



Diario Oficial

de la Unión Europea

ISSN 1725-244X

C 181

46º año
31 de julio de 2003

Edición en lengua
española

Comunicaciones e informaciones

Número de
información

Sumario

Página

I Comunicaciones

Tribunal de Cuentas

2003/C 181/01

Informe Especial nº 8/2003 sobre la ejecución de las obras de infraestructura financiadas por el FED, acompañado de las respuestas de la Comisión

1

ES

[[arriba](#)] - [[inicio](#)] - [[mapa del sitio](#)] - [[buscar](#)] - [[ayuda](#)] - [[respuesta](#)] - [[©](#)]

I

(Comunicaciones)

TRIBUNAL DE CUENTAS

INFORME ESPECIAL Nº 8/2003

sobre la ejecución de las obras de infraestructura financiadas por el FED, acompañado de las respuestas de la Comisión*(presentado con arreglo al segundo párrafo del apartado 4 del artículo 248 del Tratado CE)*

(2003/C 181/01)

ÍNDICE

	Apartados	Página
RESUMEN	I-V	4
INTRODUCCIÓN	1-7	5
Contratos de obras financiados por el FED	1-4	5
Control del Tribunal	5-7	6
DIFERENCIAS IMPORTANTES ENTRE LOS CONTRATOS Y LAS REALIZACIONES	8-12	7
Calidad y cantidad	8-9	7
Coste y duración	10	7
Medidas de mantenimiento y de acompañamiento	11-12	8
FACTORES QUE INCIDEN EN LOS RESULTADOS DE LA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS	13-34	9
Calidad de los estudios	13-20	9
Estudios de insuficiente profundidad y mal controlados	13-17	9
Actualización insuficiente de las necesidades de rehabilitación	18-19	10
Peso de las limitaciones presupuestarias	20	10
Modificaciones durante la ejecución	21-24	10
Control insuficiente de las consecuencias financieras de las modificaciones	21	10
Control insuficiente de las revisiones de precios	22	11
Desacuerdos sobre los programas de ejecución	23	12
Tratamiento tardío e inadecuado de las reclamaciones	24	12
Dispositivo de gestión	25-34	13
Función de las delegaciones	25-27	13
Función de los servicios centrales	28-33	14
Asistencia técnica	34	15

	<i>Apartados</i>	<i>Página</i>
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	35-43	15
Apreciación global	35-37	15
Recomendaciones sobre los estudios y expedientes de licitación	38	16
Recomendaciones sobre las modificaciones durante la ejecución	39-40	16
Recomendaciones sobre el dispositivo de gestión	41-43	17
Anexo I — Contratos de obras financiados por los sexto, séptimo y octavo FED		18
Anexo II — Contratos examinados		20
Respuestas de la Comisión		22

ABREVIATURAS Y TERMINOLOGÍA UTILIZADAS**Abreviaturas**

ACP:	Estados de África, del Caribe y del Pacífico, signatarios del Convenio de Lomé
FED:	Fondos Europeos de Desarrollo

Terminología

Autoridad contratante:	Servicio público del Estado ACP que celebra el contrato.
Supervisor:	El órgano gubernamental u otro agente designado por la autoridad contratante para dirigir o controlar la ejecución de las obras.
Representante del supervisor:	Expertos, empresas consultoras o de control u otro agente en quien el supervisor delega una parte de sus responsabilidades de dirección y de control de la ejecución de las obras.
Orden administrativa:	Instrucción de modificar los trabajos previstos en el contrato, dada por el supervisor al contratista.
Condiciones generales:	Decisión nº 3/90 del Consejo de Ministros ACP-CEE, de 29 de marzo de 1990, por la que se aprueban, en forma de cinco anexos: <ul style="list-style-type: none">— la reglamentación general para la preparación y la adjudicación de los contratos financiados por el FED (anexo I),— condiciones generales que rigen la ejecución de los contratos de obras (anexo II), de suministros (anexo III) y de servicios (anexo IV) financiados por el FED,— las normas de procedimiento de conciliación y arbitraje aplicables a dichos contratos (anexo V).

