácter temporal, con cargo a créditos de inversiones

E. Análisis de los fondos librados «a justificar» a las DTC de Madrid y Andalucía Occidental para la ejecución del Plan

- Aspectos comunes
- Ejecución de obras por la propia Administración. Contratos de colaboración
- Contratos celebrados para la ejecución de obras de emergencia

F. Expedientes sancionadores e indemnizatorios por el uso indebido de las carreteras

- Expedientes sancionadores
- Expedientes indemnizatorios

VI. CONCLUSIONES

A. Respecto de la actividad de planificación

B. Respecto del análisis de eficacia

C. Respecto del coste del Plan

D. Respecto de la legalidad

VII. RECOMENDACIONES

A. Respecto de la planificación y del seguimiento de la ejecución del Plan

B. Respecto de la ejecución del Plan y del cumplimiento de la legalidad

VIII. ANEXOS

IX. ÍNDICE DE CUADROS

X. ÍNDICE DE ANEXOS

INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL I PLAN GENERAL DE CARRETERAS. EJERCICIOS 1984-1992

I. INTRODUCCIÓN

A. Antecedentes

1.1. El Pleno del Tribunal de Cuentas, mediante acuerdo adoptado en su reunión de 22 de diciembre de 1992, aprobó el «Programa de Fiscalizaciones correspondiente al año 1993», elevándolo a la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas. En dicho documento se contemplaba la realización, a iniciativa del propio Tribunal, de la presente fiscalización.

1.2. Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3g) de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (en adelante, LFTCu), el Pleno del Tribunal estableció, por acuerdo de 25 de marzo de 1993, las Directrices Técnicas a que debía sujetarse la fiscalización.

B. Aspectos generales del I Plan General de Carreteras

1.3. El Plan General de Carreteras 1984-1991 se configuró como un instrumento con doble vocación. De integración, por un lado, del conjunto de las actuaciones en la red estatal de carreteras y de articulación, por otro, de los planes de las distintas administraciones con titularidad en la materia, particularmente de la Administración Central y de las Comunidades Autónomas (CC. AA). Desde una perspectiva más amplia, el Plan se proyectó asimismo como un instrumento coordinador de la política territorial, económica y social, junto con otros planes parciales de infraestructuras. En este sentido, las directrices del primer Plan General eran, fundamentalmente:

- a) Dotar al Estado de las carreteras necesarias, asegurando su integración en el medio histórico y social.
- b) Contribuir a la consecución de un mayor equilibrio territorial y social.
- c) Planificar la red con criterios económicos, aprovechando, en la medida de lo posible, lo existente y asegurando un uso eficaz de los recursos.

1.4. Las actuaciones incluidas en el Plan se circunscribieron a la denominada Red de Interés General del Estado, en virtud del marco de competencias estatales en la materia—definido por el artículo 149 de la Constitución y precisado posteriormente por la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras.

1.5. El Plan se estructuró en los siguientes cuatro programas, cada uno de ellos con objetivos específicos:

- a) Autovías.
- b) Acondicionamiento de la Red (ARCE).
- c) Reparación y conservación (RECO).
- d) Actuaciones en medio urbano y accesos a puertos y aeropuertos de interés general (ACTUR).

1.6. El período previsto de ejecución del Plan abarcaba los años comprendidos entre 1984 y 1991, dividido en dos

fases para las que se fijaron, en algunos casos, objetivos intermedios (1984-1987 y 1988-1991).

1.7. El coste previsto de ejecución del Plan se estimó en 800.000 millones de pesetas de 1983. La financiación del mismo se realizaría con cargo a los programas presupuestarios 513D «Creación de infraestructura de carreteras» y 513E «Conservación y explotación de carreteras».

1.8. La competencia para la elaboración y ejecución del Plan recayó en la Dirección General de Carreteras (en adelante DGC), dependiente hasta el 13 de marzo de 1991 del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (MOPU), desde esa fecha del Ministerio de Obras Públicas y Transportes y desde el 14 de julio de 1993 del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente (MOPTMA). Las sucesivas reestructuraciones administrativas producidas en este Ministerio a lo largo de la ejecución del Plan—entre las que cabe destacar la creación de la Secretaría General de Infraestructuras del Transporte (por el Real Decreto 576/1991, de 21 de abril) y de la Secretaría de Estado de Política Territorial y Obras Públicas (por el Real Decreto 2234/1993, de 17 de diciembre)—no supusieron modificación significativa alguna en la competencia de la DGC para ejecutar el Plan.

1.9. De acuerdo con el Real Decreto 726/1990, de 8 de junio, la DGC está organizada en Servicios Centrales y Periféricos. Los primeros se estructuran en unidades con rango de Subdirección General. Los segundos están constituidos por las Demarcaciones Territoriales de Carreteras (DTC); por los Servicios de Coordinación, en las CC. AA. a las que se han transferido todas las competencias en materia de infraestructura de carreteras (esto es, País Vasco, Navarra, Baleares y Canarias); y por las Direcciones Especiales de Ceuta y Melilla.

C. Objetivos, alcance y limitaciones de la fiscalización

1.10. En la presente fiscalización, concebida como una auditoría integral, se han aplicado los principios y técnicas de auditoría de general aceptación. Los trabajos de campo, que finalizaron en febrero de 1994, se desarrollaron en los Servicios Centrales de la DGC y en las DTC de Madrid y Andalucía Occidental.

1.11. Los objetivos de la fiscalización se han agrupado en los tres grandes bloques siguientes:

- a) Comprobación del cumplimiento de los objetivos del Plan.
- b) Determinación del coste de su ejecución.
- c) Comprobación del cumplimiento de la legislación aplicable en los diversos ámbitos de gestión de la DGC relacionados con el Plan.

1.12. El ámbito temporal de la presente fiscalización coincide con el del propio Plan. Abarca, por lo tanto, el período 1984-1991, al que se ha sumado el ejercicio de 1992 debido a que la ejecución del Plan continuó manifestando una fuerte intensidad durante el citado año. La fiscalización se ha extendido también a determinadas actuaciones del centro gestor durante 1993, cuando ha resultado conveniente para cumplir de forma adecuada los objetivos fiscalizados perseguidos. Cabe indicar, a este respecto, que el Consejo de Ministros, por Acuerdo de 5 de marzo de 1993,

estableció como fecha oficial de finalización del Plan la de 31 de diciembre de 1993, aun reconociendo que en esa fecha quedarían pendientes de terminar obras licitadas y contratadas con anterioridad.⁽¹⁾

1.13. El Tribunal de Cuentas no ha podido llevar a cabo todas las pruebas programadas, debido a las deficiencias de los sistemas de información y control interno establecidos por la DGC. Esta limitación al alcance de la fiscalización se analizará en detalle, con sus repercusiones sobre los distintos objetivos fiscalizadores, en los apartados III, IV y V de este Informe. Puede afirmarse, sin embargo, que la información y conocimiento obtenidos como resultado de las pruebas efectuadas han permitido al Tribunal obtener conclusiones suficientemente significativas sobre la mayoría de los objetivos de la fiscalización.

D. Estructura del Informe y principales conclusiones

1.14. Los resultados de la fiscalización se exponen en el presente Informe agrupados en siete apartados. Tras este primero, de carácter introductorio, se analizan en el segundo los estudios y trabajos previos a la aprobación del Plan realizados por el centro gestor. En el tercer apartado se incluyen los resultados del análisis de la eficacia de la actuación de la DGC, medida por el grado de cumplimiento de los objetivos del Plan, desagregados por programas. El cuarto apartado se ocupa de analizar el coste incurrido en la ejecución del Plan y de compararlo con las previsiones. En el apartado quinto se analiza el grado de cumplimiento, por el centro gestor, de las normas legales y los procedimientos administrativos aplicables a las distintas áreas de gestión del mismo relacionadas con la ejecución del Plan. Por último, los apartados sexto y séptimo presentan, respectivamente, las conclusiones que se derivan de los resultados obtenidos en la fiscalización y las recomendaciones que el Tribunal de Cuentas entiende adecuadas para la elaboración y ejecución, en su caso, de futuros planes en el sector de carreteras.

1.15. Con independencia del análisis detallado de los resultados de la fiscalización que se recoge en los próximos apartados de este Informe y del resumen que se ofrece en el apartado VI "Conclusiones", puede anticiparse que los resultados más importantes han sido los siguientes:

a) El MOPU realizó un esfuerzo notable, a través de la DGC, en la preparación del Plan. No obstante, los estudios previos realizados para su elaboración no fueron tan amplios y detallados como habría sido deseable, sin que las actuaciones previstas quedaran definidas en el mismo de forma suficiente.

b) El sistema de seguimiento y control de la ejecución del Plan implantado por la DGC presentaba numerosas e importantes carencias, limitando su fiabilidad como instrumento para conocer el grado de ejecución de las obras y para ejercer las pertinentes funciones de dirección y gestión.

c) El nivel de ejecución de las actuaciones previstas en el Plan no ha sido plenamente satisfactorio. Las obras no finalizaron en el período previsto (final de 1991), sino que se prolongaron durante los ejercicios posteriores. A 31 de di-

ciembre de 1992 —es decir, un año después de la fecha prevista de finalización del Plan—, el grado de ejecución oscilaba entre el 81% para el programa de Autovías y el 56% para el programa ACTUR.

d) El Tribunal de Cuentas ha estimado en 2,7 billones de pesetas corrientes el coste global de ejecución del Plan en el período 1984-1997; si bien deben tenerse en cuenta, a estos efectos, las importantes limitaciones de la documentación disponible. A dicha cifra habría que sumar 0,4 billones de pesetas si se incorporase el resultado de actualizar a pesetas de 1992 el importe imputado al presupuesto hasta este último año. De este modo, el coste de ejecución del Plan para el período 1984-1997, en pesetas constantes de 1992, debería situarse en torno a los 3,1 billones de pesetas. En este último importe se incluyen las inversiones de 1993, según los datos de la DGC, y una estimación efectuada por ésta sobre la inversión del período 1994-1997. Si se excluyeran estos dos valores, el coste actualizado a pesetas de 1992 de la ejecución de las obras realizadas hasta el 31 de diciembre de 1992, en el período objeto de la fiscalización, sería de 2,2 billones de pesetas. Cada uno de los dos importes actualizados supone una desviación, respecto de las previsiones de coste debidamente actualizadas, del 67% para el período 1984-1997 y del 18% para el período 1984-1992.⁽²⁾

e) La DGC ha incumplido, en ocasiones, la normativa reguladora de los ámbitos de la gestión más directamente relacionados con la ejecución del Plan, habiendo sido particularmente importantes los incumplimientos en materia de contratación. Por otra parte, los procedimientos y sistemas de tramitación adoptados por la DGC en dichos ámbitos no han resultado, por lo general, suficientemente ágiles ni fiables.

E. Tratamiento de las alegaciones

1.16. De acuerdo con lo previsto en el artículo 44.1 de la LFTCu, el anteproyecto de Informe fue puesto de manifiesto, para la formulación de alegaciones, al actual Director General de Carreteras, así como a los dos que desempeñaron también el cargo durante el período fiscalizado. Debido a que la fiscalización incluyó un análisis de los procedimientos de Evaluación del Impacto Ambiental, el anteproyecto de Informe fue igualmente puesto de manifiesto, para la formulación de alegaciones en relación con el apartado correspondiente, al actual Director General de Información y Evaluación Ambiental (Director General de Política Ambiental hasta el 8 de julio de 1995) y a los otros tres que fueron titulares, durante el período fiscalizado, de las Direcciones Generales con competencia en la materia (de Medio Ambiente, de Ordenación y Coordinación Ambiental y de Política Ambiental). Todos los indicados, excepto quien desempeñó el cargo de Director General de Ordenación y Coordinación Ambiental, han presentado alegaciones, cuyos escritos se incorporan al Informe en el Anexo IV.

1.17. A juicio del Tribunal de Cuentas, las citadas alegaciones, en general, no contradicen los hechos descritos en el Informe. No obstante, en algunos supuestos, ofrecen valoraciones e interpretaciones distintas a las del Tribunal, así

⁽¹⁾ Párrafo modificado en función de las alegaciones.

⁽²⁾ Párrafo modificado en función de las alegaciones.

como justificaciones de los centros gestores. Asimismo, tanto la Dirección General de Carreteras como la de Información y Evaluación Ambiental manifiestan que algunas deficiencias reflejadas en el Informe están en vías de corregirse. Para facilitar la interpretación conjunta del Informe y los escritos de alegaciones, se ha procedido a establecer en el margen de estos últimos la indicación del punto preciso del Informe al que se refieren.

1.18. El Informe recoge la opinión final del Tribunal tras haber analizado las alegaciones. De este análisis se han derivado modificaciones del texto del anteproyecto, que aparecen identificadas por medio de notas a pie de página. Dichos cambios responden a algunas de las siguientes razones: a) la aceptación de algunas alegaciones (que ha llevado a suprimir la referencia a determinados hechos o valoraciones, o a matizar las opiniones iniciales del Tribunal), b) la conveniencia de explicar en el Informe los motivos por los que no pueden aceptarse otras y c) la necesidad de exponer, para una mejor comprensión, los diferentes criterios interpretativos, en algunas materias, entre el Tribunal de Cuentas y el centro gestor.

II. ACTIVIDAD DE PLANIFICACIÓN

A. Elaboración del Plan General de Carreteras. Estudios y análisis previos

2.1. La elaboración de cualquier plan general de infraestructuras es una labor compleja que requiere tener en cuenta múltiples factores. Entre ellos se encuentran, como mínimo, la situación de partida, las necesidades que se pretende satisfacer y las competencias de los órganos encargados de la ejecución del plan. La elaboración del I Plan General de Carreteras fue precedida, en consecuencia, de una serie de estudios y análisis sobre la materia que se iniciaron en 1983; aunque, en algunos casos, se recurrió a estudios y series históricas realizados con anterioridad.

2.2. En síntesis, los aspectos contemplados en la elaboración del Plan fueron los siguientes:

- a) La situación inicial de la red de carreteras.
- b) La demanda viaria y su tendencia.
- c) El nivel de satisfacción de la demanda por la oferta viaria.
- d) La seguridad vial.

2.3. El estudio de la situación inicial de la red se centró en dos aspectos: las características geométricas de las carreteras y la accesibilidad a los distintos puntos de la geografía nacional.

a) Por lo que se refiere al primero, se examinó cada tramo de la red para obtener información sobre la sección transversal, la plataforma, el estado del firme y, en general, el nivel de calidad del tramo correspondiente. Con estos datos se obtuvieron, sucesivamente, un preinventario (en 1982) y un inventario (en 1983-1984) sobre el estado de situación de los 19.973 kilómetros que comprendía la red estatal de carreteras en aquel momento.

b) Por su parte, los estudios sobre la accesibilidad pretendían analizar la calidad de las comunicaciones, para lo

cual se seleccionaron 117 núcleos de población. Los estudios proporcionaron determinados indicadores que evaluaban la distancia y el tiempo de recorrido entre cada par de puntos, en función de los cuales se concluía sobre la calidad de la comunicación existente entre ellos.

2.4. El estudio de la demanda viaria existente en el momento de la elaboración del Plan se sirvió de los datos proporcionados por las estaciones de aforo (puntos donde se mide la intensidad del tráfico que circula por los mismos) y de encuestas sobre flujos de tráfico. El indicador empleado para medir la demanda viaria fue la intensidad media diaria (IMD) del tráfico de cada tramo de la red.

2.5. El análisis de la tendencia previsible de la evolución de la demanda viaria se realizó a partir de variables como el parque de vehículos, las matriculaciones, el consumo de carburantes, la población que accede al uso del vehículo, el PIB y la fiscalidad del automóvil. Por medio de estudios sobre la proyección de estas variables se estimó el crecimiento previsible del tráfico, para el período 1984-1991. En síntesis, dicho crecimiento se situó en una tasa media anual del 2,2% para vehículos ligeros y del 1,5% para vehículos pesados.

2.6. El cálculo de la acomodación de la oferta a la demanda viarias —es decir, del grado de satisfacción de esta última por la primera— se realizó a partir de algunos indicadores sobre el nivel de servicio y la relación entre la intensidad de tráfico en horas punta y la capacidad de la vía. Por medio de estos indicadores se evaluó el nivel de fluidez y comodidad de la circulación en cada tramo, calculándose, en definitiva, su grado de congestión. Dichos análisis proporcionaron la información fundamental para seleccionar los corredores de transporte e itinerarios sobre los que resultaba prioritario actuar.

2.7. La elaboración del I Plan General de Carreteras fue precedida también de diversos estudios sobre seguridad vial, teniendo en cuenta que uno de los objetivos de su ejecución era el de reducir la siniestralidad en las carreteras. Para ello, los estudios de seguridad vial contaron con las estadísticas sobre accidentes de tráfico que la Guardia Civil y la Policía Municipal remiten a las DTC correspondientes y que estas últimas trasladan después a los Servicios Centrales de la DGC. Esta información, junto con la proporcionada por los estudios sobre intensidad de tráfico a que se ha hecho referencia anteriormente, permitió elaborar unos índices de peligrosidad y mortalidad de los diferentes tramos de carreteras y proyectar su evolución futura.

2.8. Tras la agregación y el estudio sistemáticos de los resultados ofrecidos por los análisis previos, descritos en los puntos anteriores, se inició la segunda fase de la planificación. Su objetivo consistió en definir las posibles actuaciones a emprender para seleccionar, entre las diversas alternativas, las que deberían incluirse en el Plan.

2.9. En esta segunda fase de la planificación se tomaron como objeto de estudio los corredores de transporte y las travesías de población. Respecto de cada uno de ellos se analizaron las actuaciones posibles, que se sometieron a un análisis coste-beneficio. En función de los resultados de estos análisis —que tuvieron en cuenta las reducciones previsibles en tiempo de recorrido, número de accidentes y costes de circulación de cada alternativa— se decidieron las soluciones aplicables en cada caso y, en definitiva, las actuaciones que se incorporaron al Plan.

2.10. El Plan fue aprobado por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos el 2 de diciembre de 1985 y por el Consejo de Ministros el 11 del mismo mes. A continuación, se presentó en el Congreso de los Diputados —al que ya se había presentado un Avance del Plan en febrero de 1983—, siendo informado favorablemente por la Comisión de Industria, Obras Públicas y Servicios el 5 de marzo de 1986 y por el Pleno en su sesión del 20 del mismo mes.

B. Evaluación del proceso planificador

2.11. Dado que la elaboración del Plan se condicionó al resultado de los estudios previos a que se ha hecho referencia en el subapartado A anterior, la calidad y adecuación finales del Plan dependieron del fundamento, oportunidad, razonabilidad y calidad de los mismos. Por este motivo, el Tribunal de Cuentas ha analizado dichos estudios, exponiéndose en este subapartado la valoración que le han merecido.

2.12. Los estudios realizados sobre la situación inicial de la red tuvieron algunas limitaciones⁽³⁾ que impidieron definir de manera precisa las actuaciones previstas. Puede afirmarse, sin embargo, que dichos estudios fueron suficientes para conocer las deficiencias estructurales de la red y proyectar sus nuevas características geométricas.⁽⁴⁾

2.13. El proceso de obtención de datos sobre la demanda viaria existente en el momento de elaboración del Plan se enfrentó a algunas limitaciones que cuestionan la representatividad de tales datos. Entre ellas, hay que destacar el reducido número de estaciones permanentes de aforo implantadas en la red, que eran particularmente escasas en los accesos a las zonas urbanas. Esta circunstancia impidió obtener suficientes datos sobre la intensidad de tráfico por dicho medio, debiendo recurrirse, para determinados tramos, a sistemas de medición menos fiables. Las mediciones posteriores han evidenciado que la intensidad de tráfico calculada por estos métodos alternativos estuvo infravalorada.⁽⁵⁾

2.14. Uno de los elementos fundamentales para decidir las actuaciones a incorporar en el Plan era la estimación de la demanda viaria futura. Por la propia naturaleza de las variables de las que depende (las más importante de las cuales se mencionan en el punto 2.5), dicha estimación constituía un ejercicio complejo y sometido a numerosas contingencias. En parte debido a ello, los datos reales registrados sobre parque de vehículos, matriculaciones y consumo de carburantes resultaron muy superiores a las proyecciones realizadas para la elaboración del Plan. A título ilustrativo, puede indicarse que en mayo de 1988 se efectuó una nueva estimación del crecimiento medio anual del tráfico de vehículos en la red estatal, obteniéndose como resultado un porcentaje del 6% para el período 1986-1991, casi tres veces superior al previsto para el período 1984-1991 en la elaboración del Plan. Estas diferencias fueron la principal causa de algunos de los cambios introducidos en la ejecución de éste.

⁽³⁾ El inventario de características geométricas y físicas fue concluido con posterioridad a la aprobación del Plan y el inventario previsto sobre firmes no llegó a realizarse, sustituyéndose por una inspección visual.

⁽⁴⁾ Párrafo modificado en función de las alegaciones.

⁽⁵⁾ Párrafo modificado en función de las alegaciones.

2.15. Por último, el proceso de obtención de datos relativos a la seguridad vial contó también con algunas limitaciones que cuestionan su representatividad. Además del problema derivado de la escasez de estaciones de aforo, a que se hacía referencia en el punto 2.13, la información sobre seguridad se vio limitada por las demoras con que las DTC remitían las estadísticas de accidentes a los Servicios Centrales de la DGC.

III. ANÁLISIS DE EFICACIA. CUMPLIMIENTO DE OBJETIVOS⁽⁶⁾

A. Consideraciones previas

3.1. Dentro de las deficiencias detectadas en el curso de la fiscalización, tres de ellas son aplicables, con carácter general, a los objetivos e indicadores de los programas de actuación en que se dividió el Plan. Dichas deficiencias, cuyos efectos sobre cada programa se analizarán en el subapartado III.C, son las siguientes:

a) No se cuantificaron en muchos casos los kilómetros sobre los que se iba a actuar. Así ocurrió en el programa ARCE, respecto a «travesías a eliminar» o «variantes de población a ejecutar»; en el programa RECO, en todos sus subprogramas a excepción del de mejora y pavimentación; y en el programa ACTUR, con carácter general.⁽⁷⁾

⁽⁶⁾ Las alegaciones de la DGC sostienen que el Informe del Tribunal de Cuentas se basa en una concepción estática de la planificación, según la cual el Plan debería consistir en una relación exhaustiva de obras cuantificadas física y económicamente y cuyo cumplimiento se mediría por la realización de la obra en el tiempo y coste previstos. Frente a esta concepción, las alegaciones defienden un modelo planificador supuestamente alternativo, en el que las desviaciones en el cumplimiento del Plan vendrían determinadas, en lo fundamental, por el perfeccionamiento de éste y la adecuación de sus parámetros a la realidad existente en cada momento. La importancia de estas alegaciones, que cuestionan el enfoque de la fiscalización realizada por el Tribunal, requieren una aclaración previa. En primer lugar, la fiscalización analiza la eficacia de la ejecución del Plan, entendida como el grado de cumplimiento de los objetivos y las actuaciones previstos en el mismo. Es preciso, por tanto, que la fiscalización tenga su punto de partida en el Plan aprobado inicialmente. A continuación, el Tribunal de Cuentas ha analizado las desviaciones producidas en la ejecución del Plan, distinguiendo las que fueron consecuencia de los defectos de la planificación de las que obedecieron a adaptaciones necesarias o convenientes a los nuevos parámetros impuestos por el tiempo transcurrido desde la elaboración del Plan. Las deficiencias detectadas en la fase de planificación, expuestas en el apartado II y a lo largo del presente apartado III del Informe, no permiten aceptar la tesis subyacente en las alegaciones, según la cual toda desviación registrada en la ejecución del Plan respondió a una revisión de éste para adecuarlo a una nueva realidad.

⁽⁷⁾ Las alegaciones de la DGC ofrecen amplias explicaciones sobre la imposibilidad de establecer en el Plan la longitud de las variantes de población y los kilómetros sobre los que se iba a actuar en el programa RECO. A este respecto debe señalarse:

a) En cuanto a las variantes de población: Aun compartiendo con las alegaciones que las longitudes definitivas se conocen a partir del estudio informativo y quedan cerradas en el proyecto de trazado, debe concluirse que el detalle del Plan en materia de variantes fue insuficiente. En efecto, el Plan podría haber establecido si lo más conveniente en cada caso era acondicionar una travesía o realizar una variante, lo que habría permitido estimar el número de kilómetros a los que afectaría el subprograma. Al no ofrecer el Plan este detalle, debe concluirse que la inversión económica prevista para el subprograma fue calculada sin los parámetros técnico-económicos necesarios.

b) En cuanto a las actuaciones del programa RECO: Como se ha indicado en el punto 2.12, el inventario de características geométricas y físicas se concluyó con posterioridad a la aprobación del Plan y el inventario sobre firmes no llegó a realizarse, siendo sustituido por una inspección visual. De haberse contado con estos documentos, se hubiesen podido conocer las necesidades globales en materia de conservación y programar las actuaciones a lo largo del Plan. Por otra parte, en cuanto a la señalización y seguridad vial, el Plan debió llegar a unas previsiones más concretas a partir de actuaciones anteriores debidamente extrapoladas.

b) No se definió, en ninguno de los programas y subprogramas referidos en la letra a) anterior, el momento en que las actuaciones debían ser realizadas o los objetivos alcanzados.

c) El indicador propuesto en el Plan, con carácter general, era «kilómetro puesto en servicio»; sin embargo, en las Memorias de objetivos de los programas presupuestarios de los ejercicios de ejecución del Plan, los indicadores empleados fueron «kilómetro a iniciar», «kilómetro en ejecución» y «kilómetro a terminar».⁽⁸⁾

3.2. La elaboración anual de las Memorias de objetivos de los programas presupuestarios 513D y 513E podría haber sido una oportunidad para corregir las deficiencias expuestas en las letras a) y b) del punto 3.1 anterior. Sin embargo, dicha oportunidad no fue aprovechada, formulándose en cada ejercicio los objetivos de los programas, en particular los del 513D, de manera genérica. En efecto, se definieron como objetivos lo que, en realidad, eran los programas de actuación (Autovías, ARCE, ACTUR), sin mayor detalle por subprogramas o por objetivos más concretos. Por otra parte, la información que aparece recogida en las Memorias de objetivos los programas presupuestarios de cada ejercicio es poco consistente, viéndose rectificadas de forma significativa al elaborar la Memoria de objetivos del ejercicio siguiente. Estas continuas rectificaciones de objetivos e indicadores son el reflejo de una falta de control y de dirección en el proceso de elaboración de los programas presupuestarios; tarea en la que han intervenido distintas unidades de la organización fiscalizada, pero sin que ninguna se responsabilizase directamente de la misma. El Tribunal de Cuentas ha podido experimentar esta falta de control, en el curso de la fiscalización, al comprobar que algunas unidades encargadas de la ejecución del Plan desconocían la procedencia de los datos y la información contenidos en las Memorias de objetivos de los programas presupuestarios.⁽⁹⁾

3.3. El Tribunal de Cuentas ha analizado el cumplimiento de los objetivos de los programas de actuación a través de los documentos de control interno y seguimiento implantados, a estos efectos, por la DGC. Dichos documentos presentan, sin embargo, una serie de limitaciones que se expondrán más adelante en los puntos 3.7 y 3.8. El Tribunal ha considerado como indicador genérico, para medir el grado de cumplimiento de los objetivos, el establecido en la aprobación del Plan («kilómetro puesto en servicio»). No se ha servido el Tribunal de Cuentas en esta fiscalización, con carácter general, de las Memorias de objetivos de los programas presupuestarios, dadas las deficiencias que presentan, según se ha indicado en el punto 3.2 anterior.

⁽⁸⁾ El Tribunal de Cuentas comparte con las alegaciones de la DGC que los parámetros «Kilómetro a iniciar» y «kilómetro en ejecución» han podido servir para mejorar la información sobre la situación y evolución del Plan; pero no está de acuerdo en su validez como indicadores para la medición del cumplimiento de objetivos. Respecto a la asimilación de los indicadores «kilómetro puesto en servicio» y «kilómetro a terminar», el Tribunal de Cuentas entiende que, a pesar de su aparente similitud, el primero de ellos supone un estadio posterior, al incorporar la entrega al uso o servicio público.

⁽⁹⁾ La existencia de una unidad especialmente dedicada a la elaboración del Presupuesto, alegada por la DGC, no puede justificar la falta de información al respecto por parte de las unidades afectadas por la ejecución del mismo Presupuesto y sugiere, al menos, la falta de coordinación entre aquella y éstas.

B. Control interno y sistemas de información

3.4. La Unidad de la DGC encargada de la elaboración del Plan y su seguimiento y control fue la Subdirección General de Planificación, excepto en cuanto se refería a los subprogramas «Conservación ordinaria», «Mejora de la seguridad vial» y «Señalización del programa RECO», de cuyo control se encargó la Subdirección General de Conservación y Explotación. Sin embargo, esta situación teórica se desvirtuó en la práctica por dos razones: de una parte, por el complejo entramado de competencias y funciones asignadas a cada una de las Subdirecciones Generales de la DGC, situación que mejoró con la reorganización administrativa de la DGC implantada a partir del Real Decreto 726/1990, de 8 de junio; de otra, por la existencia de diferentes sistemas de información incompatibles entre sí, lo que debilitó —cuando no impidió— el ejercicio eficaz de las funciones de seguimiento y control por parte de la DGC.⁽¹⁰⁾

3.5. El procedimiento de control interno se sustentó en una serie de documentos cuya finalidad prevista era doble: conocer el grado de cumplimiento del Plan, a través de la información en ellos recogida, y permitir la adopción de las modificaciones necesarias en los objetivos o el calendario. De entre estos documentos cabe destacar, como el más importante, el «Programa Operativo Anual» (en adelante POA). El análisis que se realiza en este apartado III se centrará en dicho documento, que era considerado básico por el centro gestor⁽¹¹⁾. Otros documentos de seguimiento del Plan fueron: «Tramos en servicio», «Seguimiento de Autovías», «Seguimiento del programa ARCE», «Seguimiento del programa RECO», «Seguimiento de acceso a grandes ciudades», «Seguimiento de variantes» e «Informe de seguimiento del Plan». Todos ellos han recogido, en buena parte, la información facilitada por el POA.

3.6. En el POA se registraban las obras vivas; es decir, aquéllas sobre las que existía una orden de estudio del proyecto de construcción, fase con la que se iniciaban las actuaciones administrativas preparatorias del contrato de obras. El POA registraba las sucesivas situaciones de la ejecución de la obra, hasta su puesta en servicio con la entrega al uso o servicio público. Las obras se agrupaban en este documento según los distintos programas de actuación y por CC. AA.

3.7. A pesar del abundante número de conceptos y claves que aparecen en el POA para identificar las obras y su situación administrativa, no puede decirse que haya resultado un instrumento suficientemente válido para ejercer el

⁽¹⁰⁾ Párrafo modificado en función de las alegaciones de la DGC. Por otra parte, en ellas se afirma que los sistemas de información, aunque se encontraban descentralizados, fueron válidos para ejercer el seguimiento y control de la ejecución del Plan. El Tribunal de Cuentas no comparte dicha opinión, por dos razones: por las propias limitaciones de dichos sistemas, analizadas en los puntos siguientes del Informe, y por haber sido precisamente tales limitaciones las que han impedido realizar todas las pruebas de fiscalización programadas.

⁽¹¹⁾ Las alegaciones de la DGC cuestionan la relevancia que el Informe concede al POA como documento de control y seguimiento del Plan. A este respecto, debe señalarse que la importancia atribuida por el Tribunal a dicho documento tiene un doble fundamento: por una parte, haber comprobado durante el curso de la fiscalización que el POA era conceptualizado por los responsables de la ejecución del Plan como el documento básico de su seguimiento; por otra, haberse verificado en las pruebas de fiscalización practicadas que dicho documento, a pesar de sus carencias, era el de mayor utilidad.

control interno. Se han advertido en este documento diversas carencias, entre las que cabe destacar:

a) El POA no indicaba si las obras se habían ejecutado en el momento temporal para el que estaban programadas.

b) El POA recogía las actuaciones por programas, pero no indicaba el subprograma al que correspondían. Tampoco indicaba a qué tramo correspondía la actuación.

c) Hasta 1987 únicamente se recogían en dicho documento las obras principales y, en su caso, sus modificaciones, pero no las complementarias. Por ello, la información que facilitaba el POA a efectos de controlar el seguimiento físico de las obras resultaba insuficiente. No obstante, ni siquiera desde esa fecha todas las obras complementarias quedaron incorporadas a este documento de seguimiento y control. Por otra parte, tampoco recogió determinadas obras del programa RECO, como por ejemplo las de seguridad vial, señalización horizontal y otras de pequeño importe.

d) En el POA se reflejaba la situación administrativa de una obra; sin embargo, en algunos supuestos, la información necesaria para incorporar al POA las variaciones de dicha situación no se obtenía a través de un mecanismo de traslado de resoluciones previsto a tal efecto. En su lugar, la Subdirección General de Planificación recurría a fuentes de información alternativas, como la publicación de las licitaciones en el BOE.⁽¹²⁾

e) Por el POA se puede conocer la longitud en kilómetros de la obra, pero no el ritmo de su ejecución.⁽¹³⁾

f) La información económica que facilita el POA se refiere exclusivamente al presupuesto de adjudicación y, en su caso, al de su modificación. No ha sido posible, sin embargo, conocer a través de ese documento el coste de ejecución, al no reflejarse en el mismo el importe de las certificaciones de ejecución de obra.⁽¹⁴⁾

g) El POA no permite identificar la fecha final de la ejecución de una obra y su puesta en servicio. Ello se ha debido a que la actualización del POA (en el sentido de eliminar del mismo las obras puestas en servicio) se efectuaba exclusivamente al final de cada año, momento en que la información se trasladaba al documento «Tramos en servicio».⁽¹⁵⁾

3.8. Según lo expuesto en los puntos anteriores, no puede decirse, al menos con carácter general, que el centro gestor hubiera establecido un procedimiento de control interno y de seguimiento del Plan que permitiese conocer en cada momento su grado de ejecución y que sirviese de instrumento para el ejercicio de las funciones de dirección y gestión. Como consecuencia de ello, el Tribunal de Cuentas ha tenido que utilizar conjuntamente los distintos documentos de seguimiento del Plan, para verificar el grado de ejecución de los objetivos, al no

poder obtener, en muchos casos, la información directamente de uno de ellos. Para la comprobación de dos actuaciones determinadas —la realización de variantes y la supresión de pasos a nivel con el ferrocarril—, incluso la combinación de los distintos documentos de seguimiento del Plan se ha mostrado ineficaz. Para paliar la falta de información sobre estas dos actuaciones, el centro gestor, a instancias del Tribunal de Cuentas, ha tenido que recurrir a datos de sus Servicios Periféricos con el objeto de poder informar de la situación en que se encontraban aquéllas en el momento de realización de los trabajos de campo.

3.9. La DGC tuvo ocasión de corregir las deficiencias de su control interno a partir de la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 11 de abril de 1989. En esta norma se regulaba un sistema específico de seguimiento de determinados programas presupuestarios, entre los que se incluía el 513D «Creación de Infraestructura de Carreteras». La DGC estaba obligada por dicha Orden a establecer un procedimiento de seguimiento de objetivos, debiendo realizar determinadas actuaciones. Entre ellas se encontraban: a) la elaboración de estados informativos, con identificación de los objetivos e indicadores del programa, así como de los créditos y costes a ellos ligados, y b) la presentación de balances de resultados e informes de gestión. Hasta la fecha de cierre de la fiscalización, ninguna de estas actuaciones había sido realizada por el centro gestor.

C. Descripción de los objetivos del Plan y análisis de su cumplimiento

Programa de Autovías

3.10. El programa de Autovías pretendía recortar los desequilibrios regionales en las dotaciones de grandes infraestructuras viarias, completar la red estatal de alta capacidad y disminuir los tiempos de recorrido, aumentando la seguridad y aprovechando las infraestructuras existentes. Las previsiones de este programa, en términos de kilómetros puestos en servicio y de inversión, se exponen en el cuadro 1.

3.11. El Plan estableció, en principio, que las infraestructuras que completasen la red de alta capacidad fuesen autovías que utilizasen las carreteras convencionales existentes para un sentido de la circulación, controlando los accesos a las mismas y construyendo intersecciones a distinto nivel en los principales cruces con otras carreteras⁽¹⁶⁾. Con posterioridad, estas características fueron modificadas. Así, a partir de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras, se establecieron nuevos criterios de diseño para las autovías, asimilándolas, en gran medida, a las autopistas. Las modificaciones más significativas fueron:

a) Se construirían las autovías con nuevo trazado, aprovechando el existente como vía de servicio, en cuanto resultase posible.

(12) Párrafo modificado en función de las alegaciones.

(13) Las alegaciones de la DGC indican que no era un objetivo del POA controlar el ritmo de ejecución de las obras. Ello confirma una de las carencias de dicho documento como instrumento de control.

(14) Al igual que en la nota anterior, las alegaciones de la DGC confirman la opinión del Tribunal manifestada en este punto 3.7 f).

(15) Párrafo modificado en función de las alegaciones.

(16) La descripción del tipo de autovía es la utilizada en el documento «Redacción actualizada del Plan, mayo de 1986».

CUADRO 1. Actuaciones previstas del programa de Autovías

Fases del Plan	Kilómetros	Inversión en millones de pesetas de 1983
1ª fase 1984-1987	1.640	166.000
2ª fase 1988-1991	1.610	164.000
TOTAL PROGRAMA	3.250	330.000

b) El control de accesos debería ser total, lo que suponía reordenar los existentes mediante la construcción de vías de servicio.

c) Se establecerían nuevas características de planta y alzado.

3.12. El programa registró diversas modificaciones durante su ejecución. Las más importantes fueron la incorporación de nuevos tramos de autovía al programa y la prolongación de algunos itinerarios previstos inicialmente en el Plan.⁽¹⁷⁾

3.13. Tras estas modificaciones, el número de kilómetros incluidos en el programa de Autovías ascendió finalmente a 3.464. En el cuadro 2 se presenta el grado de cumplimiento del programa, medido a partir del indicador «kilómetro puesto en servicio», de tres momentos: el término de 1987 y 1991 (fecha final de cada una de las dos fases) y el 31 de diciembre de 1992. Esta información se complementa en el anexo I, donde se recoge, para cada autovía, el número de kilómetros puestos en servicio en cada uno de esos momentos.

CUADRO 2. Ejecución del programa de Autovías

Fases del Plan	Kilómetros previstos 1	Kilómetros puestos en servicio 2	Grado de ejecución 3=2/1
1ª fase, a 31-12-1987	1.640	209	12,7 %
2ª fase, a 31-12-1991	3.464	1.944	56,1 %
A 31-12-1992	3.464	2.800	80,8 %

3.14. Según se observa en el cuadro 2, el grado de ejecución en la primera fase (1984-1987) fue muy bajo respecto a lo previsto en el Plan. Al finalizar la misma únicamente se había puesto en servicio el 13 % de los kilómetros previstos para dicho período. Sólo en la autovía Santander-Torrelavega, con una longitud de 18 kilómetros, estaban terminadas todas las actuaciones programadas.

3.15. Para la segunda fase del Plan se proyectó una aceleración de las obras, sin modificar su fecha de terminación (31-12-1991), según se manifestaba en la exposición de motivos del Real Decreto-Ley 3/1988, de 3 de junio. Por medio de esta norma se concedió un suplemento de crédito al programa 513D «Creación de Infraestructura de Carreteras»,

por un importe de 53.272 millones de pesetas, y se modificó la cuantía de los compromisos de gastos que se extenderían a ejercicios futuros. La aceleración perseguida se consiguió en cierto grado, ya que durante esta segunda fase se pusieron en servicio 1.735 kms., frente a los 209 finalizados en la primera. No obstante, su intensidad fue insuficiente para conseguir los objetivos del Plan, puesto que al finalizar 1991 sólo se había terminado el 56% de los kilómetros previstos.

3.16. En 1992, un año después de la finalización prevista del Plan, se pusieron en servicio 856 kilómetros más, casi un 25% de la longitud total prevista para el programa, alcanzándose un grado de cumplimiento del 81%. De este modo, a finales de 1992 se habían ejecutado y puesto en servicio 2.800 kilómetros, 10 autovías estaban terminadas en todos sus tramos y 13 autovías tenían pen-

⁽¹⁷⁾ Párrafo modificado en función de las alegaciones.

dientes de concluir y ejecutar todavía algunos de sus tramos. El cuadro 3 muestra el estado en el que se encontra-

ba la ejecución del programa de Autovías a 31 de diciembre de 1992.

CUADRO 3. Estado de ejecución del programa de Autovías a 31-12-1992

Fase de ejecución	Kilómetros	%
En servicio	2.800	80,8
En ejecución	470	13,6
En contratación o licitación	147	4,2
En estudio o proyecto	47	1,4
TOTAL	3.464	100,0

3.17. Los motivos por los que la finalización de estas obras se demoró respecto de las previsiones son diversas. En relación a los tramos que, a finales de 1992, se encontraban en las fases de contratación o licitación, las demoras se debieron, fundamentalmente, a las modificaciones introducidas en el proyecto. Por lo que se refiere a los tramos que estaban en estudio o en proyecto, la causa más importante fue la falta de definición del recorrido de las autovías. Esta última circunstancia se debió, a su vez, básicamente a la aparición de problemas relacionados con el medio ambiente y a la existencia de intereses locales contrapuestos (como el caso de determinados tramos de la autovía Málaga-Algeciras).

Programa ARCE

3.18. El objetivo del programa era actuar sobre 6.635 kilómetros de carreteras convencionales de dos carriles, para mejorar sus condiciones geométricas y conseguir un nivel de servicio mínimo en itinerarios de larga distancia no incluidos en el programa de Autovías. El programa ARCE incluía tres subprogramas:

- a) Acondicionamiento de trazado.
- b) Acondicionamientos locales.
- c) Variantes de población.

3.19. Las características geométricas que se establecieron inicialmente como objetivos específicos de las obras incluidas en este programa se mantuvieron a lo largo de la ejecución del Plan. Consistían en obtener tramos con una velocidad específica de 80 km/h., una sección transversal de 7 metros de calzada y unos arcones de 1,5 me-

tros; permitiéndose valores inferiores en casos justificados, como por ejemplo en carreteras de montaña. No obstante, para aquellos tramos en los que la congestión no obedeciese a las características geométricas de los mismos, se previó la posibilidad de duplicar la calzada. Las actuaciones a acometer en las dos fases del Plan se resumen en el cuadro 4, indicándose la inversión total prevista para cada actuación.

3.20. En el documento denominado «Avance del Plan» se detallaron las actuaciones previstas por tramos y kilómetros correspondientes a los subprogramas «Acondicionamiento de trazado» y «Acondicionamientos locales». Sin embargo, la redacción definitiva del Plan no ofreció el mismo detalle. Por su parte, el subprograma «Variantes de población» especificó 281 travesías conflictivas de la Red, situadas en ciudades con población inferior a 50.000 habitantes y no incluidas en el programa de Autovías, sobre las que se debía actuar. En el Plan se identificaron las poblaciones que atravesarían dichas travesías, pero no se cuantificaron los kilómetros previstos⁽¹⁸⁾. A lo largo del desarrollo y ejecución del Plan, el subprograma «Variantes de población» registró diversas modificaciones, debidas tanto a rectificaciones de tramos del programa de Autovías como a sustituciones de variantes por obras de acondicionamiento y viceversa. Estas modificaciones se derivaron de haberse registrado unos resultados diferentes a los previstos en los indicadores que se habían considerado inicialmente para decidir las variantes de población sobre las que actuaría el programa. Como consecuencia de todas estas modificaciones, el programa ARCE actuó finalmente sobre 7.222 kilómetros.

⁽¹⁸⁾ Véanse los comentarios a las alegaciones de la DGC en la nota 7, punto 3.1 del Informe.

CUADRO 4. Actuaciones previstas del programa ARCE

Actuaciones	Kilómetros			Inversión en millones de pesetas de 1983
	1ª fase 1984-1987	2ª fase 1988-1991	TOTAL	
Acondicionamiento de trazado	4.716	1.092	5.808	150.000
Acondicionamientos locales	570	257	827	15.000
Variantes de población	75.000
TOTAL PROGRAMA	5.286	1.349	6.635	240.000

3.21. El Tribunal de Cuentas ha analizado el grado de cumplimiento del programa ARCE a través de los documentos genéricos de control interno y seguimiento del Plan (POA, Tramos en servicio), así como del documento específico denominado «Seguimiento de variantes». El análisis no ha podido realizarse con el nivel de detalle deseado, ya que el seguimiento se realizó agrupando las obras por CC. AA., pero sin clasificarlas en función del subprograma al que pertenecían. En el subprograma «Variantes de población» el análisis fue aún más complejo ya que, en algunos supuestos en que las obras figuran como independientes, no

consta la denominación de la variante y, en otros, la variante aparece incluida en la obra principal a la que se encuentra asociada.

3.22. Debido a las limitaciones expuestas en el punto anterior, el Tribunal de Cuentas sólo tiene constancia del grado de ejecución global del programa ARCE, sin diferenciar entre subprogramas. El cuadro 5 presenta, en consecuencia, el número global de kilómetros sobre los que se había actuado al finalizar cada una de las dos fases del Plan y a 31 de diciembre de 1992. Por su parte, el cuadro 6 muestra el estado de ejecución del programa al final de 1992.

CUADRO 5. Ejecución del programa ARCE

Fases del Plan	Kilómetros previstos 1	Kilómetros puestos en servicio 2	Grado de ejecución 3=2/1
1ª fase, a 31-12-1987	5.286	2.099	39,7 %
2ª fase, a 31-12-1991	7.222	4.397	60,9 %
A 31 de diciembre de 1992	7.222	4.786	66,3 %

CUADRO 6. Estado de ejecución del programa ARCE a 31-12-1992

Fase de ejecución	Kilómetros	%
En servicio	4.786	66,3
En ejecución	590	8,2
En licitación o contratación	444	6,1
En proyecto	1.402	19,4
TOTAL	7.222	100,0

3.23. Con independencia de los problemas mencionados en los dos puntos anteriores, se puede realizar un tratamiento separado del grado de cumplimiento, medido en número de actuaciones, del subprograma «Variantes de población». De las 281 travesías para las que la redacción del Plan de 1986 había previsto realizar una variante, a 31 de diciembre de 1992 solamente se habían ejecutado 101, lo que supone un grado de cumplimiento del 36%. Del resto, para 21 travesías la variante se hallaba en ejecución y para otras 9 se habían efectuado actuaciones de acondicionamiento o de refuerzos de firmes. Además, se han realizado obras sobre 271 variantes de población que no estaban incluidas inicialmente en el programa ARCE, cuya situación al final de 1992 era la siguiente: 212 variantes estaban en servicio y 59 en ejecución.

3.24. Las causas más significativas de las desviaciones registradas en la ejecución del programa ARCE, respecto de las previsiones, han sido las siguientes:

- a) La prioridad dada al Programa de Autovías, al que se dedicó el mayor esfuerzo presupuestario.
- b) La existencia de autopistas de peaje que ofrecían itinerarios alternativos, lo que hizo innecesario acometer la construcción de algunos tramos previstos en el programa ARCE.
- c) Los problemas de carácter urbanístico, que retrasaron o imposibilitaron la ejecución de las obras.
- d) Las condiciones topográficas del terreno, que asimismo dificultaron las obras.

e) El enlace con actuaciones de futuros Planes, que aconsejó suspender las actuaciones previstas en espera de los resultados de los estudios informativos correspondientes.

f) Las modificaciones producidas en las calificaciones iniciales del grado de conflictividad de la travesía de población, como consecuencia de actuaciones alternativas que atenuaron o eliminaron los problemas que pretendía resolver el programa ARCE.

Programa RECO

3.25. La finalidad establecida en el Plan para este programa fue que la red estatal de carreteras, en su conjunto, alcanzase y mantuviese las debidas condiciones para poder circular con unos niveles de servicio y seguridad adecuados a la demanda de tráfico y a su función en el sistema de transporte. Dichas condiciones se referían a la capacidad portante y de sección transversal de la plataforma, así como a la señalización y otros elementos auxiliares. Como objetivo a alcanzar se establecieron unas características geométricas mínimas normales, que correspondían a una velocidad específica de 60 km/h, con una sección transversal de calzada de 7 metros y unos arcones de 1 metro. El detalle de las actuaciones previstas en el programa RECO, junto con su coste en pesetas de 1993, se expone en el cuadro 7.

CUADRO 7. Actuaciones previstas del programa RECO

Actuaciones	Kilómetros	Inversión en millones de pesetas de 1.983
Mejora y pavimentación	8.320	70.000
Conservación ordinaria	...	50.000
Mejora de seguridad vial	...	12.000
Señalización	...	8.000
TOTAL PROGRAMA	...	140.000

3.26. El contenido del cuadro 7 refleja lo ya comentado en el punto 3.1 respecto de la falta de concreción general de la actividad planificadora. En efecto, en lo que se refiere al programa RECO, la previsión más definida era la del subprograma «Mejora y pavimentación», único para el que se indicaron en el Plan los kilómetros sobre los que se preveía actuar. Más aún, ni siquiera en este caso se efectuó una relación detallada de los tramos y su longitud, incluyendo como único soporte documental un plano. Por su parte, el subprograma «Mejora de seguridad vial», relativo a la supresión de pasos a nivel con el ferrocarril, concretaba sólo el número mínimo de actuaciones (80) y su localización, sin especificar tampoco el momento en que serían ejecutadas. Por último, respecto de los subprogramas «Conservación ordinaria» y «Señalización», el Plan se limitó a determinar la inversión prevista, sin ninguna información adicional.

3.27. La planificación del programa RECO no sólo fue deficiente en los aspectos señalados en el punto anterior. El Plan

tampoco incorporó en este programa, que resultaba el idóneo, las actuaciones de conservación de la nueva red viaria que iría surgiendo con la puesta en servicio de los kilómetros ejecutados en los programas de Autovías, ARCE y ACTUR; actuaciones que tampoco se contemplaban en estos programas.

3.28. Según manifestaciones del centro gestor, la planificación de las actuaciones del programa RECO se efectuó con posterioridad a la aprobación del Plan, cuando se identificaron las necesidades concretas y los créditos presupuestarios asignados al programa presupuestario 513E. Así se deduce también de las Memorias de objetivos de este programa, en las que se observa un esfuerzo por concretar los objetivos e indicadores. El avance que supuso dicho esfuerzo debe ser, sin embargo, relativizado. Como se expuso en el punto 3.2 respecto del programa 513D, las previsiones de indicadores del 513E para cada ejercicio presupuestario también se fueron rectificando de forma sistemática al elaborar, a mitad del propio ejercicio, la Memoria de objetivos del programa presupuestario del siguiente.

3.29. La Subdirección General de Planificación realizó un seguimiento completo de las actuaciones del subprograma «Mejora y pavimentación». En cuanto al programa «Conservación ordinaria», el seguimiento sólo se efectuó durante la 1.ª fase del Plan, 1984-1987. En la 2.ª fase, las actuaciones de «Conservación ordinaria» se realizaron a través del subprograma «Seguridad vial» y el seguimiento fue parcial, debido a dos razones: por un lado, a que la Subdirección General de Planificación no recibía la información correspondiente de la Subdirección General de Conservación y Explotación; por otro lado, a que esta última unidad no controló las actuaciones que llevaban a cabo las DTC con cargo a los fondos que se les libraban con el carácter de «a justificar». Finalmente, respecto de las actuaciones de supresión de pasos a nivel con el ferrocarril no existe constancia documental de que se efectuase seguimiento alguno. El conocimiento del grado de ejecución de este subprograma se ha obtenido cuando, a instancias del Tribunal de Cuentas,

el centro gestor se dirigió a sus Servicios Periféricos, en el curso de la fiscalización, con el objeto de que le facilitasen la información pertinente.

3.30. El cuadro 8 presenta el grado de ejecución del subprograma «Mejora y pavimentación» —único que estaba definido en el Plan en unidades físicas—, medido a través de los documentos de control y seguimiento del Plan. En el mismo aparece una corrección, a 31 de diciembre de 1992, de los kilómetros previstos inicialmente, como consecuencia de unas mediciones más precisas efectuadas con motivo de la realización de los proyectos de obras. En dicho cuadro se pone de manifiesto que a 31 de diciembre de 1992 (es decir, con un año de retraso sobre la fecha prevista de finalización del Plan) únicamente se habían terminado obras correspondientes al 79% de la longitud prevista. El cuadro 9, por su parte, muestra el estado de ejecución del mismo subprograma a 31 de diciembre de 1992.

CUADRO 8. Ejecución del programa RECO, subprograma "Mejora y pavimentación"

Fases del Plan	Kilómetros previstos 1	Kilómetros puestos en servicio 2	Grado de ejecución 3=2/1
1ª fase, a 31-12-1987		3.125	37,6%
2ª fase, a 31-12-1991	8.320	5.888	77,8%
A 31 de diciembre de 1992	8.407	6.666	79,3%

CUADRO 9. Estado de ejecución del subprograma "Mejora y pavimentación", del programa RECO, a 31-12-1992

Fases de ejecución	Kilómetros	%
En servicio	6.666	79,3
En ejecución	711	8,4
En licitación o contratación	503	6,0
En proyecto	527	6,3
TOTAL	8.407	100,0

3.31. Respecto de las 80 actuaciones previstas de supresión de pasos a nivel con el ferrocarril, la situación a 3 de febrero de 1994 (fecha en la que el centro gestor consultó a sus Servicios Periféricos a instancias del Tribunal de Cuentas) era

la siguiente: habían quedado suprimidos 38 pasos a nivel con el ferrocarril; otros 5 se encontraban en ejecución; y existía orden de estudio para otros 6, sin que en 4 se hubiera finalizado dicha orden. La supresión de los demás pasos, hasta completar

los 80 previstos inicialmente, no se llegó a realizar por la DGC, por diversas razones. Entre ellas, las más importantes fueron: encontrarse situados los pasos en carreteras transferidas a las CC. AA. o en líneas férreas sin servicio; y haberse sustituido la actuación prevista por la realización de una variante de población. Teniendo en cuenta las actuaciones que no se llevaron a cabo por los motivos indicados, el grado de ejecución de este subprograma, a 31 de diciembre de 1992, era del 66%.

3.32. El Tribunal de Cuentas no ha podido conocer, por último, el grado de ejecución de los subprogramas «Señalización» y «Conservación ordinaria» debido a la falta de concreción de los mismos. La imposibilidad de realizar las oportunas comprobaciones constituye una limitación al alcance de la presente fiscalización.

Programa ACTUR

3.33. Las actuaciones incluidas en este programa estaban encaminadas a garantizar la adecuada continuidad de los itinerarios estatales a su paso por las principales ciudades con población superior a 50.000 habitantes, así como el acceso a las mismas y a los puertos y aeropuertos de interés general del Estado. El programa preveía actuaciones en 64 ciudades, representadas en un plano adjunto al Plan en el que se diferenciaban con distintos signos las actuaciones urbanas de las correspondientes a puertos y aeropuertos. La inversión prevista se cuantificó en 90.000 millones de pesetas de 1983.

3.34. El programa carecía de concreción, al comienzo del Plan. En efecto, el catálogo de las carreteras que formaban la red de interés general del Estado (RIGE) —Anejo 1 del Plan— detallaba suficientemente la red interurbana de carreteras, pero no sucedía lo mismo con la red urbana. Ello se debió, fundamentalmente, a dos circunstancias. Por un lado, a que no había podido cerrarse el proceso de planeamiento de las actuaciones urbanas en aquellas ciudades en las que no existía un Plan General de Ordenación Urbana, ya que estos Planes son los que establecen las mallas viarias de la ciudad correspondiente. Por otro lado, a que las transferencias de competencias a las CC. AA. no habían finalizado en las fechas de elaboración del Plan, lo que dificultó la coordinación entre las distintas Administraciones implicadas. Estos problemas fueron resolviéndose de forma paulatina a lo largo de la ejecución del Plan. Así, con la aprobación de la Ley 25/1988,

de 29 de julio, de Carreteras, y la publicación por la DGC del Atlas Urbano se definieron y detallaron conceptos y tramos del viario urbano. Por otra parte, la coordinación necesaria entre las distintas Administraciones Públicas se consiguió con el establecimiento y suscripción de convenios, principalmente con los Ayuntamientos de las grandes ciudades. Por último, en mayo de 1990 se elaboró el Plan para el transporte de accesos a las grandes ciudades (1990-1993); en él se integraron, entre otras actuaciones, inversiones en infraestructura viaria que precisaban de una financiación adicional. Estas actuaciones, en su mayoría, estaban previstas en el I Plan General de Carreteras, específicamente en el programa ACTUR —a través de los convenios firmados con los Ayuntamientos— y, en menor medida, en el programa de Autovías.⁽⁹⁾

3.35. Debido a que el Plan no determinó para el programa ACTUR los kilómetros sobre los que se pretendía actuar, no pueden ofrecerse datos sobre el grado de ejecución del mismo en términos similares a lo realizado en otros programas. Las pruebas practicadas por el Tribunal han consistido en comprobar, a través de los documentos de control interno y de seguimiento del Plan, las ciudades en que se había actuado; calculándose posteriormente la longitud de los kilómetros puestos en servicio a 31 de diciembre de 1992. Adicionalmente, se ha evaluado el grado de realización, a la fecha de cierre de la fiscalización, de las actuaciones previstas en los convenios suscritos por el MOPU o el MOPT con los Ayuntamientos y las CC. AA.; convenios en los que se concretó el compromiso del Departamento Ministerial referente a este programa (en kilómetros, en unidades económicas, o en ambos). Los resultados de las pruebas practicadas se exponen en los puntos siguientes.

3.36. El cuadro 10 presenta la evolución de la puesta en servicio de las actuaciones del programa ACTUR, al final de cada una de las dos fases del Plan y a 31 de diciembre de 1992. A este respecto, debe señalarse que un 26% de la longitud puesta en servicio a 31 de diciembre de 1992 corresponde a actuaciones acordadas en virtud de los convenios suscritos con Ayuntamientos y CC. AA. Por su parte, el cuadro 11 presenta el estado de ejecución del programa al final de 1992.

⁽⁹⁾ Párrafo modificado en función de las alegaciones.

CUADRO 10. Evolución de los kilómetros puestos en servicio en el programa ACTUR

Fases del Plan	Kilómetros previstos (a)	Kilómetros puestos en servicio	Grado de ejecución (a)
1ª fase, a 31-12-1987	...	114	...
2ª fase, a 31-12-1991	...	361	...
A 31 de diciembre de 1992	...	619	...

3.37. Desde el comienzo del Plan se firmaron convenios para la ejecución de actuaciones en 11 ciudades de las 64 contempladas en el programa, con un triple objetivo: asegurar la colaboración y coordinación, entre las Administraciones Públicas competentes, en las actuaciones a realizar en la red viaria; garantizar la coherencia de estas actuaciones; y

coordinar la financiación necesaria para la ejecución de los mismos. En dichos convenios, además de fijarse las actuaciones a realizar y la financiación prevista, se preveía el establecimiento de una Comisión Mixta, integrada por representantes de las Administraciones Públicas firmantes, encargada del control y seguimiento de su ejecución.

CUADRO 11. Estado de ejecución del programa ACTUR a 31-12-1992

Fase de ejecución	Kilómetros	%
En servicio	619	55,8
En ejecución	95	8,5
En licitación o contratación	131	11,8
En proyecto	264	23,9
TOTAL	1.109	100,0

3.38. La inversión prevista para las actuaciones correspondientes al MOPU o al MOPT ascendía a 168.031 millones de pesetas. Se incluyen en esta cifra las modificaciones registradas en los convenios de Madrid y Barcelona, que incrementaron la inversión original. La cifra ha sido calculada por el Tribunal de Cuentas, a partir de la información explícita de los convenios, excepto en el caso de los correspondientes a Granada, Valladolid, Santiago y Vigo. Para estas ciudades, cuyos convenios carecían de datos económicos, el Tribunal ha tenido que recurrir a utilizar los importes de las órdenes de estudio de los proyectos. De los 168.031 millones de pesetas previstos, 158.897 se aplicarían al programa ACTUR y 3.634 millones a los programas de Autovías y ARCE, mientras que los 5.500 millones restantes correspondían a actuaciones programadas para planes futuros en el convenio con el Ayuntamiento de Vigo.

3.39. En el cuadro 12 se recoge la situación de las actuaciones realizadas por el Ministerio en el marco de los distintos convenios, indicándose los kilómetros de las obras puestas en servicio a 31 de diciembre de 1992 y las cuantías de la inversión prevista y realizada en la misma fecha. Las conclusiones que pueden obtenerse sobre la ejecución de las obras previstas en los convenios son las siguientes:

a) No se ha podido determinar el grado de ejecución de los kilómetros puestos en servicio, al no haberse establecido en los convenios compromiso alguno al respecto.

b) La inversión correspondiente a los 163 kilómetros puestos en servicio a 31 de diciembre de 1992, que afectan sólo a 7 ciudades, ascendió a 161.671 millones de pesetas. Esta cifra se sitúa un 77% por encima de la previsión inicial (91.197 millones de pesetas) de los importes correspondientes a los convenios de esas 7 ciudades y un 22% por encima de las previsiones iniciales más las modificaciones (132.897 millones de pesetas). Como consecuencia de todo ello, la inversión realizada en los kilómetros puestos en servicio hasta el 31 de diciembre de 1992, sin tener en cuenta la correspondiente a los kilómetros que a dicha fecha estaban en ejecución, se situó muy cerca de la inversión total prevista para las 11 ciudades (168.031 millones de pesetas). De esta desviación financiera son ejemplo los convenios firmados con los Ayuntamientos de Granada y Sevilla, en los que la inversión real superó las previsiones en un 90% y un 192%, respectivamente.

c) Se han observado importantes demoras en la ejecución de las actuaciones previstas en los convenios de Barcelona y Zaragoza.

CUADRO 12. Grado de ejecución física y financiera, a 31-12-1992, de las actuaciones previstas en los convenios suscritos con Ayuntamientos

(en millones de pesetas)

Ciudades	Previsiones			Realizaciones a 31-12-92		
	Financiación MOPU			Kms. puestos en servicio 4	Inversión 5	Kms. en ejecución 6
	Inicial 1	Modific. 2	TOTAL 3=1+2			
Granada	3.358,0 ^(b)	-	3.358,0	14,4	6.393,4	
Valladolid	4.448,0 ^(b)	-	4.448,0	2,0	987,0	8,1
Sevilla	13.400,0 ^(a)	-	13.400,0	35,4	39.183,0	
Madrid	16.598,0 ^(a)	21.300,0	37.898,0	63,2	40.389,0	31,2
Málaga	10.138,0 ^(a)	-	10.138,0	27,6	33.698,1	
Barcelona	24.100,0 ^(a)	20.400,0	44.500,0	19,9	39.613,6	
Zaragoza	19.155,0 ^(a)	-	19.155,0	0,2	1.407,2	1,3
SUBTOTAL	91.197,0	41.700,0	132.897,0	162,7	161.671,3	40,6
Soria	1.415,0 ^(a)	-	1.415,0	-	-	
Valencia	17.000,0 ^(a)	-	17.000,0	-	-	
Santiago de Compostela	6.549,4 ^(b)	-	6.549,4	-	-	2,0
Vigo	10.169,3 ^(b)	-	10.169,3	-	-	
TOTALES	126.330,7	41.700,0	168.030,7	162,7	161.671,3	42,6

^(a) Importes en millones de pesetas de cada año en que se firmó el convenio.

^(b) Importe calculado a partir de la orden de estudio.

3.40. El seguimiento y control del programa ACTUR se encomendó a la Subdirección General de Planificación de la DGC. Su actividad debía complementarse con la realizada por las Comisiones Mixtas de seguimiento establecidas en los convenios suscritos entre las distintas Administraciones. Sin embargo, según manifestaciones del centro gestor al Tribunal de Cuentas, no existió un procedimiento normalizado y periódico para recibir la información procedente de las Comisiones Mixtas. Esta deficiencia en el flujo de la información impidió el conocimiento directo, por parte de la Subdirección General de Planificación, de la evolución de las actuaciones incluidas en los convenios. A su vez, otras unidades del Ministerio efectuaron un seguimiento, limitado y parcial, de estas actuaciones; habiéndose derivado del

mismo, en ocasiones, datos no coincidentes con los de la citada Subdirección General.

IV. EL COSTE DEL PLAN. COMPARACIÓN CON LAS PREVISIONES

A. Las previsiones del coste y sus modificaciones

4.1. Según se ha indicado en el punto 1.7, la previsión del coste del Plan ascendía, en el momento de su aprobación, a 800.000 millones de pesetas de 1983. Esta previsión se refería, como es lógico, a las obras contempladas inicialmente. No obstante, como se señala en el apartado III de es-

te Informe, la ejecución del Plan no se ajustó a lo previsto como consecuencia tanto de la ampliación de determinadas actuaciones como de ciertas rectificaciones en los tramos y longitudes previstos. De una parte, según consta en un informe elaborado por un grupo de trabajo formado en la DGC al final de la primera fase del Plan, estas modificaciones requerían una inversión adicional de 205'955 millones de pesetas de 1988⁽²⁰⁾; de otra parte, para la ejecución de algunas actuaciones integradas en el Plan para el transporte de accesos a las grandes ciudades (1990-1993) era necesaria una financiación adicional de 130.000 millones de pesetas⁽²¹⁾. El cuadro 13 muestra los cálculos realizados por el Tribunal de Cuentas para obtener el importe previsto del coste de las actuaciones finalmente incluidas en el Plan; es decir, el resultado de sumar a la previsión de coste inicial los importes de las inversiones adicionales estimadas para las nuevas actuaciones. Para permitir la comparación de los resultados obtenidos con el coste realmente invertido en la

ejecución del Plan, los importes se han establecido en pesetas constantes de 1992 (véanse las columnas 2, 4, 6 y 7 del cuadro). En el punto 4.14 se presentarán los resultados de dicha comparación.⁽²²⁾

B. Concepto del coste del Plan a efectos de este Informe

4.2. La fiscalización de esta área se planteó con un doble objetivo: determinar el coste real de ejecución del Plan y compararlo con las previsiones. Además, con el propósito de efectuar un análisis detallado de las posibles desviaciones, se pretendía desglosar el coste real por programas de actuación (Autovías, ARCE, etc.) y, dentro de ellos, por materias (ejecución de obras, expropiaciones, asistencias técnicas, etc.), así como conocer los criterios de imputación de coste a los diferentes conceptos presupuestarios de los programas 513D y 513E.

CUADRO 13. Coste previsto del Plan ⁽²³⁾

(millones de pesetas)

PROGRAMAS	PREVISIÓN INICIAL		PREVISIÓN ADICIONAL PARA MODIFICACIONES DEL PLAN		PREVISIÓN ADICIONAL PLAN TRANSPORTE ACCESOS A GRANDES CIUDADES		PREVISIÓN TOTAL (Ptas 1992) 7=2+4+6
	(Ptas de 1983)	(Ptas de 1992)	(Ptas de 1988)	(Ptas de 1992)	(Ptas de 1990)	(Ptas de 1992)	
	1	2	3	4	5	6	
AUTOVÍAS	330.000	607.860	22.175	28.366	-	-	636.226
ARCE	240.000	442.080	35.027	44.807	-	-	486.887
RECO	90.000	165.780	44.876	57.405	-	-	223.185
ACTUR	140.000	257.880	103.877	132.880	130.000	146.250	537.010
TOTAL	800.000	1.473.600	205.955	263.458	130.000	146.250	1.883.308

4.3. El Tribunal no ha podido, sin embargo, conocer el coste real con el doble detalle indicado, por los siguientes motivos:

⁽²⁰⁾ Las alegaciones de la DGC incluyen como partida adicional al coste previsto del Plan, además de los 205.955 millones de pesetas indicados, un importe de 127.417 millones de pesetas de 1988 en concepto de incremento de los costes unitarios por kilómetro de las obras programadas. Este incremento fue calculado en el informe del grupo de trabajo señalado y posteriormente incorporado a los cálculos del Real Decreto-Ley 3/1988 al que se refieren las alegaciones. A juicio del Tribunal de Cuentas, dicho importe no puede considerarse como coste previsto del Plan, sino como una previsión de la desviación económica en su ejecución. Además, la DGC ha empleado índices de actualización de los importes ligeramente distintos de los del Tribunal.

⁽²¹⁾ Las alegaciones de la DGC indican que el Plan para el transporte de accesos a las grandes ciudades precisaba de una financiación adicional de 443.000 millones de pesetas (445.000 millones según las comprobaciones del Tribunal). De cualquiera de ambas cifras, sin embargo, sólo cabe reconocer como coste previsto del PGC un importe de 130.000 millones de pesetas, que era la partida especificada para infraestructuras viarias. El resto de la financiación adicional se dedicaría, según el Plan para el transporte de accesos a las grandes ciudades, a las siguientes actuaciones: 92.000 millones de pesetas para Contratos-Programas de Metro y Autobuses; 26.000 millones de pesetas para infraestructuras de Metro; 97.000 millones de pesetas de inversiones del MTTC; y 100.000 millones de pesetas para adquisición de material móvil (RENFE).

a) Los documentos elaborados por la unidad encargada del seguimiento de los programas presupuestarios 513D y 513E (el Área de gestión económica de la Secretaría General de la DGC) han resultado insuficientes a esos efectos. El Tribunal ha podido comprobar la escasa fiabilidad de tales documentos, con frecuentes discrepancias internas y con importantes diferencias respecto de los datos de la contabilidad presupuestaria.⁽²⁴⁾

b) Las liquidaciones presupuestarias de los programas 513D y 513E tampoco pueden ofrecer el coste del Plan con el detalle pretendido, ya que este detalle no coincide con ninguna de las clasificaciones del gasto presupuestario.

c) Las solicitudes formuladas por el Tribunal al centro gestor, para obtener el desglose indicado, no pudieron ser satisfechas en su totalidad.

⁽²²⁾ Párrafo modificado en función de las alegaciones.

⁽²³⁾ Cuadro modificado en función de las alegaciones.

⁽²⁴⁾ Párrafo modificado en función de las alegaciones.

4.4. Respondiendo a una de las solicitudes del Tribunal, la DGC facilitó información sobre el coste del Plan desagregado únicamente por ejercicios y programas de actuación. Los datos remitidos, que incluían una estimación del coste de la inversión prevista para el período 1993-1995, se han visto completados posteriormente con la información proporcionada por las alegaciones de la DGC, que llega hasta 1997. De acuerdo con los datos facilitados, el coste total del Plan hasta 1997, según la estimación de la DGC, se elevaría a 2.726.200 millones de pesetas corrientes. La información facilitada, sin embargo, no permite desglosar el coste por materias.

Debe señalarse, por último, que los datos facilitados por la DGC correspondientes al período 1984-1992 no coinciden plenamente con los de la contabilidad presupuestaria.⁽²⁵⁾

4.5. Como consecuencia de lo señalado en el punto anterior, el Tribunal de Cuentas ha calculado el coste total del Plan a partir de las obligaciones reconocidas en los capítulos 6 y 7 de los programas presupuestarios 513D y 513E. Del gasto del capítulo 6 se han deducido dos tipos de partidas. De un lado, las correspondientes a las obras iniciadas en las CC. AA. de Baleares, Canarias, Navarra y País Vasco antes de culminarse el proceso de transferencias del Estado a tales CC. AA. en materia de carreteras, proceso tras el cual no existen en dichas Comunidades tramos de la red estatal. De otro, las obligaciones reconocidas en 1992 por inversiones nuevas y de reposición no correspondientes al I Plan. El gasto del capítulo 7, por su parte, corresponde a transferencias de capital para la realización de inversiones en carreteras de la red estatal por otros entes públicos, en virtud de la suscripción de convenios o de otro tipo de acuerdos. Este gasto constituye, en definitiva, una inversión indirecta imputable al I Plan General de Carreteras.

4.6. En el cálculo del coste del Plan no se han tenido en cuenta los gastos de los capítulos 1 y 2, por las siguientes razones:

a) No todos los recursos humanos de la DGC se destinaron a la ejecución del Plan. Por el contrario, determinado personal de la Subdirección General de Planificación estuvo fundamentalmente encargado de la elaboración del II Plan General de Carreteras, sin que existan criterios objetivos para poder cuantificar o delimitar los gastos de personal imputables de forma directa al I Plan.

b) Determinados gastos de funcionamiento de la DGC se han imputado erróneamente al capítulo 2 del programa presupuestario 511.A «Dirección y Servicios Generales de Obras Públicas y Transportes», en un porcentaje que no ha podido ser identificado.

C. Cuantificación del coste del Plan

4.7. En el cuadro 14 se ofrece el coste total de ejecución del Plan para el período 1984-1992, actualizado en pesetas de 1992, calculado por el Tribunal en la forma indicada en los puntos 4.5 y 4.6.

4.8. Al coste de ejecución del Plan indicado en el cuadro 14 han de incorporarse aquellos otros gastos realizados hasta el 31 de diciembre de 1992 que no llegaron a ser contabilizados a dicha fecha por la inexistencia de créditos presupuestarios u otras circunstancias. Estos gastos corresponden, al menos, a la ejecución de determinadas obras y a la realización de expropiaciones forzosas. A pesar de los intentos realizados, el Tribunal no ha podido cuantificar las obligaciones reconocidas por ejecución de obras no imputadas a Presupuesto al término de los trabajos de campo, lo que representa una nueva limitación al alcance de la presente fiscalización.

CUADRO 14. Coste del I Plan General de Carreteras, en pesetas corrientes y de 1992, obtenido por el Tribunal a partir de los gastos imputados al Presupuesto

(en millones de pesetas)

EJERCICIO PRESUPUESTARIO	GASTO IMPUTADO ^(a)			COSTE TOTAL ACTUALIZADO EN PTAS DE 1992
	Cap. 6 ^(a) 1	Cap. 7 2	TOTAL 3=1+2	
				4
1984	52.852	---	52.852	91.910
1985	66.455	108	66.563	109.296
1986	73.194	213	73.407	112.826
1987	100.357	222	100.579	147.650
1988	164.474	206	164.680	230.881
1989	232.481	5.622	238.103	310.486
1990	324.345	13.636	337.981	405.915
1991	383.028	9.712	392.740	433.192
1992	333.101	6.584	339.685	339.685
TOTAL	1.730.287	36.303	1.766.590	2.181.841

Fuente: Libro Mayor General de Gastos Públicos. Cuentas de la Administración General del Estado -1984 a 1992-.

(a) Obligaciones reconocidas con las depuraciones indicadas en el punto 4.5.

⁽²⁵⁾ Párrafo modificado en función de las alegaciones.

4.9. Por su parte, los gastos por expropiaciones forzosas pendientes de imputar a Presupuesto ascendían, a 31 de diciembre de 1992, al menos a 44.171 millones de pesetas (una vez deducidos 751 millones de pesetas correspondientes a los importes de los tramos situados en las CC. AA. de Baleares y Canarias, posteriormente transferidos a éstas). La información de la deuda pendiente de imputar a Presupuesto por expropiaciones ha sido obtenida del «Listado de expropiaciones» de la Subdirección General de Programas y Presupuestos. La DGC ha señalado que los créditos presupuestarios fueron insuficientes para atender el gasto derivado de las expropiaciones. No obstante, el Tribunal de Cuentas ha podido comprobar que los procedimientos de gestión de los expedientes de expropiación no fueron adecuados, como se analizará con detalle en el subapartado V.B de este Informe.

4.10. ⁽²⁶⁾

4.11. Recapitulando todo lo expuesto en este subapartado IV.C, el coste total de ejecución del I Plan, según los cálculos del Tribunal, estaría formado por los siguientes componentes:

a) El importe imputado a Presupuesto en el período 1984-1992, con las matizaciones expuestas en los puntos 4.5 y 4.6, que asciende a 1.766.590 millones de pesetas corrientes, según se expone en el cuadro 14. La actualización de este importe a pesetas de 1992 supondría añadir 415.251 millones de pesetas a la cifra indicada.

b) La inversión de 1993, cuantificada por la DGC en 360.400 millones de pesetas corrientes, y la inversión prevista para el período 1994-1997, estimada por el centro gestor en 604.000 millones de pesetas corrientes, según se indica en el punto 4.4. ⁽²⁷⁾

4.12. En total, el coste de ejecución del Plan se estima en 2.730.990 millones de pesetas corrientes. Considerando únicamente el coste de las obras ejecutadas hasta el 31 de diciembre de 1992 y el gasto por expropiaciones acumulado hasta la misma fecha, que en ambos casos es un coste cierto por no incorporar estimaciones, y que se refiere al período objeto de la fiscalización, la cifra resultante sería 1.810.761 millones de pesetas corrientes. Ambos importes se elevarían a 3.146.241 y 2.226.012 millones de pesetas, respectivamente, de incorporarse el resultado de actualizar a pesetas de 1992 el componente del coste indicado en el punto 4.11 a). Estas dos últimas cifras deberían aproximarse mucho al coste total del Plan en pesetas constantes de 1992. En efecto, aun cuando no ha sido posible actualizar la cuantía indicada en la letra b) del punto 4.11, parece razonable pensar que el impacto de su actualización sería poco relevante. Por ello, las comparaciones con el coste previsto que se presentarán en el punto 4.14 se basarán en estas cifras. ⁽²⁸⁾

4.13. En la interpretación de los datos ofrecidos en los dos puntos anteriores deben de tenerse en cuenta las limitaciones expresadas a lo largo de este apartado IV y, en parti-

cular, la existencia de operaciones no imputadas a Presupuesto, a 31 de diciembre de 1992, correspondientes a la ejecución de determinadas obras cuyo importe no ha podido ser calculado, según se expuso en el punto 4.8.

4.14. Comparando el coste actualizado de ejecución del Plan que se presenta en el punto 4.11, con el coste previsto recogido en el punto 4.1 (1.883.308 millones de pesetas), se deducen las siguientes desviaciones:

a) Si se emplea la cifra de coste real acumulado hasta el 31 de diciembre de 1992, correspondiente a las obras ejecutadas y al gasto por expropiaciones hasta dicha fecha (2.226.012 millones de pesetas), la desviación asciende a 342.704 millones de pesetas, un 18%. Ello significa que el importe de toda la inversión posterior a dicha fecha representará un incremento del citado porcentaje de desviación. ⁽²⁹⁾

b) Si se utiliza la cifra de coste total hasta 1997 (3.146.241 millones de pesetas), que incluye las inversiones de 1993 y del período 1994-1997, cuantificadas y estimadas respectivamente por la DGC, la desviación asciende a 1.262.933 millones de pesetas, un 67%. ⁽³⁰⁾

4.15. Con independencia de lo anterior, conviene señalar que determinadas actuaciones del Plan fueron cofinanciadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). El importe de las ayudas recibidas hasta el 31 de diciembre de 1992 ascendió a 244.071 millones de pesetas, lo que supone aproximadamente el 11% del coste total de ejecución del Plan acumulado a dicha fecha, según los cálculos del Tribunal de Cuentas.

V. ANÁLISIS DE LA LEGALIDAD. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS RELACIONADOS CON LA EJECUCIÓN DEL PLAN

5.1. Tal como se ha indicado en el punto 1.11, uno de los objetivos de la fiscalización ha sido comprobar el cumplimiento de la legislación aplicable a los diversos ámbitos de gestión de la DGC relacionados con el I Plan. Así, en primer lugar, se verificó si se ha cumplido con la legislación aplicable en el período fiscalizado a los contratos del Estado (Texto articulado de la Ley de Contratos del Estado, aprobado por Decreto 923/1965, de 8 de abril; Reglamento General de Contratación, aprobado por Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre; y Pliego de Cláusulas Administrativas para la contratación de obras del Estado, aprobado por Decreto 3854/1970, de 31 de diciembre, todos ellos en sus redacciones vigentes en el período fiscalizado), ya que la ejecución del Plan se materializó, desde el punto de vista administrativo, en diferentes contratos de obras y de asistencia. En segundo lugar, se ha examinado el cumplimiento de la normativa reguladora de los procedimientos expropiatorios, aplicable a otro ámbito necesario de actuación de la DGC en la ejecución del Plan. En tercer lugar, se ha comprobado el cumplimiento de la normativa específica que regula la evaluación del impacto ambiental de las obras. En cuarto lugar, se han examinado dos ámbitos de gestión regulados cada uno

⁽²⁶⁾ Párrafo suprimido en función de las alegaciones.

⁽²⁷⁾ Párrafo modificado en función de las alegaciones. En estos importes se encuentran incluidos, como se indica en las alegaciones de la DGC, los 44.171 millones de pesetas corrientes que corresponden al gasto por expropiaciones no imputado al Presupuesto hasta el 31 de diciembre de 1992, señalado en el punto 4.9.

⁽²⁸⁾ Párrafo modificado en función de las alegaciones.

⁽²⁹⁾ Párrafo modificado en función de las alegaciones.

⁽³⁰⁾ Párrafo modificado en función de las alegaciones.

de ellos de forma específica en la legislación aplicable: el libramiento de fondos «a justificar» a las DTC para financiar una parte de la ejecución del Plan; y la contratación de personal laboral, con carácter temporal, con cargo a los créditos presupuestarios de inversiones. Por último, se han examinado los procedimientos sancionadores e indemnizadores tramitados por la DGC, en el ejercicio de sus competencias, en materia de mantenimiento y explotación de las carreteras.

A. Contratación Administrativa

Aspectos generales

5.2. La fiscalización de la contratación administrativa realizada en el I Plan General de Carreteras se ha llevado a cabo de acuerdo con lo establecido en los siguientes artículos: 11 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (LOTCu); 39 y 40 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCu); 6 de la Ley de Contratos del Estado (LCE) y 18 del Reglamento General de Contratación del Estado (RGC). Las actuaciones realizadas se han dirigido a examinar el cumplimiento por el centro gestor de las dos últimas normas citadas, LCE y RGC, así como del Real Decreto 1005/1974, de 4 de abril, por el que se regulan los contratos de asistencia que celebren la Administración del Estado y sus Organismos autónomos con empresas consultoras y de servicios. Se ha comprobado, asimismo, la adecuación a la normativa aplicable de las operaciones y documentos de contabilidad asociados a los expedientes de contratación examinados.

5.3. En el examen de los expedientes de contratación se han tenido en cuenta los trabajos realizados por el Tribunal de Cuentas en esta materia, cuyos resultados se incluyen en los apartados de contratación administrativa de los sucesivos Informes Anuales. Además, la fiscalización ha contado con los antecedentes constituidos por los resultados de los controles internos efectuados por la Subdirección General de Inspección de la Contratación de la Obra Pública del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente.

5.4. Teniendo en cuenta el gran volumen de expedientes de contratación asociados a la ejecución del Plan, más de 7.000 contratos, la fiscalización se ha basado en una muestra, de acuerdo con lo establecido en el artículo 39 de la LFTCu. La muestra se ha seleccionado estratificando por ejercicios y formas de adjudicación, al objeto de que fuera suficientemente representativa. Todos los expedientes de la muestra se tramitaron durante el período fiscalizado (1984 a 1992), pero no se ha escogido ningún contrato de obras iniciado en 1992 debido a que su ejecución, o al menos la mayor parte de ella, hubiese quedado fuera del período objeto del presente informe. En función de estos criterios, se han examinado 337 expedientes de contratos de obras, con unos presupuestos de adjudicación de 280.863 millones de pesetas. Ello supone un 9% en número de expedientes y un 20% en importe de los presupuestos de adjudicación de los contratos de obras celebrados en el período 1984-1992. Por otra parte, se han revisado 59 expedientes de contratos de asistencia, con unos presupuestos de adjudicación de 17.436 millones de pesetas (un 2% y un 19%, respectivamente, del número de expedientes y de los presupuestos de adjudicación de los contratos de este tipo celebrados entre 1984 y 1992).

5.5. Los trabajos de fiscalización se han visto afectados por serias limitaciones, que han dificultado y en algunos casos impedido el examen de los expedientes en toda su amplitud y con las garantías necesarias para el cumplimiento de los objetivos de la fiscalización. Las limitaciones se han debido, fundamentalmente, a las siguientes circunstancias:

a) En primer lugar, a haberse distribuido, entre las distintas unidades del centro gestor, la tramitación de las diversas fases del procedimiento de contratación, sin que paralelamente se hubiera implantado el debido sistema de información entre ellas.

b) En segundo lugar, a la inexistencia de un archivo físico centralizado que recogiese, en su totalidad, la documentación técnica, administrativa y económica de los expedientes de contratación. Las deficiencias del archivo fueron especialmente importantes en los primeros años del Plan, cuando la documentación e información relacionada con los expedientes no estaba informatizada.

5.6. Debido a lo expuesto en el punto anterior, el Tribunal ha recibido del centro gestor la documentación sobre contratos de un modo fragmentado, lo que ha producido diversos retrasos e inconvenientes en su examen. En general, puede decirse que no se ha llegado a disponer de cuanta documentación era precisa para poder llevar a cabo en su totalidad la fiscalización de los contratos.

5.7. Siguiendo las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas, se ha examinado con carácter general la acomodación del centro gestor a la normativa legal en todas las fases del contrato. Especial consideración se ha prestado a los siguientes aspectos: la licitación conjunta del proyecto y de la obra mediante concurso; la adjudicación mediante subasta de contratos de bajas temerarias y su relación con las posibles modificaciones que hubieran podido tener después; las contrataciones directas efectuadas; las modificaciones de contratos y los contratos de obras complementarias o accesorias; y los gastos producidos con ocasión de las liquidaciones provisionales o definitivas.

5.8. Las principales deficiencias observadas que afectan en común a los distintos procedimientos de adjudicación empleados son las siguientes:

a) En 47 expedientes (un 14% de los examinados) no consta el certificado de la viabilidad del proyecto, exigido por el artículo 81 del RGC. Según lo preceptuado en este artículo, la ausencia de este documento debería haber impedido el acuerdo o la autorización de apertura del procedimiento de adjudicación y la contratación.

b) En 83 expedientes (el 24% de los analizados) no consta que se haya aprobado, por el órgano de contratación competente, el pliego de cláusulas administrativas particulares exigido por el artículo 24 de la LCE.⁽³¹⁾

c) La formalización de los documentos contables asociados a los expedientes de contratación no se ha ajustado en su plenitud a la normativa aplicable. Así, aun cuando el centro gestor ha cumplimentado de manera adecuada el documento RC (reserva de crédito) en todos los supuestos, ha acumula-

⁽³¹⁾ En relación con las alegaciones de la DGC a este punto, debe indicarse que la aprobación por el órgano de contratación, mediante resolución única, de pliego-tipo de cláusulas administrativas particulares no puede sustituir a la resolución motivada del órgano de contratación competente, por la que se debe aprobar el pliego de cláusulas administrativas particulares que ha de regir en cada contrato.

do, con carácter general, las fases de autorización y disposición del gasto, cumplimentando un solo documento contable AD. De la interpretación conjunta de la legislación de contratos del Estado y de la normativa contable se deduce que la acumulación de ambas fases sólo puede tener lugar en los supuestos de los concursos adjudicados por las vías de los puntos 1, 2 y 3 del artículo 35 de la LCE —según la redacción del Real Decreto Legislativo 931/1986, de 2 de mayo— o de los puntos 1 y 2 de la misma Ley —según la modificación introducida en este artículo por la Ley 4/1990, de 29 de junio.

Contratos de obras

5.9. En los próximos puntos se presentarán los principales resultados obtenidos en la fiscalización de los contratos de obras, clasificados según se refieran a su adjudicación o ejecución. A su vez, los resultados referidos a las adjudicaciones se presentarán clasificados según las distintas formas de contratación previstas en la normativa.

α) La adjudicación de los contratos de obras

α.1) Contratos de obras adjudicados por subasta y concurso-subasta

5.10. De acuerdo con la LCE, el sistema de subasta era el procedimiento ordinario para la adjudicación de contratos de obras hasta la entrada en vigor de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990. El sistema de concurso-subasta, por su parte, estuvo vigente hasta el 13 de mayo de 1986, fecha en que desapareció como forma de adjudicación de los contratos de obras, en virtud de las reformas introducidas en la LCE por el Real Decreto Legislativo 931/1986, de 2 de mayo. En la presente fiscalización, los contratos adjudicados mediante alguno de estos dos sistemas representan el 21% del importe total de los presupuestos de contratación y el 45% del número total de contratos de obras celebrados.

5.11. Los contratos de obras adjudicados mediante subasta presentaron bajas elevadas; por ello, los presupuestos de adjudicación fueron notablemente inferiores a los presupuestos de contratación. Ahora bien, si se examinan las modificaciones de estos contratos, así como sus liquidaciones y los contratos asociados correspondientes a obras accesorias o complementarias, se observa que el efecto de ahorro conseguido con dichas bajas se vio neutralizado e, incluso, revertido por estas incidencias. El anexo II confirma numéricamente esta afirmación. En él se exponen los datos económicos más representativos de la adjudicación y ejecución de todos los contratos de obras que, estando incluidos en la muestra examinada, habían terminado en la fecha de cierre de la fiscalización. En resumen, del contenido de dicho anexo se deduce que las bajas de adjudicación de las subastas y concursos-subastas representaron, por término medio, un 25% del presupuesto de contratación; pero también que las incidencias posteriores a la adjudicación, sin tener en cuenta las revisiones de precios, supusieron un incremento del coste de las obras cifrado en un 46%. Desagregando este incremento en sus componentes, el 21% ha de atribuir-

se al importe de los modificados, el 11% a las liquidaciones provisionales y el 14% restante a los contratos de obras complementarias. Como consecuencia del efecto conjunto de esta evolución, el coste final de las obras, sin tener en cuenta las revisiones de precios, se situó un 9% por encima de los presupuestos de contratación.⁽³²⁾

5.12. Las adjudicaciones definitivas por el sistema de subasta se efectuaron, en general, a favor de la oferta más económica no incurso en temeridad. No obstante, en determinados casos, se produjeron adjudicaciones a ofertas cuyas bajas superaban el límite establecido en el RGC para definir las ofertas incursas en presunción de temeridad (10 unidades por encima de la media aritmética de las bajas porcentuales del conjunto de las ofertas). En este sentido, cabe destacar dos de los contratos examinados, que se identifican como: «N-432 Badajoz a Granada, pks. 314,1 al 353,2, tramo Castro del Río a N-321» (Clave 3.1 CO-502, Programa RECO) y «N-432, Badajoz a Granada, pks. 356,2 a 373,4 y 390,5 al 404,3, tramo N-321 a Puerto Lope» (Clave 3.1. J.501, Programa RECO). En el primero, la adjudicación definitiva recayó en una oferta que presentaba una baja del 23%, siendo del 35% la baja del segundo. Ambos contratos fueron modificados durante su ejecución, con unos incrementos de los presupuestos próximos al 20%, y se liquidaron con unos incrementos adicionales cercanos al 12%. Además, se ejecutaron obras complementarias que representaron unos porcentajes de aumento, respecto de los presupuestos de adjudicación, del 36% y del 27%, respectivamente, en cada uno de los contratos. En definitiva, las modificaciones, liquidaciones y obras complementarias incrementaron los presupuestos de adjudicación iniciales en un 64% y en un 59%, respectivamente; porcentajes muy superiores a las bajas obtenidas en el momento de ser adjudicados.

α.2) Contratos de obras adjudicados mediante concurso

5.13. Los contratos celebrados por concurso representaron el 74% del importe total de los presupuestos de contratación y el 11% del número total de contratos de obras celebrados en la ejecución del Plan. El concurso fue un procedimiento excepcional de adjudicación de los contratos hasta la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990. El centro gestor utilizó el concurso con menor frecuencia que la subasta (forma ordinaria de adjudicación hasta la fecha citada) o que la contratación directa (procedimiento que siempre debe resultar excepcional). Ahora bien, si en lugar de analizar el número de contratos se atiende al importe de los presupuestos de contratación, el correspondiente a los contratos de obras adjudicados por concurso supera ampliamente el valor de los adjudicados por alguno de los otros dos procedimientos.

5.14. En virtud de la conclusión del punto anterior, el Tribunal ha procedido a verificar la suficiencia de las causas invocadas, en cada caso, por el órgano de contratación para optar por el sistema de concurso, al menos hasta la

⁽³²⁾ No pueden aceptarse los argumentos expuestos en las alegaciones de la DGC a este punto, que ofrecen porcentajes de desviaciones inferiores a los obtenidos por el Tribunal, por cuanto se refieren a períodos y sistemas de licitación diferentes de los contemplados en el Informe.

entrada en vigor de la Ley 4/1990. Del análisis efectuado, cabe concluir que las causas invocadas pueden considerarse, por lo general, insuficientes en los casos que se ha recurrido al concurso por las vías previstas en los puntos 2 y 3 del artículo 35 de la LCE, según la redacción del Real Decreto Legislativo 931/1986, de 2 de mayo. En efecto:

a) El punto 2 del citado artículo disponía que se adjudicasen por concurso aquellos contratos de obras cuyos proyectos o prescripciones técnicas no hubieran podido ser establecidos previamente por la Administración y cuyos anteproyectos debían presentar los licitadores. En dicho caso, estos extremos deberían justificarse debidamente en el expediente de contratación, según el artículo 113 del RGC. Pese a ello, tales justificaciones no constan en los expedientes que se han verificado de los contratos de obras adjudicados por concurso en función de las circunstancias mencionadas en dicho punto.

b) El punto 3 disponía que se adjudicasen por concurso aquellos contratos de obras en los que el órgano de contratación considerase que el proyecto aprobado por la Administración era susceptible de ser mejorado por otras soluciones técnicas a proponer por los licitadores. Al igual que en el caso anterior, el artículo 113 del RGC exige que dicha circunstancia figure debidamente justificada en el expediente. Y, de nuevo como en el caso anterior, el Tribunal ha comprobado que los expedientes carecen de tales justificaciones también en éste. Además, analizando los estudios realizados por el centro gestor respecto de las ofertas presentadas, se observa que, en general, los contratos se adjudicaron a las ofertas que se ajustaban a la solución base de la Administración, descartándose las variantes que presentaban los licitadores.

5.15. Los pliegos de cláusulas administrativas particulares establecieron, con carácter general, los criterios objetivos que debían servir de base para la adjudicación de los contratos. Sin embargo, dichos criterios no figuraban ordenados en los pliegos de forma decreciente según la importancia que se les atribuía, tal como establece el artículo 115 del RGC, sin que se haya justificado por el órgano de contratación la imposibilidad de tal ordenación. Por otra parte, en el momento de efectuar la selección de ofertas y decidir la adjudicación del concurso, dichos criterios fueron aplicados con un matiz añadido que no podía deducirse de los pliegos de cláusulas económico-administrativas particulares y de prescripciones técnicas. Así, según se indica en los informes que constan en los expedientes, el criterio del plazo de ejecución de las obras fue aplicado, por lo general, según la fórmula normalizada «con base en los rendimientos previsibles y a un correcto planteamiento de las bajas, para conseguir las mínimas perturbaciones del tráfico». Esta cláusula se fijaba unilateralmente en el momento de la adjudicación por el órgano contratante, de manera que se rechazaron ofertas que cumplían los criterios del pliego de prescripciones técnicas en cuanto al plazo de ejecución de la obra, pero no con la matización dada al mismo con posterioridad. La correcta ejecución de las obras precisa siempre que el plazo de ejecución esté determinado de forma inequívoca. Por ello, este dato, una vez establecido en los pliegos —a fin de que los licitadores pudieran plantear correcta-

mente sus ofertas—, no debería ser objeto de modificaciones posteriores.⁽³³⁾

5.16. De los datos del anexo II se deduce que el porcentaje medio de bajas obtenidas en la adjudicación de los concursos se situó en el 14% del presupuesto de contrata; notablemente por debajo del registrado en las subastas (un 25%). En cualquier caso, también en los concursos se produjeron importantes elevaciones posteriores del coste de las obras como consecuencia de las modificaciones (un 18%), las liquidaciones provisionales (un 11%) y los contratos por obras complementarias (un 14%). En conjunto, las incidencias posteriores a la adjudicación, sin tener en cuenta las revisiones de precios, supusieron un incremento del coste de los contratos adjudicados por concurso del 43%. Este incremento, al igual que en las subastas y en los concursos-subastas, superó ampliamente el ahorro obtenido por las bajas en la adjudicación y elevó el coste final de las obras, sin tener en cuenta las revisiones de precios, un 23% por encima de lo establecido en los presupuestos de contratación.

α.3) Contratos de obras adjudicados de forma directa

5.17. Los contratos adjudicados por contratación directa representaron un 5% del importe total de los presupuestos de contratación y un 44% del número total de contratos de obras celebrado en el período 1984-1991. Ha de señalarse que, a los efectos de estos cálculos, se han acumulado los contratos celebrados por contratación directa según el artículo 37 de la LCE (que exige la consulta, al menos, a tres empresas) y los contratos por obras complementarias o accesorias de una principal regulados por el artículo 153 del RGC (en los que, en determinados supuestos, es posible adjudicar la realización de las obras al contratista de la principal sin otros requisitos de consulta o publicidad).

5.18. La contratación directa es una forma especial de adjudicación que sólo puede autorizarse por el órgano de contratación cuando concurra alguna de las circunstancias establecidas por el artículo 37 de la LCE. Dichas circunstancias son tasadas y deben quedar justificadas en el expediente. En este caso, las razones que el centro gestor ha invocado para utilizar la forma de contratación directa han sido dos: la reconocida urgencia y la cuantía.

a) En cuanto a la primera, en los expedientes examinados consta la declaración de urgencia y la autorización para utilizar esta forma de adjudicación. Sin embargo, y con carácter general, no queda justificada la imposibilidad de obtener la misma rapidez recurriendo a la tramitación urgente prevista en el procedimiento ordinario. Por otro lado, cabe también interpretar la necesidad de recurrir a la contratación directa por motivos de urgencia como una falta de previsión del centro gestor, en la medida en que no previó el inicio de las obras con la debida antelación; algo que resulta difícil de admitir en la ejecución de un Plan General de Carreteras que abarca un período temporal de ocho años.

b) En cuanto a la segunda, la DGC recurrió frecuentemente a la adjudicación directa por razón de la cuantía en los casos de obras accesorias o complementarias a una prin-

⁽³³⁾ Párrafo modificado en función de las alegaciones.

cial. En casi todos estos supuestos (en los que la adjudicación directa se justificó por no superar los presupuestos los límites fijados por la legislación de contratos) el adjudicatario fue el mismo que el de la obra principal. La tramitación de las obras accesorias o complementarias se analizará en detalle en los puntos 5.29 y 5.30; no obstante, puede anticiparse aquí que se ha observado un proceso de atomización de proyectos independientes, alrededor de una obra principal, que, en opinión del Tribunal, podría haberse evitado en ocasiones. En efecto, en muchos casos no queda suficientemente claro que dichas obras complementarias no hubiesen podido quedar integradas en el proyecto inicial de la obra principal. Al no haberse hecho de esta manera, la tramitación de ciertas obras ha podido realizarse al margen de la aplicación de los regímenes ordinarios de adjudicación. Es preciso indicar, no obstante, que la concurrencia se ha asegurado siempre mediante el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa, entre ellos la preceptiva solicitud de, al menos, tres ofertas.

5.19. De los datos del anexo II se deduce que las bajas obtenidas en las adjudicaciones directas alcanzaron un porcentaje medio inferior al 3%; insignificante en comparación con los obtenidos tanto en las subastas y concursos-subastas (25%) como en los concursos (un 14%). Los incrementos del presupuesto de adjudicación por modificados (un 8%), liquidaciones provisionales (un 9%) y contratos por obras complementarias (un 6%), elevaron en conjunto los presupuestos de adjudicación en un 23%, como media. Este incremento ha situado el coste final de las obras, sin tener en cuenta las revisiones de precios, un 20% por encima de los presupuestos de contratación.

β) La ejecución de los contratos de obras

5.20. Las deficiencias más importantes observadas en la fase de ejecución de los contratos de obras han sido las siguientes: el incumplimiento de la obligación de expedir las certificaciones de obras; el uso excesivo, y no siempre adecuado, de las modificaciones de contratos; el también excesivo y a veces inadecuado recurso a los contratos por obras complementarias a la principal; y el incumplimiento de los plazos preceptivos para proceder a las recepciones y liquidaciones. En los próximos puntos se analizarán con mayor detalle estas deficiencias.

β.1) La no expedición de certificaciones de obras

5.21. En lo que se refiere a la expedición de certificaciones de obra, la legislación establece que, una vez formalizado el contrato y comprobado el replanteo de las obras, con el levantamiento de la correspondiente Acta, la Administración viene obligada a certificar mensualmente la obra realmente ejecutada por el contratista en ese plazo. Esta obligación debe cumplirse siempre, incluso cuando la obra ejecutada sea de pequeño volumen o nula, salvo que el pliego de cláusulas administrativas particulares disponga otra cosa. Las certificaciones constituyen un título para el contratista del derecho al cobro, conforme a los precios convenidos, de la obra realmente ejecutada. En algunos de los ex-

pedientes examinados en estas actuaciones se ha observado, sin embargo, que el centro gestor no expidió certificaciones durante determinados períodos de tiempo. Dichos períodos suelen coincidir, en general, con alguno de estos dos momentos:

a) La tramitación de modificaciones de los contratos. Esta circunstancia podría hacer presumir que, al no haberse expedido certificación alguna, las obras se encontrasen suspendidas. Sin embargo, en ninguno de los expedientes examinados consta que el órgano de contratación hubiera adoptado un acuerdo formal de suspensión.

b) Los períodos de tiempo inmediatamente anteriores a las recepciones y liquidaciones provisionales de las obras. Ello refleja un incumplimiento de los plazos de estas actuaciones.

β.2) Frecuentes modificaciones de contratos

5.22. La utilización excesiva de las modificaciones de los contratos de obras del Plan se refleja con claridad en el elevado número e importe que registraron. Según puede observarse en el anexo II, los modificados, en su conjunto, elevaron los presupuestos de adjudicación en un 18% por término medio. Este porcentaje se eleva al 21% en los casos en que el procedimiento de adjudicación fue el de subasta y concurso-subasta, que es donde se registra el mayor valor.

5.23. Las modificaciones de los contratos no se produjeron siempre por los supuestos contemplados en la LCE y en el RGC (que las permiten sólo cuando son consecuencia de necesidades nuevas o de causas técnicas imprevistas en el momento de elaborar el proyecto y sometidas a la obligación de quedar debidamente justificadas). Así se deduce de un estudio sobre los contratos de obras celebrados por la DGC en el período 1989-1991, elaborado por la Subdirección General de Inspección de la Contratación de la Obra Pública del MOPTMA, una de cuyas competencias es informar las modificaciones de contratos de obras que supongan un incremento de más del 10% del presupuesto de adjudicación. De los datos de dicho estudio se deduce que las causas invocadas para justificar las modificaciones difícilmente pueden ser encuadradas en los supuestos anteriores. Por el contrario, según se indica en el mismo, en un 39% de los casos analizados las modificaciones se debieron a errores de los proyectos, en un 32% a defectos ocultos de los mismos y en otro 28% a cambios de criterio del director de las obras.

5.24. El artículo 154 del RGC establece la posibilidad de que se ordene la práctica de investigaciones por las autoridades competentes, cuando resulten indicios de que las modificaciones de los contratos se deban a defectos o imprevisiones imputables a sus autores o supervisores. El Tribunal no tiene constancia, sin embargo, de que tales investigaciones se hubieran realizado.

5.25. Los modificados elevaron los presupuestos de adjudicación, en la mayoría de los contratos, en unos porcentajes ligeramente inferiores al 20%. El que los modificados se acerquen muy frecuentemente a este límite, sin superarlo, debe ponerse en relación con los preceptos de la LCE y del RGC que regulan la tramitación de las modificaciones. Según estas normas (a las que ha de añadirse el Decreto 2829/1978, de 10 de noviembre, por el que se aprueba el

Reglamento del Consejo de Obras Públicas y Urbanismo), si el presupuesto del contrato principal es superior a 100 millones de pesetas y de su modificación resulta un incremento igual o superior al 20%, es preceptivo, entre otros trámites, que el Consejo de Obras Públicas y Urbanismo y el Consejo de Estado emitan sendos informes antes de la autorización de la modificación del contrato y la aprobación del gasto consiguiente. Lógicamente, dichos informes implican un estudio de las causas que motivan la modificación y un retraso en la ejecución de las obras.⁽³⁴⁾

5.26. De los contratos de obras cuyos modificados aumentaron el presupuesto en más del 20% hay que destacar la serie de expedientes relativos al Eje Pirenaico (Claves: 1-L-354-B, C, F, G, H.). Estos contratos, que fueron adjudicados en 1985 mediante concurso-subasta con unas bajas que alcanzaron una media del 44%, vieron incrementados más tarde sus presupuestos de adjudicación por modificados en un 86% por término medio. Según consta en los expedientes, las modificaciones de estos contratos fueron atribuidas a las características topográficas y geológicas del terreno; circunstancias que, a juicio del Tribunal, debieron haberse tenido en cuenta en la elaboración y redacción de los proyectos. En los expedientes se indica, además, que en la ejecución de los contratos citados influyeron las riadas producidas en 1982 y 1984, que desviaron el curso del río Segre. No obstante, como las órdenes de contratación y las adjudicaciones se produjeron, respectivamente, en noviembre de 1984 y a mitad del año 1985, lo procedente hubiera sido redactar nuevos proyectos, en lugar de modificar los antiguos. En este mismo sentido se pronunciaron los dictámenes del Consejo de Obras Públicas y Urbanismo y del Consejo de Estado, en los que se destacaba, además, lo desproporcionado de las bajas que se habían producido en la adjudicación.

5.27. Otro aspecto que debe destacarse, en general, en las modificaciones de los contratos es la demora excesiva en que se incurrió desde su aprobación técnica hasta la aprobación económica y administrativa por el órgano de contratación. Dicha demora, que ocasionó el consiguiente retraso en la formalización del correspondiente documento administrativo, aparece recogida en el anexo III. Los datos del mismo se refieren a los mismos contratos contemplados en el anexo II, y en él se exponen los tiempos medios invertidos en cada fase de la tramitación de los expedientes de contratos de obras y en su ejecución. Por lo que se refiere a la tramitación de los modificados, puede observarse que, entre la aprobación técnica del proyecto modificado y su aprobación económica, transcurrió una media de 172 días, habiéndose registrado casos en los que dicho período se acercó a los dos años.

5.28. En varios de los expedientes examinados, las obras objeto de modificación se iniciaron sin haber sido aprobadas por el órgano de contratación. Se incumplió, por tanto, la cláusula 62 del Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la contratación de obras del Estado, que establece este requisito como preceptivo. En diversas ocasiones, la Intervención Delegada solicitó del centro gestor que justificase con un informe la ejecución anticipada de la modificación. En alguno de estos casos, la Intervención Delegada informó desfavorablemente las propuestas de gasto,

a pesar de las razones expuestas por el centro gestor. Finalmente las propuestas fueron convalidadas por Acuerdo del Consejo de Ministros, según lo establecido en el artículo 25 del Real Decreto de 3 de marzo de 1925. La cláusula 62, antes citada, prevé también la posibilidad de exigir responsabilidad al contratista, sin perjuicio de la que pudiera alcanzar a los funcionarios encargados de la dirección, inspección o vigilancia de obras. El Tribunal no tiene constancia de que se haya exigido, en ningún caso, la responsabilidad correspondiente en la forma prevista en la citada cláusula.

β.3) *Recurso excesivo a los contratos de obras complementarias o accesorias*

5.29. En la ejecución de las obras del Plan se ha acudido de forma excesiva a la tramitación de obras complementarias o accesorias. En efecto, cerca de dos terceras partes de los contratos examinados que se encontraban concluidos al cierre de la fiscalización habían generado obras complementarias. Además, en la mayor parte de los casos, el importe de éstas no superaba el 20% del presupuesto de la obra principal, lo que permitió su adjudicación al mismo contratista sin necesidad de promover la concurrencia de ofertas. También se adjudicaron las obras complementarias al contratista de la principal en la mayoría de las ocasiones en que el aumento superaba el 20%. En estos casos se recurrió a la forma de adjudicación directa por la cuantía del contrato, con lo que, en definitiva, el contratista de la obra principal terminó siendo casi siempre el adjudicatario de las obras complementarias.

5.30. A lo expuesto en el punto anterior debe añadirse que fueron frecuentes las ocasiones en que se efectuaron varias obras complementarias o accesorias de una misma principal. También con frecuencia estas obras complementarias superaban en conjunto el 20% del presupuesto de la obra principal, pero al dividirse pudieron ser adjudicadas de forma directa por razón de la cuantía al contratista de aquella. Merecen destacarse, a este respecto, los tres casos siguientes:

— Obra en la CN-432 de Badajoz a Granada (Clave de obra: 3.1-J-501). Fue adjudicada mediante subasta con una baja del 35%, incurra en temeridad. Los incrementos de coste por modificaciones de contrato y liquidación elevaron el presupuesto de adjudicación en un 20% y un 12%, respectivamente. Al proyecto de obra inicial se añadieron cinco proyectos de obras complementarias que se adjudicaron por contratación directa, al mismo contratista de la obra principal, por importes individuales próximos a los 25 millones de pesetas —límite para la adjudicación directa—. La suma de dichos importes representó el 20% del precio del contrato antes de la revisión de precios de la obra principal.

— Obra en la CN-322, variante de Linares (Clave de obra: 7-J-282). Fue adjudicada mediante concurso-subasta con una baja del 21%. Los adicionales por modificación de contrato y liquidación incrementaron el presupuesto de adjudicación en un 19% y un 11%, respectivamente. Al proyecto de obra inicial se añadieron cinco proyectos de obras complementarias, que fueron adjudicadas por contratación directa al mismo contratista de la principal, por importes próximos a los 25 millones de pesetas cada uno. La suma de

⁽³⁴⁾ Párrafo modificado en función de las alegaciones.

dichos importes representó un incremento del 27% sobre el coste final antes de la revisión de precios de la obra principal.

— Obra en la variante de Aguilar de Campoo (Clave de obra I-P-257). Fue adjudicada mediante concurso sin baja sobre el presupuesto de contrata. Los aumentos del coste por modificación de obra y liquidación fueron del 16% y 11%, respectivamente. Los cinco proyectos de obras complementarias de la principal se adjudicaron en el último trimestre de 1987, por contratación directa, al contratista de la obra principal. El importe de cada una de ellos se situó alrededor de los 25 millones de pesetas, habiendo incrementado en conjunto el importe final, antes de la revisión de precios de la obra principal, en un 35%.

β.4) Incumplimiento de plazos preceptivos

5.31. Se han observado importantes retrasos en las recepciones provisionales de las obras. De acuerdo con el artículo 170 del RGC, la recepción provisional debe tener lugar dentro del mes siguiente a la terminación de las obras. Sin embargo, según se deduce de los datos del anexo III, el tiempo medio transcurrido entre la terminación real de la obra⁽³⁵⁾ y la recepción provisional fue de 225 días. Se han observado casos en que dicho período se acercó a los 3 años.

5.32. Según lo preceptuado en el artículo 170 del RGC, la finalidad de la recepción provisional es comprobar, por parte de la Administración contratante, que las obras realizadas se encuentran en buen estado y con arreglo a las prescripciones previstas, al objeto de ser entregadas al uso público o al servicio correspondiente y de que comience el período de garantía. El Tribunal ha comprobado, sin embargo, que, por lo general, las obras fueron puestas en servicio antes de la recepción provisional, invirtiendo el proceso lógico previsto por la normativa. Esta circunstancia pudo estar motivada por el retraso en la tramitación de las recepciones provisionales, analizado en el punto anterior. En cualquier caso, el Tribunal debe concluir que las obras fueron puestas en servicio sin que la Administración contratante comprobase, en la forma establecida por la legislación de contratos, el buen estado de las obras y su adecuación a las prescripciones previstas.

5.33. En general, las recepciones definitivas fueron también tramitadas con retraso. Del anexo III se deduce que entre la recepción provisional y la definitiva transcurrieron, por término medio, 544 días. Este plazo puede considerarse muy amplio, a tenor de lo dispuesto en el artículo 173 del RGC. Según dicha disposición, debe procederse a la recepción definitiva de las obras dentro del mes siguiente al cumplimiento del plazo de garantía, el cual no será inferior a un año.

5.34. El mismo incumplimiento sistemático de los plazos se produjo en la aprobación y el abono de las liquidaciones provisionales y definitivas. Estos retrasos son especialmente relevantes porque la legislación establece que, transcurridos 9 meses desde la recepción provisional o 6 meses desde la definitiva, el contratista tiene derecho a percibir el interés legal siempre que intime por escrito a la Ad-

ministración. A pesar de ello, el Tribunal de Cuentas no ha tenido conocimiento de ninguna reclamación de intereses.

5.35. El propio retraso en la aprobación de las liquidaciones ha impedido al Tribunal de Cuentas establecer con la precisión deseable el lapso de tiempo transcurrido desde la recepción hasta la liquidación provisional y definitiva. Como solución alternativa, para el cálculo de los tiempos recogidos en el punto D del anexo III, se ha utilizado la fecha de cierre de la fiscalización en aquellos casos en los que, en esa fecha, no se había producido todavía la liquidación provisional o la definitiva. Calculado por este procedimiento, que ofrece una imagen más favorable para el centro gestor que la real, el tiempo medio invertido entre la recepción provisional y la liquidación provisional fue de 584 días. Este plazo supone un retraso, respecto del plazo legal establecido, de más de 10 meses. Utilizando el mismo procedimiento de cálculo, el plazo medio resultante entre las recepciones definitivas y las liquidaciones definitivas superó los 41 meses.

Contratos de asistencia

5.36. La mayor parte de la inversión realizada en la ejecución del I Plan General de Carreteras se canalizó, lógicamente, a través de contratos de obra. No obstante, el centro gestor formalizó también un número muy importante de contratos de asistencia con empresas consultoras o de servicios. De hecho, el número de contratos de asistencia firmados por la DGC fue muy similar al de obras (3.489 frente a 3.720), aun cuando el importe total de aquéllos fue muy inferior, dada su diferente naturaleza. El objeto de dichos contratos —cuya regulación se contiene en el Decreto 1005/1974, de 4 de abril— fue, principalmente, la elaboración de proyectos de construcción o de trazado; el control y vigilancia de las obras; y la gestión de las operaciones de conservación integral de las carreteras. El importe de los contratos de asistencia formalizados durante el período 1984-1992 alcanzó los 92.735 millones de pesetas; una cifra de entidad suficiente como para analizar, de manera específica, las incidencias que surgieron en la tramitación de dichos contratos.

5.37. A dichos efectos, el Tribunal ha seleccionado para su análisis exhaustivo, como se indica en el punto 5.4, 59 contratos de asistencia con unos presupuestos de adjudicación de 17.436 millones de pesetas, lo que representa un 2% y un 19%, respectivamente, del número total de expedientes y de los presupuestos de adjudicación de los contratos de este tipo celebrados por la DGC en el período analizado.

5.38. Las limitaciones al alcance de la fiscalización de los contratos, expuestas con carácter general en los puntos 5.5 y 5.6, registran en los de asistencia una intensidad especial. En efecto, los expedientes facilitados al Tribunal de Cuentas por el centro gestor no están completos, al no figurar en ellos las relaciones valoradas de los trabajos realizados por los contratistas, ni las correspondientes certificaciones. De igual modo, tampoco consta en los mismos la documentación relativa a las modificaciones de los contratos, la recepción de los trabajos y las liquidaciones, por señalar lo más importante. Debido a ello, el Tribunal de Cuentas no ha podido determinar el alcance de las modificaciones de los contratos de asistencia, sus importes finales, ni los períodos medios de tramitación.

⁽³⁵⁾ En los casos en que esta fecha no constaba en los expedientes, se ha tomado en consideración la fecha de la última certificación de obra.

5.39. En la revisión y estudio de los expedientes de contratación seleccionados se han observado los siguientes incumplimientos del Decreto 1005/1974, de 4 de abril, regulador de este tipo de contratos:

a) En 27 expedientes, un 46% de los examinados, no consta la resolución del órgano de contratación por la que se aprobó el pliego de cláusulas administrativas particulares, según exige el artículo 8 de dicho Decreto.

b) En 15 expedientes, un 25% de los examinados, no consta la existencia del informe adjunto al pliego de cláusulas administrativas particulares, que preceptúa el artículo 4 del Decreto. En dicho informe, el órgano de contratación debería haber justificado la necesidad de celebrar el contrato por la insuficiencia, la falta de adecuación o la no conveniencia de ampliar los medios personales y materiales del Departamento. Además, en los expedientes en que el informe se ha incorporado, su contenido no puede considerarse suficiente para los fines que pretende el citado artículo. En efecto, tales informes carecen de la debida concreción, al no especificar las circunstancias que concurrían en cada caso respecto de los medios personales y materiales de la DGC.

c) En 6 expedientes, un 10% de los examinados, se establecieron plazos de ejecución de los contratos superiores al año, sin que hayan quedado motivadas las causas o circunstancias que exigieran superar dicho límite temporal. Con ello, se incumplió, en consecuencia, lo dispuesto en el artículo 5 del Decreto.⁽³⁶⁾

d) De los expedientes examinados en los que el plazo de ejecución del contrato fue superior al año, en 10 de ellos los pliegos de cláusulas económico-administrativas particulares establecieron cláusulas de revisión o de actualización de precios en función del incremento del coste de la vida. Esta práctica infringió, por tanto, el artículo 6 del Decreto.

5.40. La DGC adjudicó 913 contratos por concurso; procedimiento que debe ser el ordinario en los contratos de asistencia. Dicho número representa el 26% de los contratos de esta naturaleza realizados. La deficiencia más importante que se ha observado en las adjudicaciones por concurso es la falta de precisión y claridad en el establecimiento de los criterios que debían servir para efectuar la adjudicación. Por regla general, éstos se limitaron a señalar que la adjudicación recaería en «la oferta que resulte más ventajosa». Podría argumentarse, tal vez, que en el Decreto 1005/1974 no aparece una referencia explícita a la fijación de criterios de adjudicación. Pero con ello no se justificaría el proceder del centro gestor, dado que el Decreto, en su artículo primero, establece como normas supletorias las disposiciones que la legislación de contratos del Estado dedica a los de naturaleza administrativa y, en especial, las referentes al contrato de obras (las cuales prevén el establecimiento de los criterios objetivos a los que se someterá la adjudicación). Además, en un buen número de expedientes la propuesta de adjudicación no está documentada. Por último, en aquellos expedientes en que se ha comprobado la cumplimentación de ese trámite, la propuesta no se motivó; lo cual es especialmente

criticable en los casos en que la adjudicación recayó en una oferta que no era la más barata.⁽³⁷⁾

5.41. El número de contratos adjudicados por el sistema de contratación directa fue de 2.576, lo que representa el 74% del número total de contratos de asistencia realizados. Cabe deducir, por lo tanto, que el centro gestor recurrió a dicho sistema como forma preferente de adjudicación, a pesar de que para los contratos de asistencia la contratación directa debe ser excepcional. Las causas alegadas por la DGC para utilizar esta forma de adjudicación se corresponden con las establecidas en la normativa, pero el centro gestor no las motivó siempre de forma suficiente. Las causas alegadas en los 27 contratos de este tipo examinados fueron las siguientes: en uno de ellos, la cuantía; en otros tres, el haber quedado desierto los concursos convocados; y en los restantes 23, la reconocida urgencia.⁽³⁸⁾ Ahora bien, por lo que se refiere a esta última causa, la reconocida urgencia no aparece debidamente justificada, a juicio del Tribunal de Cuentas. Podría incluso decirse que, más que urgencia, lo que existió fue imprevisión, como se deduce de 11 contratos de dirección de obra en los que consta que la autorización de las obras ya se había producido y era inminente su adjudicación. Por otra parte, en los respectivos expedientes no consta que la celeridad pretendida no se pudiera haber conseguido a través del procedimiento de tramitación urgente, lo que hubiera evitado el recurso a la contratación directa. Por último, pueden aplicarse también a los contratos de este tipo las observaciones formuladas en el punto anterior, a propósito de los concursos, sobre la falta de precisión de los criterios de adjudicación y la insuficiente documentación y motivación de las adjudicaciones.

5.42. El Tribunal de Cuentas no ha podido comprobar el grado de cumplimiento de la normativa aplicable a la ejecución de los contratos de asistencia. Esta limitación es consecuencia de la insuficiente documentación facilitada por el centro gestor, a la que se hacía referencia en el punto 5.38. No obstante, en los contratos que habían finalizado antes del cierre de los trabajos de campo, se han observado importantes retrasos y demoras en la recepción del objeto de los contratos, respecto de los plazos establecidos. No ha podido determinarse, sin embargo, si tales demoras se debieron al incumplimiento de los plazos, bien por el contratista o por la Administración, o a una formalización tardía del acta de recepción.

B. Expropiación forzosa

5.43. La debida ejecución del Plan implicaba el ejercicio por la DGC de la potestad expropiatoria de bienes y derechos. Por ello, las Directrices Técnicas de la fiscalización

⁽³⁷⁾ A pesar de lo expuesto en las alegaciones de la DGC, el Informe no critica la falta de aplicación del criterio de adjudicar el contrato a la oferta más barata. La crítica se dirige a la falta de motivación de las propuestas de adjudicación, que alcanza una gravedad especial cuando la oferta seleccionada no es la más económica.

⁽³⁸⁾ Las alegaciones de la DGC afirman no reconocer la representatividad de la muestra seleccionada debido a que, según sus datos, sólo «un número muy reducido» de contratos fue adjudicado de forma directa por urgencia. Con independencia de que las alegaciones no facilitan los datos en que apoyan dicha afirmación, debe señalarse que la muestra de contratos fue seleccionada de acuerdo con las técnicas aceptadas en el campo de la auditoría, las cuales permiten obtener unos niveles de confianza suficientes.

⁽³⁶⁾ En relación con las alegaciones de la DGC a este punto, debe indicarse que el Informe no critica la falta de aprobación de la ampliación del plazo por el órgano de contratación, sino la falta de motivación de las causas para tramitar dicha ampliación.

previeron el examen de la observancia de la normativa legal en esta materia, que estaba configurada por la Ley de Expropiación Forzosa (LEF) de 16 de diciembre de 1954 y el Reglamento de Expropiación Forzosa (REF) aprobado por Decreto de 26 de abril de 1957. La documentación básica analizada por el Tribunal de Cuentas a este respecto ha sido la que figura en los propios expedientes económico-administrativos.

5.44. Las actuaciones fiscalizadoras se han visto afectadas por numerosas limitaciones. Entre ellas, cabe destacar la demora con la que el centro gestor entregó al Tribunal de Cuentas los expedientes seleccionados, que fueron solicitados oportunamente. Por otra parte, no todos los expedientes facilitados contaban con la documentación necesaria para poder comprobar el cumplimiento de la legalidad en la materia. Debe señalarse, sin embargo, que, en el caso de ocho expedientes solicitados, el requerimiento del Tribunal no pudo ser atendido por una causa justificada. Dichos expedientes corresponden a la DTC de Cataluña y están archivados en el edificio que fue su sede. Al encontrarse éste clausurado por orden de la Delegación del Gobierno en dicha Comunidad Autónoma, la citada Demarcación no pudo acceder al mismo.

5.45. Otras dos circunstancias han limitado de manera significativa la fiscalización de esta área. De una parte, las deficiencias encontradas en la formación de los expedientes. De otra, la intervención de distintas unidades en su tramitación, sin haberse establecido un procedimiento adecuado para su coordinación. En efecto, en el examen de los expedientes seleccionados, el Tribunal de Cuentas no ha podido realizar un seguimiento de los trámites de la expropiación, desde la fase inicial del procedimiento del gasto (con la constitución de los depósitos previos) hasta su terminación (con el pago del justiprecio e intereses de demora, en su caso). Así, de los veintisiete expedientes examinados en los que se alcanzó un justiprecio por mutuo acuerdo, sólo en seis de ellos constaba la documentación correspondiente a los depósitos previos. Por su parte, de los dieciséis expedientes en los que el justiprecio se fijó por resoluciones de los Jurados Provinciales de Expropiación, dicha documentación sólo constaba en dos. Debido a esta circunstancia, las pruebas practicadas han tenido que limitarse, en general, a analizar únicamente la fase del procedimiento de expropiación en la que se encontraba el expediente en el momento de proceder a su análisis.

5.46. El importe total de los expedientes de expropiación forzosa relacionados con la ejecución del I Plan General de Carreteras en el período 1984-1993 ascendió a 192.791 millones de pesetas, según la información obtenida de los libros registros y listados de seguimiento del Área de expropiaciones de la Secretaría General de la DGC. El importe de los expedientes revisados por el Tribunal ha sido 11.549 millones de pesetas, lo que representa el 6% del total.

5.47. La DGC ha amparado su actividad expropiatoria en las dos leyes de Carreteras vigentes durante la ejecución del Plan: la Ley 51/1974, de 19 de diciembre (en su artículo 12), y la Ley 25/1988, de 29 de julio (artículo 8). En la tramitación de los expedientes, el centro gestor recurrió, sin excepción, al procedimiento de urgencia, prescindiendo por completo del procedimiento ordinario. En los primeros años del Plan, entre 1984 y 1987, las declaraciones de urgente ocupación de los bienes afectados por expropiación forzosa

fueron singularizadas, adoptándose los pertinentes Acuerdos por el Consejo de Ministros. Para la segunda fase del Plan, el Real Decreto-Ley 3/1988, de 3 de junio, declaró de forma genérica la urgente ocupación de los bienes que estuvieran afectados por expropiaciones forzosas como consecuencia de la ejecución de las obras del Plan. Esta utilización generalizada del procedimiento de urgencia es criticable, sobre todo al comprobar los tiempos tan dilatados que se emplearon en el procedimiento expropiatorio (véase punto 5.50). Debe señalarse, además, que tanto el Defensor del Pueblo como el Consejo de Estado se han venido manifestado regularmente en contra de la utilización del procedimiento de urgencia. Así, el Defensor del Pueblo, en sus Informes a las Cortes Generales de los años 1983, 1984 y 1986, denunció la desnaturalización del procedimiento de urgencia previsto en el artículo 52 de la LEF, con la generalización innecesaria de la declaración de urgente ocupación de los bienes afectados por la expropiación. Dichos Informes añaden que si se aplicara el régimen común expropiatorio, con pago previo a la ocupación, desaparecería la excesiva demora en el pago de los justiprecios, asunto sobre el que versa la mayoría de las quejas planteadas ante el Defensor del Pueblo en materia de expropiaciones. Por su parte, el Consejo de Estado, en la Memoria elevada al Gobierno en 1986, insistía en la «excepcionalidad» del procedimiento de urgencia, al señalar que la declaración de urgencia del Consejo de Ministros debe asentarse materialmente en una seria valoración de las circunstancias concurrentes en cada caso, tanto ponderadas en sí mismas cuanto en relación con la adecuación o no del procedimiento ordinario, al objeto de satisfacer el interés público comprometido en la realización de la obra o fin pretendido y a cuyo servicio actúa instrumentalmente la expropiación forzosa. Por ello, según el Consejo de Estado, las declaraciones de urgencia formuladas genéricamente respecto de determinados tipos de obras se compaginan mal con el riguroso sentido de la excepción. También la Inspección Operativa de Servicios del Ministerio para las Administraciones Públicas (MAP) ha expresado su opinión contraria a la utilización del procedimiento de urgencia con carácter generalizado. Su postura se basa en dos razones: por una parte, en que el procedimiento de carácter excepcional se ha convertido en el mecanismo habitual de actuación, con prevalencia sobre el procedimiento ordinario; por otra, en que no resultan admisibles los prolongados tiempos de tramitación empleados en un procedimiento que sólo se justifica por su celeridad y que, además, comporta un mayor gasto público por el volumen de intereses de demora que genera.

5.48. Diferenciando entre las distintas fases del procedimiento, las principales deficiencias observadas en los expedientes de expropiación forzosa examinados han sido las siguientes:

a) Fase de actuaciones previas a la ocupación de los bienes, incluidas las de depósitos previos. En 6 expedientes no consta la orden de expropiación; en 10 expedientes no consta que se haya realizado la información pública de la relación individualizada de los bienes y derechos que se consideran de necesaria expropiación (trámite cuya finalidad es hacer posible la presentación por los afectados de alegaciones, a efectos de subsanar errores); en 4 expedientes no consta la documentación relativa a la convocatoria del le-

vantamiento de actas previas; en 6 expedientes no consta el documento contable ADOK; y, por último, en 3 expedientes las actas de pagos no incluyen el importe de los depósitos previos.

b) Fase de justo precio alcanzado por mutuo acuerdo. Al igual que en la fase anterior, la documentación que integra los expedientes es insuficiente, destacando la no constancia en uno de ellos del informe de los Servicios Técnicos sobre el valor del bien objeto de la expropiación; en 3 expedientes no consta el documento contable ADOK; en 11 expedientes no aparece evidencia documental sobre la publicidad del momento de pago. Por otra parte, los documentos utilizados por las distintas DTC no son homogéneos. Así sucede con la propuesta de la Jefatura de Servicio encargada de la expropiación, concretando el acuerdo al que se ha llegado con el propietario (que, en algunos supuestos, se sustituye por un pliego de razonamientos) y con las actas de adquisición por mutuo acuerdo (que son muy heterogéneas en cuanto a la claridad de su contenido). Este último documento, en especial, tiene mucha importancia, ya que en él deben constar tanto la cantidad a la que se ha llegado en el acuerdo de adquisición —como partidaalzada por todos los conceptos— como las deducciones que corresponden por las cantidades hechas efectivas por depósitos previos y por las indemnizaciones por rápida ocupación.

c) Fase de justo precio, por resolución del Jurado Provincial de Expropiación. Por regla general, los expedientes examinados incluyen sólo la resolución y el documento contable ADOK. No incorporan, por tanto, los antecedentes documentales de la expropiación, como deberían. En aquellos expedientes en los que el expropiado aceptó la indemnización hasta el límite en que hubiera existido conformidad con la Administración, aunque existiese litigio o recurso pendiente, la documentación que consta en los mismos se reduce al acta de comparecencia con el alcance del acuerdo y a la documentación correspondiente a los pagos, sin incorporar los antecedentes de las fases previas.

5.49. Otra anomalía detectada por el Tribunal ha sido la realización por duplicado de algunos pagos. En algunos expedientes, después de haberse alcanzado el mutuo acuerdo o dictada resolución por el Jurado Provincial de Expropiación, no se descontaron en las últimas actas de pagos las

cantidades abonadas por depósitos previos, por un importe total cercano a los tres millones de pesetas. No obstante, después de que el Tribunal de Cuentas pusiera de manifiesto al centro gestor las irregularidades detectadas, éste reclamó a los afectados el reintegro de los importes no descontados, los cuales fueron ingresados posteriormente en el Tesoro Público.

5.50. Como se ha expuesto en el punto 5.47, el tiempo empleado en el procedimiento expropiatorio ha sido excesivamente largo, a pesar de haberse utilizado con carácter general el procedimiento de urgencia. En este sentido, todos los expedientes analizados superaron los plazos legales para efectuar el pago una vez determinado el justo precio. El Tribunal de Cuentas ha pretendido analizar el tiempo medio invertido en el procedimiento expropiatorio y en cada una de sus fases. Este análisis global se ha enfrentado a algunas limitaciones, derivadas, en unos casos, de la falta de documentación (fundamentalmente las actas de pago) y, en otros, de no integrar los expedientes todas las fases del procedimiento expropiatorio. Debido a ello, el trabajo realizado ha consistido en determinar el tiempo medio empleado en la tramitación de cada fase hasta el momento en que se encontraba el expediente al término de los trabajos de campo. En el caso de 8 expedientes, la documentación aportada ha permitido determinar el tiempo medio de la tramitación total del procedimiento expropiatorio, agrupando todas sus fases.

5.51. Utilizando unos criterios de cómputo que resultan, en todo caso, favorables al centro gestor, se han obtenido los tiempos medios de tramitación del procedimiento expropiatorio que se exponen en el cuadro 15. Al margen de lo que allí se indica y a efectos meramente indicativos, dada la heterogeneidad de los tiempos tomados en consideración en cada fase del procedimiento, se puede situar en 30 meses y 28 días el tiempo medio acumulado en las fases de depósitos previos y justiprecio. Este plazo, como se ha indicado, resulta excesivo, especialmente si se tiene en cuenta que todos los expedientes se tramitaron por el procedimiento de urgencia.

5.52. En algunos de los expedientes revisados el tiempo invertido en la tramitación fue extremadamente largo. Así, en la fase de depósitos previos, la tramitación de los expedientes 112 y 134, asociados ambos a la obra con Clave TO-LC-2190, se prolongó durante 28 meses y 15 días, en el

CUADRO 15. Tiempos medios de tramitación del procedimiento de expropiación

FASES DEL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO	NÚMERO DE EXPEDIENTES REVISADOS	TIEMPOS MEDIOS DE TRAMITACIÓN
DEPÓSITO PREVIO	17	12 meses y 17 días
JUSTIPRECIO:		
a) Mutuo Acuerdo	26	18 meses y 21 días
b) Resolución Jurado Provincial Expropiación	9	16 meses y 27 días
ARTÍCULO 50.2 LEF.	7	23 meses y 28 días
PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO COMPLETO	8	35 meses y 15 días

primer caso, y 28 meses en el segundo. En otro expediente, codificado con dos números diferentes por el centro gestor (19 y 816), Clave de obra T7-AL-309, el tiempo de tramitación del procedimiento, comprendidas todas las fases, fue de 61 meses.

5.53. El retraso en la tramitación de los procedimientos expropiatorios generó un mayor gasto público al tener que satisfacer, por imperativo legal, los intereses de demora correspondientes. Además, al haberse utilizado con carácter general el procedimiento de urgencia en los expedientes de expropiación por obras del Plan, los intereses devengados han sido mayores, ya que, bajo ese procedimiento, la fecha de devengo de los mismos se sitúa en el día posterior al de la efectiva ocupación de los bienes. El Tribunal no ha podido cuantificar, sin embargo, el importe que podrían haber alcanzado los intereses, debido a las limitaciones a las que se ha enfrentado la fiscalización de esta área, como consecuencia de las deficiencias de los expedientes de expropiación anteriormente señaladas. Por otra parte, el retraso indicado puede haber incrementado aún más el gasto público, en la medida que hubiera sido causa de incoacción por los expropiados de procedimientos de retasación. En efecto, estos procedimientos pueden iniciarse cuando el justiprecio fijado administrativamente no ha sido satisfecho ni consignado en un plazo de dos años. Debe indicarse, no obstante, que en la muestra de expedientes analizados no se han observado casos de retasación.

C. Evaluación del impacto ambiental

5.54. La incorporación al ordenamiento jurídico español de la Directiva Comunitaria 85/337/CE se efectuó por medio del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, y del Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre —que desarrolla el anterior—. En aplicación de estas normas, los proyectos, actividades e instalaciones recogidos en sus anexos, entre los que se encuentra la construcción de autovías, quedaron sometidos desde el 1 de julio de 1988 al procedimiento de Evaluación del Impacto Ambiental (EIA). De esta forma, buena parte de los proyectos de obras del Plan estuvieron sujetos a dicho procedimiento, dado que la entrada en vigor de las normas medioambientales vino a coincidir con la 2.ª fase de aquél; precisamente, cuando el ritmo de ejecución del Plan fue mayor. Por este motivo, el Tribunal de Cuentas decidió incluir el examen del cumplimiento de la normativa medioambiental en la ejecución del I Plan General de Carreteras dentro del análisis de legalidad. El presente subapartado recoge los principales resultados de dicho estudio.

5.55. La legislación específica sobre carreteras (Ley 25/1988, de 29 de julio) obliga a someter a EIA, además de los proyectos de autopistas y autovías que supongan un nuevo trazado, los correspondientes a nuevas carreteras. A estos efectos, no tienen la consideración de nuevas carreteras las duplicaciones de calzada, los acondicionamientos de trazado, los ensanches de plataforma, las mejoras de firme, las variantes y, en general, todas aquellas otras actividades que no supongan una modificación sustancial de la funcionalidad de la carretera preexistente. No obstante, la DGC sometió a EIA los proyectos referidos a variantes.

5.56. La EIA puede definirse como un procedimiento técnico administrativo de carácter puramente preventivo que, por medio de un conjunto de estudios medioambientales, debe permitir estimar los efectos que la ejecución del proyecto tendrá sobre el medio ambiente. El resultado de dicha evaluación debe reflejarse en la denominada Declaración de Impacto Ambiental (DIA). Durante el período 1988-1994, un total de 166 proyectos de obras de ejecución del Plan se sometieron a EIA, habiendo recibido 84 de ellos la correspondiente DIA hasta enero de 1994.

5.57. Como cuestión previa, debe señalarse que se ha observado una divergencia de criterio entre la Comunidad Europea (CE), por una parte, y los órganos competentes en materia de medio ambiente y de carreteras del MOPTMA, por otra, acerca del tipo de documento, conteniendo el estudio de impacto ambiental, que ha de someterse a información pública. La CE entiende que la Directiva Comunitaria 85/337/CE exige que se someta a información pública el proyecto y lo define como un conjunto de intervenciones en el medio natural o el paisaje. Por su parte, la legislación española (tanto la referente a evaluación de impacto ambiental como la propia Ley de Carreteras, en su artículo 9) se refiere exclusivamente al proyecto, sin definir su contenido de forma precisa. Por último, la práctica seguida en la mayoría de las obras del Plan consistió en someter al citado trámite el estudio informativo (EI). Éste es un documento anterior al anteproyecto, al proyecto de construcción y al proyecto de trazado y, por consiguiente, define con menor detalle la obra a realizar. Como resultado de las diversas quejas presentadas a la Comisión e inscritas en el registro oficial de quejas, la CE requirió a las autoridades españolas la correcta aplicación de la Directiva 85/337/CE. No obstante, el Real Decreto 812/1994, de 2 de septiembre, por el que se aprobó el Reglamento General de Carreteras, dispuso que fuese el EI el documento a someter a información pública. En vista de ello, el Tribunal considera necesario que se adopten medidas urgentes para asegurar tanto la coherencia entre las propias normas internas como su adaptación a la normativa comunitaria.

5.58. La DGC decidió someter al procedimiento de EIA todos los EI que se realizasen a partir del 1 de julio de 1988, pero no los iniciados previamente. Según ha puesto de manifiesto el centro gestor al Tribunal de Cuentas, esta decisión se adoptó por considerar que cualquier otra alternativa retrasaría considerablemente el inicio de las obras.

5.59. Del análisis de 83 de los 84 proyectos de obras de ejecución del Plan sobre los que se había emitido la DIA hasta enero de 1994, se deduce que se produjo un incumplimiento sistemático de los plazos establecidos reglamentariamente para este procedimiento. Como resultado, la duración media del procedimiento completo seguido en dichos proyectos fue de 844 días, plazo que, a juicio del Tribunal, es excesivo y que resultó perjudicial para la ejecución de unos proyectos de obras sobre los que incidían, también, otros procedimientos administrativos de tramitación compleja, como los de contratación y los expropiatorios. Se observa además, a lo largo del tiempo, un incremento progresivo de los tiempos medios de tramitación, así como la concentración de las mayores demoras en la fase de información pública.⁽³⁹⁾

⁽³⁹⁾ Párrafo modificado en función de las alegaciones.

5.60. El Tribunal de Cuentas ha analizado también las labores de seguimiento y vigilancia que la DGC debía realizar respecto del cumplimiento de las obligaciones impuestas en las DIA. En este sentido, los distintos órganos de la DGC manifiestan que los proyectos de obras incorporaban, antes de su aprobación, las condiciones establecidas por las DIA, incluidos los programas de vigilancia ambiental definidos en éstas para asegurar el seguimiento de las actuaciones. Se ha comprobado, sin embargo, que en la obra «Conexión cinturón II con A-19 y N-II. Atp. Trinidad-Mongat Sector II: Corneia-Mongat-Barcelona», el proyecto de construcción que se sometió a información pública fue aprobado antes de la emisión de la DIA, por lo que no se recogieron en el mismo las condiciones establecidas por ésta.⁽⁴⁰⁾

5.61. Los programas de vigilancia ambiental establecidos en las DIA disponen que la DGC dirija informes a la Dirección General de Política Ambiental (DGPA) evaluando la eficacia de las medidas de protección ambiental establecidas en las propias DIA. Dichos informes pueden ser ordinarios —en ocasiones, con periodicidad preestablecida— o extraordinarios —cuando se presenten circunstancias excepcionales que puedan implicar deterioros o riesgos ambientales—. El Tribunal ha comprobado que la DGC no estableció un procedimiento normalizado para la elaboración de dichos informes, así como que, en general, no existió suficiente coordinación entre la DGC y la DGPA.

5.62. La normativa de EIA atribuye a la DGPA competencias para el control del establecimiento de medidas correctoras. Cabe señalar, entre ellas, la facultad de suspender la ejecución de los proyectos, bien porque estando sujetos al trámite de EIA no han sido sometidos al mismo o porque en su realización se han transgredido o incumplido las condiciones ambientales impuestas. La DGPA, en general, no ha ejercido estas competencias debido, según manifestó en el curso de la fiscalización y reitera en las alegaciones, a la carencia de medios personales y materiales. En su opinión, además, a veces no se adoptaron las medidas correctoras establecidas por las DIA porque no se integraron en el presupuesto del proyecto las partidas económicas necesarias para ello.⁽⁴¹⁾

D. Contratación de personal laboral, con carácter temporal, con cargo a los créditos de inversiones

5.63. En el curso de la ejecución del I Plan General de Carreteras, la DGC recurrió con frecuencia al sistema de contratación de personal laboral, con carácter temporal, con cargo a los créditos presupuestarios para inversiones. Este tipo de contratación, cuya finalidad debe ser la ejecución directa por la Administración de determinadas obras del Plan, fue autorizada por primera vez en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1985. Posteriormente, las sucesivas Leyes anuales de Presupuestos reiteraron dicha autorización, con algunas modificaciones. Una característica común de todas las normas aprobadas al respecto es la configuración de este sistema de contratación como excep-

cional, exigiéndose una serie de condiciones y formalidades previas a su utilización.

5.64. El Tribunal de Cuentas ha intentado cuantificar el gasto específico derivado de dichas contrataciones, a lo largo del período fiscalizado. No obstante, las deficiencias y limitaciones de los registros de gastos del centro gestor anteriores a 1989 (que no se encontraban informatizados ni presentaban un nivel de desglose suficiente) sólo han permitido calcular el importe correspondiente al período 1989-1993. De acuerdo con las pruebas practicadas, la DGC invirtió en esos años 1.221 millones de pesetas en la contratación de personal laboral con cargo a los créditos de inversiones, registrándose una cierta estabilidad en el importe invertido cada ejercicio. En cualquier caso, dado que el gasto derivado de estas contrataciones se imputó al capítulo 6 de los presupuestos (que recoge las inversiones reales), su importe se encuentra incluido dentro del coste del Plan calculado en el apartado IV de este Informe.

5.65. Uno de los requisitos exigidos por las Leyes anuales de Presupuestos, hasta la del ejercicio 1989, es que el personal contratado con carácter temporal se dedique a la «realización por administración directa y por aplicación de la legislación de Contratos del Estado» de obras y servicios correspondientes a algunas de las inversiones incluidas en sus presupuestos. A juicio del Tribunal de Cuentas, este precepto debe interpretarse en el sentido de que dicho personal debe destinarse a la realización de obras en los supuestos contemplados en el artículo 60 de la LCE; es decir, cuando las obras pueden ser ejecutadas directamente por la Administración.⁽⁴²⁾ Sin embargo, en los contratos examinados, celebrados todos ellos en 1988 y 1989, se ha comprobado que las obras respectivas, que efectivamente corresponden al Plan, no fueron ejecutadas de forma directa por la Administración, sino que fueron adjudicadas a contratistas por las distintas formas previstas en la LCE. Por este motivo, el gasto correspondiente no debió ser imputado al capítulo 6, sino al capítulo 1, artículo 13, en aplicación de la regla general de imputación del gasto derivado de la contratación de personal laboral con carácter temporal.⁽⁴³⁾

5.66. Los expedientes formalizados en 1988 y 1989 para contratar ingenieros técnicos de obras públicas fueron considerados por el centro gestor como prórrogas del formalizado en 1987 con el mismo objeto. Esta calificación es incorrecta, al menos en el caso de la DTC de Andalucía Occidental, porque los contratos formalizados en 1987 situaban su caducidad en el momento de finalización de las obras respectivas, siendo éste en muchos casos posterior a 1988. Por otra parte, la aprobación de los expedientes de 1988 y 1989 referidos a la DTC de Madrid se produjo en fechas muy avanzadas del ejercicio, a pesar de que sus efectos legales comenzaban el 1 de enero de cada año, lo que evidencia una importante anomalía en la tramitación del procedimiento del gasto. Además, algunos de los contratos incumplieron el Real Decreto 2104/1984 al no identificar,

⁽⁴²⁾ La regulación de estas obras se desarrolla en los artículos 187 a 195 del RGC.

⁽⁴³⁾ La DGC ofrece en sus alegaciones una interpretación amplia del precepto que las distintas Leyes anuales de Presupuestos dedican a la contratación de personal con cargo a créditos de inversiones. El Tribunal de Cuentas entiende que, al tratarse de una excepción a la regla general de imputación del gasto de personal, la norma no admite otra interpretación que la derivada de sus propios términos, gramatical y técnico-jurídica.

⁽⁴⁰⁾ A pesar de lo indicado por la DGC en las alegaciones, el Tribunal de Cuentas no ha tenido constancia documental de que en el proyecto definitivo quedasen recogidas las condiciones establecidas por la DIA.

⁽⁴¹⁾ Párrafo modificado en función de las alegaciones.

de forma suficiente, las obras para cuya realización se formalizaron.

E. Análisis de los fondos librados «a justificar» a las DTC de Madrid y Andalucía Occidental para la ejecución del Plan

Aspectos comunes

5.67. Una pequeña parte de los gastos de ejecución del Plan fue satisfecha por las DTC con cargo a los fondos librados con el carácter de «a justificar» por los Servicios Centrales de la DGC. Los pagos realizados por este procedimiento fueron los derivados de la realización de obras declaradas de emergencia, los de conservación, los de modificación de servicios y los correspondientes a expropiaciones forzosas. El Tribunal de Cuentas ha examinado el cumplimiento de la normativa reguladora de los «pagos a justificar», analizando los sistemas de control implantados por los Servicios Centrales y las justificaciones rendidas por las DTC de Madrid y Andalucía Occidental. Las pruebas no se han extendido a la justificación de los libramientos de los capítulos 1 y 2, debido a que éstos se destinaron a financiar los gastos de funcionamiento de las DTC, que quedan al margen de los objetivos de la presente fiscalización.

5.68. El importe de los fondos «a justificar» recibidos por la DTC de Madrid en el período 1986-1992 correspondientes al capítulo 6 y destinados, por tanto, a la ejecución del Plan ascendió a 17.141 millones de pesetas. Por su parte, la DTC de Andalucía Occidental recibió por el mismo concepto 14.665 millones de pesetas, en el período 1988-1992, sin que se hayan podido conocer los importes correspondientes al período 1986-1987, debido a las deficiencias del sistema de información de la DTC, que no permite desagregar por capítulos presupuestarios los datos de los libramientos recibidos.

5.69. Dadas las particularidades de los libramientos destinados a la ejecución tanto de obras por la propia Administración (contratos de colaboración) como de obras de emergencia, se dedicarán los puntos 5.70 a 5.74 de este Informe a exponer por separado los resultados obtenidos en su fiscalización. Del resto, pueden destacarse los siguientes resultados:

a) La DTC de Madrid justificó fuera de plazo 112 libramientos, por un importe de 885 millones de pesetas, lo que representa un 9% y un 5%, respectivamente, del número e importe de los libramientos recibidos con cargo al capítulo 6. El mayor número e importe de libramientos justificados fuera de plazo se produjo en 1988, ejercicio a partir del cual se aprecia una evolución descendente en la demora en justificar los libramientos.

b) La DTC de Andalucía Occidental, por su parte, justificó fuera de plazo 70 libramientos por importe de 2.587 millones de pesetas (un 8% y un 18%, respectivamente, sobre el total). Esta DTC comenzó a reducir la demora en la justificación a partir de 1991.

c) Para la gestión de estos fondos, ambas DTC utilizaron las denominadas «cuentas corrientes por fondos librados en firme», que deberían haber sido canceladas tras la entrada en vigor del Real Decreto 640/1987, que regula los pagos

«a justificar». Por otra parte, la unidad de carreteras de Huelva, perteneciente a la DTC de Andalucía Occidental, no dispuso de una cuenta específicamente destinada a ingresar los fondos «a justificar».

d) La DTC de Madrid no llevó un único registro general de libramientos en el que se anotaran todos los fondos dispuestos en cada ejercicio. Por lo tanto, no cumplió con lo dispuesto en la Resolución de 23 de diciembre de 1987, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se aprobaron las normas de contabilidad de las cajas pagadoras. En su lugar dispuso de un libro registro de libramientos, respecto del cual se ha podido comprobar que, con algunas excepciones de pequeño importe, sus anotaciones están debidamente conciliadas con las del registro de órdenes de pago «a justificar» del SICOP.

e) En la justificación de los libramientos de Madrid se han observado algunas deficiencias formales, como la aceptación de facturas que no cumplen todos los requisitos del Real Decreto 2402/1985, de 18 de diciembre, o la realización de imputaciones presupuestarias incorrectas.

f) Por último, la utilización por la DTC de Madrid de la figura de «pagos a justificar» puede resultar discutible en algunos casos, en la medida en que de los expedientes no se deduce, de forma inequívoca, que los supuestos por los cuales se han expedido se correspondan con los previstos en el artículo 79 del TRLGP.

Ejecución de obras por la propia Administración. Contratos de colaboración

5.70. Los trabajos ordinarios y permanentes de conservación de carreteras han venido siendo ejecutados por la propia DGC con el personal asignado a los servicios periféricos, adquiriéndose los materiales, primeras materias y elementos precisos para dicha ejecución por los procedimientos que resultaban de aplicación de acuerdo con la normativa de contratos del Estado. A partir de 1990, sin embargo, se empezó a recurrir, de modo generalizado, a la colaboración de empresarios particulares para la ejecución de las obras de conservación, utilizándose los fondos librados «a justificar» para pagar a los contratistas. A juicio del Tribunal de Cuentas, la utilización de este último procedimiento, comprobado en las DTC de Madrid y Andalucía Occidental, puede resultar discutible, tal como se ha expuesto en el punto 5.69 respecto de la DTC de Madrid. Por otra parte, precisamente por haberse seguido este procedimiento, el gasto de cada contrato fue fiscalizado por el órgano de control interno una vez ejecutado; anomalía que fue puesta de manifiesto en los informes emitidos por dicho órgano sobre la cuentas justificativas de los libramientos.

5.71. En los contratos de la DTC de Madrid se produjo sistemáticamente un fraccionamiento del gasto. Esta anomalía fue también advertida por la Intervención Delegada con ocasión de la revisión de las cuentas justificativas de los libramientos. El fraccionamiento pudo haber tenido por objeto eludir determinados requisitos y actuaciones exigidos por la normativa de contratos del Estado. Por otra parte, todos los expedientes se iniciaron antes de la efectiva recepción de los fondos y todas las facturas de los contratistas se emitieron en la fecha de ingreso de los fondos o dentro de un plazo máximo de 15 días desde esa fecha. De ello se deduce que la for-

malización de las facturas se realizó más en función de la fecha de pago del libramiento que en la de realización efectiva de los trabajos. Por último, no consta que las obras fuesen objeto de reconocimiento y comprobación por un facultativo de la Administración distinto del director de obras y con presencia, en su caso, de un representante de la Intervención General de la Administración del Estado. Esta anomalía adquiere mayor importancia si se tiene en cuenta que la ejecución íntegra de las obras correspondió a los contratistas colaboradores.

5.72. Si se exceptúan los expedientes de la Unidad de carreteras de Cádiz correspondientes a 1991, los tramitados por la DTC de Andalucía Occidental presentan aún mayores deficiencias que los de Madrid. Las más destacables son las siguientes: dos libramientos se justificaron fuera de plazo; los documentos contractuales, en general, no fueron cumplimentados debidamente, faltando determinados datos o las firmas; en bastantes casos, no se solicitaron las tres ofertas que exige la correspondiente norma legal; no consta en algunos expedientes (y, de forma especial, en los de la Unidad de carreteras de Sevilla) la documentación justificativa de que el contratista se encontraba al corriente del pago de las obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social; en muy pocas obras se efectuó el reconocimiento, una vez finalizadas; determinadas facturas se expidieron con defectos formales y fueron aceptadas por la Administración; y, por último, las fechas de terminación de algunas obras fueron anteriores a la formalización de los contratos, como ocurrió en los correspondientes a la Unidad de Córdoba del año 1991.

Contratos celebrados para la ejecución de obras de emergencia

5.73. Todas las obras ejecutadas por la DGC mediante este procedimiento fueron declaradas de emergencia por Orden Ministerial, dándose cuenta de ello al Consejo de Ministros. No obstante, las causas que motivaron la declaración de emergencia no siempre se ajustaron a los supuestos previstos en la LCE. Así, en cuatro expedientes se fundamentó la declaración de urgencia en la situación de grave peligro de deterioro y posible pérdida de las obras realizadas o de que se produjesen colapsos de circulación. A juicio del Tribunal de Cuentas, sin embargo, estas situaciones podrían haberse evitado recurriendo a los procedimientos de tramitación urgente o, en su caso, al sistema de adjudicación por contratación directa por razón de urgencia. Por otra parte, las comunicaciones al Consejo de Ministros no se produjeron con la inmediatez que la normativa exige. En las obras correspondientes a la DTC de Andalucía Occidental, este trámite registró demoras que oscilaron entre 3 y 8 meses.

5.74. En lo que se refiere a la justificación de los libramientos, se ha observado que en dos de ellos se hizo fuera de plazo, sin que se haya podido comprobar la fecha de la justificación de un tercero.

F. Expedientes sancionadores e indemnizatorios por el uso indebido de las carreteras

Expedientes sancionadores

5.75. En el ejercicio de sus competencias de control y vigilancia sobre el uso de las carreteras, la DGC debe ins-

truir procedimientos sancionadores por las infracciones administrativas cometidas por terceros en materia de carreteras. El Tribunal de Cuentas ha fiscalizado la tramitación de estos expedientes, en su doble vertiente de procedimiento administrativo al que debe someterse la actuación de la DGC y como potencial fuente de ingresos de la Hacienda Pública. Los trabajos se han realizado en la Secretaría General de la DGC y en las DTC de Madrid y Andalucía Occidental. El ámbito temporal de la fiscalización de esta área se ha circunscrito a la 2.ª fase del Plan, coincidiendo con la entrada en vigor de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras. En la Secretaría General y en la unidad de carreteras de Huelva, el ámbito se ha extendido hasta 1993.

5.76. Las pruebas practicadas para determinar el volumen de procedimientos instruidos y, de entre ellos, los resueltos han permitido al Tribunal de Cuentas conocer la escasa actividad desarrollada por el centro gestor en esta área. Según manifestaciones de los responsables de las unidades administrativas fiscalizadas, ello se ha debido a la falta de recursos humanos asignados a estas tareas. Asimismo, se han observado deficiencias en la coordinación interna entre las unidades administrativas del centro gestor. La falta de coordinación se produjo tanto entre las unidades de los Servicios Centrales como entre éstas y los Servicios Periféricos, repercutiendo de manera negativa en la tramitación de los procedimientos. Por otra parte, se ha comprobado que también era defectuoso el sistema de coordinación y de información entre la DGC y otros organismos no pertenecientes al Departamento Ministerial (como los Gobiernos Civiles o las Delegaciones del Gobierno) que intervenían en el procedimiento en los supuestos de imposición de sanciones por infracciones leves.

5.77. Otro resultado obtenido de las pruebas practicadas es el bajo grado de recaudación de las multas impuestas. A este respecto, no se ha acreditado que se siguiese en todos los casos el procedimiento administrativo de apremio, en el supuesto de impago en plazo voluntario. Esta situación ha sido producto de la descoordinación entre las distintas unidades gestoras de la DGC y de la insuficiencia de los recursos humanos, circunstancias expuestas en el anterior punto 5.76. Dichas circunstancias impiden, a su vez, cuantificar el importe pendiente de cobro.

5.78. La Secretaría General es la unidad competente para revisar las propuestas de resolución que se derivan de los procedimientos instruidos por las DTC por infracciones administrativas graves y muy graves, así como para proceder a su elevación al órgano competente (Consejo de Ministros o Ministro). Las actuaciones fiscalizadoras en dicha Secretaría se han visto muy afectadas por la inexistencia de registros sistemáticos y fiables hasta 1993, lo cual ha limitado mucho las posibilidades de obtener la información necesaria. Para paliar en lo posible esta carencia, la Secretaría General elaboró para el Tribunal de Cuentas un resumen de los procedimientos que tenía registrados. De acuerdo con los datos de dicho resumen, la Secretaría General inició 1.548 procedimientos entre 1989 y 1993. De ellos, 949 procedimientos, al menos, estaban pendientes de resolver a 31 de diciembre de 1993. Por otro lado, de los expedientes resueltos a dicha fecha, tan sólo un 13% habían finalizado con el cobro de la multa correspondiente, ascendiendo a 123 millones de pesetas el importe pendiente de ingresar por multas impuestas. Todo lo cual confirma tanto la escasa actividad de la DGC

en la resolución de los procedimientos como el bajo grado de recaudación de las multas.

5.79. De los procedimientos instruidos por la DTC de Madrid, sólo ha sido posible conocer el número de expedientes iniciados (4.793 entre 1988 y 1992), pero no la fase de tramitación en que se encontraban. También en este caso se ha elaborado un informe específico para el Tribunal de Cuentas, con el propósito de remediar en lo posible las insuficiencias de la información disponible en la DTC. De dicho informe se deduce, como conclusión más importante, la falta de coordinación entre la propia DTC y el órgano competente para imponer las sanciones. Según se manifiesta en el informe, en siete procedimientos se elevó una propuesta de resolución al Delegado de Gobierno, teniéndose sólo conocimiento de que en cuatro de ellos se hubiese dictado resolución. Por otra parte, la DTC sólo tenía información del cobro de multas correspondientes a cuatro sanciones, cuyo valor total ascendía a 450.001 pesetas.

5.80. La DTC de Andalucía Occidental presentaba, en este aspecto, una situación más favorable, habiendo facilitado al Tribunal información detallada del número total de procedimientos incoados (1.172 entre 1988 y 1993) y de la situación de los mismos. Respecto del cobro de multas, la DTC sólo tenía conocimiento de haberse recaudado sanciones por 750.000 pesetas, correspondientes a la unidad de Huelva.

5.81. Las deficiencias en esta área de gestión son más relevantes en los procedimientos por infracciones consistentes en el establecimiento de publicidad visible desde la zona de dominio público de la carretera. Estas infracciones son calificadas siempre como muy graves por la legislación aplicable y, según manifestaciones de la Subdirección General de Conservación y Explotación, representan un alto porcentaje sobre el total. A pesar de su importancia, de los 1.424 expedientes de este tipo tramitados por las DTC entre 1990 y enero de 1994, únicamente 692 habían sido remitidos a la Subdirección General antes mencionada (que conoce de estos procedimientos antes que la Secretaría General). Estos datos reflejan la demora con que las DTC trasladaron las propuestas de resolución a los Servicios Centrales. Además, se ha comprobado la existencia de comportamientos muy dispares entre las distintas DTC a este respecto, muchas de las cuales no enviaron ninguna propuesta a dicha Subdirección General.

5.82. Ante la situación que acaba de describirse, el Tribunal de Cuentas entiende que, con objeto de evitar la caducidad de los procedimientos instruidos y corregir las deficiencias expuestas en este epígrafe, el centro gestor debe adoptar las siguientes medidas con carácter urgente:

a) La asignación de suficientes recursos humanos a estas tareas.

b) El establecimiento de procedimientos que aseguren la debida coordinación entre sus propias unidades y entre éstas y organismos distintos a los del Departamento que intervienen en el procedimiento (como los Gobiernos Civiles o Delegaciones de Gobierno), de manera que pueda ejercerse de forma eficaz la competencia sancionadora.

c) La implantación de mecanismos que faciliten información sobre las multas no hechas efectivas en período voluntario, a efectos de facilitar la apertura de los procedimientos administrativos de apremio.

Expedientes indemnizatorios

5.83. El artículo 34.2 de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras, señala que, en los casos de daños y perjuicios causados en las carreteras y con independencia de la sanción que proceda, el responsable estará obligado a indemnizar tales daños por un importe que será fijado por el Ministerio. El Tribunal de Cuentas ha examinado la tramitación de estos procedimientos administrativos indemnizatorios y ha obtenido unas conclusiones similares a las expuestas respecto de los procedimientos sancionadores; esto es, que ha existido una actividad de tramitación muy reducida y que la recaudación obtenida en concepto de indemnizaciones ha sido muy escasa.

5.84. El artículo 23 de la Ley 11/1977, de 4 de enero, General Presupuestaria (cuya redacción se mantuvo en el TRLGP), estableció el principio general de no afectación de los ingresos de la Hacienda Pública, excepto que por Ley se disponga lo contrario. El Reglamento de Carreteras aprobado por el Real Decreto 1073/1977, de 8 de febrero, dispuso la afectación de los ingresos obtenidos por las indemnizaciones a la reparación de los daños correspondientes. Sin embargo, ninguna de las dos leyes de Carreteras vigentes en el período fiscalizado contenían previsión alguna en materia de afectación de este tipo de ingresos. Por lo tanto, a falta de una excepción dispuesta por norma con rango de Ley, debe entenderse aplicable a los ingresos obtenidos por los procedimientos indemnizatorios el principio general de no afectación. Lo cual implica que los ingresos obtenidos durante el período fiscalizado debieron haber sido ingresados directamente en el Tesoro Público, por su importe íntegro. La DGC destinó, sin embargo, estos ingresos a reparar los daños en las carreteras que dieron origen a los procedimientos indemnizatorios; incumpliendo, por tanto, el citado artículo 23 del TRLGP.

5.85. Los ingresos recaudados en la DTC de Madrid por indemnizaciones en el período 1986-1992 ascendieron a 120 millones de pesetas. Al finalizar los trabajos de campo existían en este servicio periférico 7.480 expedientes cuya situación procedimental no ha podido identificarse, debido a la ausencia de registros fiables. Por su parte, en la DTC de Andalucía Occidental se habían recaudado en el mismo período 38 millones de pesetas, sin que haya sido posible conocer el número total de procedimientos instruidos.

5.86. Hasta 1992, los ingresos derivados de este tipo de indemnizaciones fueron indebidamente contabilizados como extrapresupuestarios por las DTC citadas; irregularidad que había sido puesta de manifiesto por la Intervención General de la Administración del Estado en 1989. Por otra parte, los fondos correspondientes se ingresaron en una cuenta corriente por fondos librados en firme que debería haber sido cancelada con la entrada en vigor del Real Decreto 640/1987. Los fondos ingresados en esta cuenta se destinaron a atender pagos por conceptos diversos, como: reparaciones de daños indemnizables; adquisiciones de material de oficina; dietas y nóminas derivadas de un convenio formalizado entre el MOPU y el INEM. Estos pagos también se contabilizaron de forma extrapresupuestaria.

5.87. El Tribunal de Cuentas ha examinado también los pagos realizados por las reparaciones de daños (que se elevaron a 32 millones de pesetas), para lo cual se ha seleccionado una muestra de los correspondientes al último trimestre.

tre de 1991 (nueve expedientes por importe de 12 millones de pesetas). Tres han sido las deficiencias más importantes observadas en estos pagos: las facturas incumplen algunos de los requisitos exigidos por el Real Decreto 2402/1985, de 18 de diciembre; todas ellas están fechadas a 31 de diciembre de 1991, aunque las reparaciones se hayan efectuado en fechas e incluso en años anteriores; y en los expedientes examinados no consta documento alguno que indique que las reparaciones hayan sido efectuadas de conformidad.

VI. CONCLUSIONES

A. Respecto de la actividad de planificación

6.1. El MOPU realizó un esfuerzo notable, a través de la DGC, en la preparación y elaboración del Plan. La actividad planificadora tomó como punto de partida, a estos efectos, un conjunto muy amplio de factores y variables con objeto de diagnosticar la situación de la red y estimar las necesidades a las que debería servir en el futuro. Sin embargo, los estudios previos al Plan no fueron, en algunos aspectos, tan amplios y detallados como habría sido deseable. Como consecuencia de ello, el Plan no definió de forma suficiente las actuaciones previstas, aplazando la especificación de las mismas hasta el momento de la programación concreta de ciertas obras. Destacan, por la escasa concreción, los programas ARCE, RECO (excepto el subprograma «Mejora y pavimentación») y ACTUR.

B. Respecto del análisis de eficacia

6.2. Debido precisamente al escaso detalle de las actuaciones previstas en algunos programas, no ha podido realizarse un estudio exhaustivo del grado de cumplimiento global de los objetivos del Plan. Por otra parte, en los casos en los que las actuaciones previstas estaban más definidas, el análisis del nivel de cumplimiento de las mismas se ha enfrentado a las limitaciones del sistema de seguimiento implantado en el centro gestor que, en síntesis, han sido las siguientes:

a) El principal documento de seguimiento de la ejecución del Plan, el POA, presentaba diversas carencias —efectos de conocer de manera suficiente el estado de situación de las obras y su comparación con las previsiones.

b) El principal indicador establecido en el Plan para medir el ritmo de ejecución, denominado «kilómetro puesto en servicio», fue sustituido posteriormente por otros; lo que ha dificultado la comparación entre lo previsto y lo realizado.

c) Las Memorias de objetivos de los programas presupuestarios 513D y 513E, a los que se han imputado los créditos para la ejecución del Plan, tampoco ofrecen información suficiente para efectuar un seguimiento adecuado. Además, sus datos no coinciden con los recogidos en los documentos internos elaborados por la DGC. Por otra parte, esta Dirección General incumplió la Orden de 11 de abril de 1989, que exigía la elaboración de ciertos documentos de seguimiento de los objetivos del programa presupuestario 513D.

6.3. A pesar de las limitaciones señaladas, el Tribunal puede afirmar que el nivel de ejecución de las actuaciones

previstas en el Plan no fue plenamente satisfactorio. En primer lugar, por el retraso acumulado en su ejecución, que se prolongó durante los ejercicios posteriores a la fecha de finalización prevista (final de 1991). Como muestra de dicho retraso cabe señalar que, si se toma como fecha de referencia el término de 1992 (es decir, un año después de la fecha prevista de finalización), el grado de ejecución de las actuaciones mejor definidas en el Plan osciló, en términos de número de kilómetros puestos en servicio respecto de los previstos, entre el 81% del programa de Autovías y el 56% del programa ACTUR.

6.4. En cuanto al ritmo de ejecución de las obras a lo largo de los años a los que se refiere el Plan, durante la primera fase del mismo (1984-1987) se acumuló un notable retraso. Durante la segunda fase (1988-1991) se proyectó una aceleración del ritmo de ejecución, tras un estudio efectuado por la DGC sobre el nivel de realización de las previsiones en 1988. El esfuerzo realizado no fue, sin embargo, suficiente para finalizar las obras en el plazo previsto, como se deduce de lo indicado en el punto anterior.

6.5. El programa de Autovías, cuando finalice, conseguirá incrementar en casi 3.500 kms. la longitud de las vías de gran capacidad de la red estatal de carreteras. No obstante —y a pesar de ser el programa que, a 31 de diciembre de 1992, presentaba un mayor grado de ejecución—, en esa fecha sólo se había puesto en servicio el 81% de los kilómetros previstos para el período 1984-1991.

6.6. A 31 de diciembre de 1992, el programa de acondicionamiento de la red (ARCE) presentaba un grado de ejecución del 66%. La realización de este programa se vio afectada por numerosas modificaciones, como consecuencia del insuficiente detalle de las previsiones recogidas en el Plan.

6.7. El programa de reparación y conservación (RECO), por su parte, sólo detalló las actuaciones previstas en el subprograma «Mejora y pavimentación», que presentaba un grado de ejecución del 79% al 31 de diciembre de 1992. Cabe destacar que este programa no previó las actuaciones de conservación de la nueva red viaria surgida como consecuencia de la ejecución del Plan, a pesar de ser el idóneo para ello. Dichas actuaciones tampoco fueron incluidas en el resto de los programas.

6.8. El programa de actuaciones en medio urbano y acceso a puertos y aeropuertos de interés general del Estado (ACTUR) no pudo alcanzar, inicialmente, el necesario detalle en la elaboración del Plan, debido a que para ello precisaba contar con los Planes Generales de Ordenación Urbana de las ciudades afectadas y coordinar el programa con las Administraciones autonómicas y locales. Esta coordinación se materializó más tarde en la firma de los correspondientes convenios. En cualquier caso, se estima que el nivel de ejecución del programa ACTUR, a 31 de diciembre de 1992, se situaba alrededor del 56%.

C. Respecto del coste del Plan

6.9. El Tribunal de Cuentas ha pretendido cuantificar el importe invertido en la ejecución del Plan y distribuirlo por programas de actuación y por materias (ejecución de obras, expropiaciones, asistencias, etc.). Este objetivo de la fiscalización no ha podido ser alcanzado con el detalle deseado, por los siguientes motivos:

a) Ni los datos de la contabilidad presupuestaria ni los que se recogen en los documentos de seguimiento de la DGC han permitido conocer la información indicada. En el primer caso, porque los distintos sistemas de clasificación del gasto presupuestario no coincidían con las clasificaciones del coste de ejecución del Plan señaladas al comienzo de este punto. En el segundo caso, por las propias deficiencias de los documentos de la DGC, que limitaban su fiabilidad.

b) Las solicitudes cursadas por el Tribunal de Cuentas a la DGC para que facilitase el desglose del importe invertido en la ejecución del Plan, con el detalle indicado, no pudieron ser satisfechas por el centro gestor.

6.10. En estas circunstancias, el Tribunal de Cuentas ha procedido a estimar el coste global del Plan, a partir de los siguientes componentes:

a) Las obligaciones reconocidas en los capítulos 6 y 7 de los programas presupuestarios 513D y 513E para los ejercicios 1984 a 1992. Tras efectuar ciertas depuraciones, para excluir obras no correspondientes al Plan, el importe calculado asciende a 1.766.590 millones de pesetas corrientes. Actualizado en pesetas de 1992, este importe equivale a 2.181.841 millones de pesetas.

b) La inversión realizada en 1993, que, según los cálculos de la DGC, ascendió a 360.400 millones de pesetas corrientes, y la inversión prevista para el período 1994-1997, estimada por el centro gestor en 604.000 millones de pesetas corrientes.⁽⁴⁴⁾

6.11. En total, el coste global de ejecución del Plan puede estimarse en 2.730.990 millones de pesetas corrientes. Considerando únicamente el coste acumulado hasta el 31 de diciembre de 1992 (que es un coste cierto, al no incorporar estimaciones, y que se refiere al período fiscalizado), la cifra resultante sería 1.810.761 millones de pesetas corrientes para las obras realizadas hasta dicha fecha. A juicio del Tribunal de Cuentas, el coste total del Plan debería situarse en un entorno muy próximo a los 3,1 billones de pesetas (para el período 1984-1997) o los 2,2 billones (para las obras realizadas hasta finales de 1992); cifras que se obtienen de actualizar a pesetas de 1992 los importes correspondientes a los gastos imputados a Presupuesto (componente del coste descrito en el punto 6.10 a).⁽⁴⁵⁾

6.12. Como limitación importante a lo expuesto en el punto anterior, debe destacarse la existencia de operaciones no imputadas al Presupuesto a 31 de diciembre de 1992, que corresponden a ejecución de obras. El importe de las mismas, que no ha podido ser determinado por el Tribunal, incrementaría, lógicamente, el coste del Plan indicado en el punto anterior.

6.13. El Plan preveía inicialmente un coste de ejecución de 800.000 pesetas de 1983. Teniendo en cuenta las actualizaciones realizadas por la DGC en 1988 y 1990 para incorporar el coste previsto de las actuaciones no contempladas inicialmente al Plan, el coste global previsto para la ejecución del Plan se sitúa en 1.883.308 millones de pese-

tas de 1992. Comparando este importe con el coste de ejecución actualizado a la misma fecha, se obtiene una desviación de 342.704 millones de pesetas (un 18%), si se emplea la cifra de coste real acumulado hasta el 31 de diciembre de 1992. Si se utiliza el coste actualizado total hasta 1997, que incluye la inversión realizada en 1993 y la estimada para el período 1994-1997, ambas según los cálculos de la DGC, la desviación se situaría en torno a los 1,3 billones de pesetas (un 67%).⁽⁴⁶⁾

D. Respetto de la legalidad

6.14. La fiscalización de los contratos de obra y de asistencia celebrados para la ejecución del Plan se ha enfrentado a algunas limitaciones derivadas de la compleja distribución de competencias entre las diversas unidades de la DGC y de las deficiencias de los sistemas de archivo e información. Con independencia de ello, las pruebas realizadas han permitido comprobar que la DGC ha vulnerado, en ocasiones, los principios generales de la contratación administrativa. Entre los incumplimientos de la legislación de contratos del Estado destacan los relativos a:

a) La no realización de determinados trámites preceptivos o la falta de acreditación de los mismos en los expedientes.

b) Una justificación insuficiente de las causas por las que se acudió al sistema de adjudicación por concurso (antes de la entrada en vigor de la Ley 4/1990).

c) La modificación de los baremos y criterios definidos en los pliegos de los concursos, en la fase de adjudicación de los contratos.

d) El incumplimiento de la obligación de expedir certificaciones de obra.

e) La tramitación de modificaciones de contratos en supuestos no permitidos por la legislación.

f) El incumplimiento de los plazos preceptivos para las recepciones y liquidaciones.

g) La puesta en servicio de las obras antes de proceder a su recepción provisional.

6.15. Las bajas más importantes se registraron en los contratos de obras adjudicados mediante subasta o concurso-subasta (un 25% de los presupuestos de contratación, por término medio, para los expedientes analizados). Sin embargo, los modificados, liquidaciones provisionales y contratos complementarios incrementaron posteriormente el coste de las obras en un porcentaje mucho mayor (un 46%). En los concursos, el promedio de las bajas fue del 14%, porcentaje más que compensado por el incremento de coste de las incidencias posteriores (un 43%). En las contrataciones directas, por último, las bajas sólo alcanzaron un 3% en promedio, pero el incremento de coste de los contratos por las incidencias posteriores fue también más reducido (un 23%).

6.16. Los contratos de obras adjudicados de forma directa representaron el 44% del número total de los celebrados en el período 1984-1991, aunque equivalen sólo al 5% del importe total de los presupuestos de contratación. Se ha

⁽⁴⁴⁾ Párrafo modificado en función de las alegaciones.

⁽⁴⁵⁾ Párrafo modificado en función de las alegaciones.

⁽⁴⁶⁾ Párrafo modificado en función de las alegaciones.

observado, a este respecto, un uso excesivo y no siempre adecuado de este sistema para adjudicar obras accesorias o complementarias a una principal. En casi todos los casos el contratista de aquéllas coincidió con el de esta última. Por otra parte, se produjo, además, una atomización de proyectos independientes alrededor de una obra principal, que plantea en muchos casos la duda de si las obras complementarias no hubieran debido integrarse, desde el principio, en el proyecto principal.

6.17. También se ha observado un uso excesivo del procedimiento de adjudicación directa por urgencia. En muchas ocasiones, si se considera el largo tiempo previsto de ejecución del Plan, podría atribuirse el origen de la urgencia a la imprevisión del centro gestor para programar adecuadamente el inicio de las obras.

6.18. Los expedientes de contratación de asistencia presentan, por lo general, bastantes deficiencias. Destacan, en este sentido, la ausencia de documentación relativa a la fase de ejecución de los contratos, la falta de precisión de los criterios de adjudicación en los pliegos de cláusulas y la insuficiente documentación y motivación de las adjudicaciones.

6.19. La fiscalización de los expedientes de expropiación forzosa se ha enfrentado también a diversas limitaciones, derivadas de la demora con que se han facilitado al Tribunal de Cuentas los expedientes solicitados y del carácter incompleto de los mismos. En este sentido, se ha podido comprobar que en los expedientes no consta determinada documentación acreditativa del cumplimiento de ciertos trámites preceptivos previstos en la legislación aplicable.

6.20. La DGC recurrió, sin excepción, al procedimiento expropiatorio de urgencia. Ello significó, como ya han advertido el Defensor del Pueblo, el Consejo de Estado y la Inspección Operativa de Servicios del Ministerio para las Administraciones Públicas, la institucionalización como ordinario de un procedimiento previsto en la normativa como excepcional. Esta conducta resulta, además, especialmente criticable al no haberse conseguido con dicho procedimiento la tramitación ágil de los expedientes. De acuerdo con los cálculos del Tribunal de Cuentas, sometidos a numerosas limitaciones por la escasa documentación disponible, el tiempo medio de tramitación de los expedientes expropiatorios fue de 31 meses.

6.21. Se han observado diversos incumplimientos de la normativa reguladora de los períodos de tramitación de las distintas fases del procedimiento de Evaluación del Impacto Ambiental. Además, se produjeron discrepancias con la Comunidad Europea sobre ciertos aspectos de dicha tramitación y no se adoptaron las medidas adecuadas para asegurar la observancia de las condiciones impuestas en las Declaraciones de Impacto Ambiental.

6.22. La DGC no cumplió con los requisitos necesarios para poder contratar personal laboral, con carácter temporal, con cargo a los créditos presupuestarios de inversiones. Así, el personal contratado por este procedimiento no se destinó, como era preceptivo, a la realización de obras ejecutadas directamente por la Administración, sino a complementar la realización de obras adjudicadas a contratistas particulares.

6.23. La fiscalización de los fondos librados «a justificar» a las DTC ha permitido comprobar diversas deficiencias. Entre las más importantes, se encuentran las siguientes: la utilización de cuentas corrientes por fondos librados en firme que deberían haber quedado canceladas desde la

entrada en vigor del Real Decreto 640/1987; la justificación de libramientos fuera de plazo; la aceptación de facturas con defectos formales; y el fraccionamiento de algunos gastos. Además, la utilización por la DTC de Madrid de la figura de «pagos a justificar» puede resultar discutible en algunos casos.

6.24. Por último, de la fiscalización de los expedientes sancionadores e indemnizatorios tramitados por la DGC, con motivo de infracciones o daños producidos a las carreteras, se concluye que la actividad del órgano gestor en esta materia fue muy escasa. Al mismo tiempo, las multas e indemnizaciones ingresadas durante el período de la fiscalización representan un porcentaje muy pequeño del importe de los expedientes tramitados. Por lo que se refiere de manera específica a los expedientes indemnizatorios, la DGC vulneró el principio de no afectación de los ingresos de la Hacienda Pública, establecido en el artículo 23 del TRLGP. En efecto, el centro gestor aplicó los ingresos por indemnizaciones al pago de las reparaciones de los daños causados en las carreteras que dieron origen a la tramitación de los procedimientos indemnizatorios, en lugar de proceder a su ingreso en el Tesoro Público.

VII. RECOMENDACIONES

7.1. De acuerdo con las competencias atribuidas al Tribunal de Cuentas por el artículo 14.1 de la LOTCu, se propone la adopción de una serie de medidas, con objeto de mejorar la gestión económico-financiera relacionada con la elaboración y ejecución de futuros planes de carreteras.

A. Respecto de la planificación y del seguimiento de la ejecución del plan

7.2. La planificación de las actuaciones debe de ser integral, al tiempo que tan precisa como sea posible. En este sentido, los planes deben especificar los indicadores que permitan luego medir el grado de cumplimiento de los objetivos. Además, el centro gestor debe efectuar un seguimiento continuo de estos indicadores, asegurando su permanencia e inalterabilidad, para permitir un conocimiento exacto del grado de ejecución del plan y, en función del mismo, adoptar las medidas de rectificación (del calendario, de los objetivos o del coste) que sean necesarias.

7.3. Debe prestarse especial atención a la programación temporal de las obras. Los planes de infraestructuras suelen abarcar un amplio período de tiempo, por lo que resulta especialmente necesario que se prevea el reparto a lo largo del mismo de la ejecución de las obras y de su financiación.

7.4. La competencia para realizar las diferentes actuaciones de ejecución del plan que se establezca debe ser atribuida, de forma clara, a las unidades correspondientes, evitando la posibilidad de que se produzcan situaciones ambiguas o confusas. A su vez, el seguimiento y control de la ejecución del plan debe encargarse a una unidad distinta de las encargadas de la ejecución, de acuerdo con los principios generalmente aceptados en materia de control interno. Ello requiere el establecimiento de un procedimiento riguroso y fiable de información, que debe cubrir tanto los aspectos financieros de la ejecución (coste de las obras y análisis

de sus desviaciones) como los físicos (grado de ejecución de las obras y estudio de sus desviaciones).

7.5. Las Memorias de objetivos de los programas presupuestarios a los que se asignen los recursos necesarios para la ejecución del plan deben contener objetivos e indicadores coherentes con los definidos en el propio plan. De este modo, las Memorias de objetivos pueden aprovecharse para concretar en el corto plazo (un ejercicio presupuestario) la planificación a largo plazo establecida en el plan. Además, se debe efectuar un seguimiento específico de los objetivos e indicadores de los programas presupuestarios y, en particular, del programa 513D, elaborando los documentos de seguimiento establecidos por la Orden de 11 de abril de 1989.

B. Respecto de la ejecución del Plan y del cumplimiento de la legalidad

7.6. En el desarrollo de futuros planes, deberá extremarse la atención en el cumplimiento de la normativa aplicable a los diversos ámbitos de la gestión económico-financiera relacionada con la ejecución de los mismos. Con carácter general, resultaría conveniente a estos efectos que se elaborasen manuales de procedimiento específicos que asegurasen la tramitación de los expedientes de forma ordenada, completa, eficaz, ágil y con respeto íntegro de la normativa aplicable.

7.7. En materia de contratación se recomienda:

a) Extremar las medidas que impidan la repetición de los incumplimientos de la legislación aplicable expuestos en el subapartado V.A.

b) Elaborar los proyectos de obra de forma completa, procurando integrar en los mismos todas las actuaciones relacionadas. Una elaboración rigurosa de los proyectos debe permitir que se reduzca el número de modificaciones y de obras complementarias o accesorias, limitándolas a los supuestos previstos en la legislación.

c) Prestar especial atención al cumplimiento del principio de objetividad en la adjudicación de los concursos, suprimiendo en particular la práctica de modificar, en el acto de la adjudicación, los baremos previamente aprobados.

d) Tal como se ha indicado en el punto 7.3, evitar el recurso al sistema de adjudicación directa por urgencia, me-

dante una adecuada programación temporal de las obras. Si fuera inevitable hacerlo, debería justificarse de forma adecuada.

e) Revisar el procedimiento por el cual se acuerda la puesta en servicio de las obras. En particular, debe asegurarse que la misma se produzca únicamente tras la comprobación del buen estado de las obras y su adecuación a las prescripciones previstas.

7.8. El procedimiento expropiatorio de urgencia debería quedar restringido a casos excepcionales. El carácter excepcional que la normativa atribuye a dicho procedimiento y sus nulos resultados en la consecución de una tramitación ágil de los expedientes aconsejan limitar al máximo el uso de este procedimiento. Por otra parte, debe extremarse la atención en el cumplimiento de todos los trámites previstos en la normativa, que deben quedar acreditados con fidelidad en los expedientes.

7.9. En materia de evaluación del impacto ambiental, debe asegurarse la coherencia de la normativa española con la de la Unión Europea. Además, es preciso que se adopten medidas para asegurar la introducción, en los proyectos de obras, de las condiciones medioambientales derivadas de la correspondiente DIA y la verificación posterior de su cumplimiento.

7.10. La contratación de personal laboral, con carácter temporal, con cargo a los créditos de inversiones debe limitarse a los supuestos previstos en la legislación.

7.11. Las deficiencias expuestas en el subapartado V.D, respecto de la tramitación y justificación de los libramientos de fondos «a justificar» a las DTC, han de ser corregidas.

7.12. Por último, deben adoptarse las medidas necesarias para otorgar virtualidad a los procedimientos sancionadores e indemnizatorios tramitados por la DGC con motivo de infracciones o daños producidos a las carreteras. En particular, parece necesario incrementar la dotación de personal dedicado a estos procedimientos y establecer mecanismos de tramitación suficientemente rigurosos y ágiles, en la forma descrita en el punto 5.82. Además, en los procedimientos indemnizatorios, la DGC deberá cumplir el principio de no afectación, procediendo a ingresar en el Tesoro Público los fondos obtenidos en concepto de indemnizaciones y contabilizándolos adecuadamente.

Anexo I: Detalle de los kilómetros de autovías puestos en servicio al final de cada una de las fases del Plan y a 31-12-1992

AUTOVÍA	TRAMO	KMS. AL FINAL DEL PLAN	1ª FASE KMS EN SERVICIO	2ª FASE KMS EN SERVICIO	SITUACIÓN A 31-12-92								
					EN SERVICIO		EN EJECUCIÓN		EN LICIT. O CONTRATACIÓN		EN PROYECTO		
					KM	%	KM	%	KM	%	KM	%	
NORTE	Madrid-Burgos	222,8	16,0	127,5	222,8	100,0							
ARAGÓN	Madrid-Zaragoza	280,8	30,9	280,6	280,8	100,0							
LÉRIDA-CERVERA		78,90	-	7,4	46,1	58,4			32,8	41,6			
IGUALADA-MARTORELL		40,0	-	40,0	40,0	100,0							
LEVANTE	Madrid-Almansa	330,2	14,6	138,5	307,6	93,1	22,6	6,9					
	Almansa-Alicante	79,3	-	78,6	78,6	99,1	0,7	0,9					
	Almansa-Valencia	87,8	-	17,3	17,3	19,7	34,0	38,7	36,5	41,6			
UTIEL-VALENCIA	Caudete Fuentes-Valencia	77,4	-	-	28,4	36,7	29,3	37,9	19,7	25,4			
ANDALUCÍA	Madrid-Bailén	289,7	23,1	289,7	289,7	100,0							
	Bailén-Sevilla	230,1	9,6	167,7	230,1	100,0							
JEREZ-PTO.STA.MARÍA		6,2	-	6,2	6,2	100,0							
EXTREMADURA	Madrid-Badajoz-Frontera Portugal	373,8	-	97,5	252,9	67,7	120,9	32,3					
NORDESTE	Adanero-Benavente	154,5	-	129,2	150,5	97,4	4,0	2,6					
MURCIA-CARTAGENA		55,3	-	38,6	47,8	86,4	7,5	13,6					
ALCOY-CONCENTAINA		3,4	-	3,4	3,4	100,0							
MEDITERRÁNEO	Circunvalación Valencia	60,4	-	32,6	55,2	91,4	5,2	8,6					
	Circunvalación Alicante	20,8	-	20,8	20,8	100,0							
	Alicante-Murcia	72,6	7,6	72,6	72,6	100,0							
	Murcia-Pto. Lumbreras	119,0	-	9,0	36,7	30,8	53,0	44,6	11,2	9,4	18,1	15,2	
	Pto. Lumbreras-Adra	189,2	-	-	117,4	62,1	46,5	24,6	25,3	13,3			
MÁLAGA-LAS PEDRIZAS		41,7	-	-	41,7	100,0							
MÁLAGA-ALGECIRAS		159,2	-	67,7	90,3	56,7	26,9	16,9	14,4	9,1	27,6	17,3	
MADRID-TOLEDO		59,4	24,4	59,4	59,4	100,0							
SEVILLA-HUELVA		64,0	9,0	64,0	64,0	100,0							
VIGO-FRONT. PORTUG		30,9	-	-	16,8	54,4	13,1	42,4			1,0	3,2	
CANTÁBRICO	Santander-Límite Prov. Vizcaya	75,2	-	15,1	33,0	43,9	42,2	56,1					
SANTANDER-TORRELAV.		17,7	17,7	17,7	17,7	100,0							
CASTILLA	Burgos-Tordesillas	175,2	56,4	145,5	149,5	85,3	25,7	14,7					
OVIEDO-CAMPOMANES		34,8	-	4,4	4,4	12,6	30,4	87,4					
OVIEDO-POLA SIERO		33,7	-	12,6	18,1	53,7	8,3	24,6	7,3	21,7			
TOTAL		3.464	209,3	1.943,8	2.799,8	80,8	470,3	13,6	147,2	4,2	46,7	1,4	

Anexo II: Datos económicos de los contratos de obras examinados que se encontraban concluidos a la fecha de cierre de la fiscalización

(miles de pesetas)

SISTEMA DE ADJUDICACIÓN	CONTRATO PRINCIPAL											COMPLEMENTARIOS		TOTAL		
	PRESUPUESTOS DE ADJUDICACIÓN		MODIFICADOS		LIQUIDACIONES PROVISIONALES		LIQUID. DEFIN.	COSTE FINAL SIN REVISIÓN PRECIOS		REVISIÓN PRECIOS	COSTE FINAL	COSTE FINAL		COSTE TOTAL SIN REVISIÓN PRECIOS		COSTE TOTAL
	IMPORTE A	% BAJA B	IMPORTE C	% PTO. ADJUD. D=C/A	IMPORTE ADICC. E	% PTO. ADJUD. F=E/A	IMPORTE ADICC. G	IMPORTE H=A+C+E+G	% PTO. ADJUD. I=H/A	IMPORTE J	IMPORTE K=H+J	IMPORTE L	% PTO. ADJUD. M=L/A	IMPORTE N=H+L	% PTO. ADJUD. O=N/A	IMPORTE P=N+J
SUB. Y CON-SUB	24.348.800	25,30	5.071.571	20,83	2.733.104	11,22	2.448	32.155.923	32,06	552.013	32.707.936	3.413.665	14,02	35.569.588	46,08	36.121.601
CONCURSO	111.725.984	13,51	20.274.389	18,15	12.511.209	11,20	13.733	144.525.315	29,36	-5.576.433	150.101.748	15.097.427	13,51	159.097.427	42,87	165.199.175
CONT. DIRECTA	2.825.334	2,59	223.194	7,90	255.881	9,06		3.704.409	16,96	11.478	3.315.887	179.595	6,36	3.484.004	23,31	3.495.482
TOTAL	138.900.118	15,67	25.569.154	18,41	15.500.194	11,16	16.181	179.985.647	29,58	6.139.924	186.125.571	18.690.687	13,46	198.676.334	43,04	204.816.258

(Los porcentajes de la columna B están calculados sobre la base del presupuesto de contratación)

Anexo III: Tiempos medios consumidos en cada fase de la tramitación de los expedientes de contratos de obras y de su ejecución (en días)

Fases	SUBASTAS Y CONCURSO-SUBASTAS	CONCURSOS	CONTRATACIÓN DIRECTA	MEDIA PONDERADA
A) Tramitación y ejecución				
- De contratación a adjudicación	221	251	112	218
- De adjudicación a inicio de obra	75	59	24	59
- De inicio de obra a terminación (1)	948	991	302	874
- De terminación a recepción provisional	232	203	279	225
- De recepción provisional a recepción definitiva	568	518	567	544
B) Puesta en servicio				
- De puesta en servicio a recep. prov. (2)	355	370	377	365
C) Modificados				
- De aprobación técnica a aprobación económica	197	159	152	172
D) Liquidación				
- De recepción provisional a liquidación provisional	604	569	576	584
- De recepción definitiva a liquidación definitiva	1.333	1.169	1.268	1.246

(1) En aquellas obras en las que no consta la terminación se ha tomado la fecha de la última certificación.

(2) Sólo se ha calculado esta fase en aquellas obras en que la puesta en servicio se ha realizado con antelación a su recepción provisional.