RESUMEN

I. La construcción y la rehabilitación de infraestructuras, principalmente en el sector viario, representan un capítulo importante de la cooperación al desarrollo financiada por los Fondos Europeos de Desarrollo. Al final de 2002, los pagos efectuados por la Comisión en concepto de estas obras representaban el 16 % de los sexto, séptimo y octavo FED y ascendían a alrededor de 3 200 millones de euros.

II. La fiscalización del Tribunal tuvo por objeto examinar la ejecución de las obras de infraestructura financiadas por el FED. El control se centró principalmente en 30 contratos, que representaban el 13 % del total de los contratos de obras financiados por los sexto, séptimo y octavo FED, seleccionados con arreglo a criterios de riesgo y firmados entre 1987 y 2000 por siete países ACP. Este modo de selección estaba destinado a analizar los problemas encontrados durante la ejecución de las obras para contribuir a solucionarlos. En su mayor parte, los contratos consistían en la construcción o rehabilitación de carreteras y se ejecutaron con arreglo a las condiciones generales decididas por el Consejo ACP-CEE en marzo de 1990, que siguen vigentes para acompañar la aplicación del acuerdo de Cotonú (véanse los apartados 1 a 7).

III. Las obras examinadas contribuyen en su mayor parte al desarrollo de estrategias sectoriales nacionales o regionales apoyadas por la comunidad de proveedores de fondos. Las insuficiencias y errores de los estudios de concepción o de ejecución son la causa de muchos de los problemas de ejecución observados. Debido a la ausencia de control de la calidad de dichos estudios, un número demasiado elevado de contratos se basan en unos pliegos de condiciones en parte erróneos o carentes de realismo, por lo que deben efectuarse durante la ejecución modificaciones que afectan al alcance, a la naturaleza y a la duración de las obras, así como a sus precios (véanse los apartados 13 a 20). A menudo las modificaciones necesarias no se deciden ni se formalizan con el rigor que sería de desear (apartado 21), por lo que los litigios y reclamaciones concomitantes con la ejecución resultan aún más difíciles de prevenir y contener (apartados 23 y 24). La estrategia de recurrir a la asistencia técnica para reforzar el mecanismo de ejecución no siempre está adaptada a las necesidades (apartado 34). En determinados casos, el control insuficiente de las diferencias entre lo dispuesto en los contratos y las realizaciones permite a las empresas eludir sus responsabilidades o incumplir las condiciones resultantes de la competencia entre los licitadores (apartados 21 a 24). En tales casos, el mecanismo de ejecución establecido para gestionar situaciones normales resulta insuficiente (apartados 25 a 33).

IV. Las debilidades observadas en estos distintos ámbitos afectan regularmente al coste de los trabajos en proporciones excesivas, e incluso a veces a su durabilidad (apartados 8 a 12). Aunque muchos de los problemas de ejecución planteados se repiten en distintos contratos y en distintos países, la experiencia acumulada no se plasma en la adquisición de una competencia sectorial que pueda beneficiar a todos los contratos de obras financiados por el FED, lo que priva a la intervención de los servicios centrales de la Comisión de una parte de su valor añadido (apartados 26 y 28).

V. La Unión Europea y los Estados ACP deben ejercer un mayor control de la ejecución de los contratos de obras financiados por el FED y en particular reducir la amplitud de las diferencias observadas entre dichos contratos y su realización efectiva. A tal efecto, sería deseable que la Comisión refuerce su apoyo a los países ACP en las fases de la elaboración de los contratos y del seguimiento de su ejecución. Para ello, sería necesario que:

- a) dirija de manera más decidida los estudios que sirven de base a la celebración de los contratos, establezca en esta fase un control de calidad eficaz y responsabilice a las empresas consultoras en mayor medida (apartado 38);
- b) conceda una mayor importancia a la justificación y a las consecuencias que puedan tener en el coste y en la calidad de las obras las modificaciones introducidas durante la fase de ejecución, así como a la identificación y al tratamiento rápido de los problemas de ejecución y de las reclamaciones (apartados 39 y 40);
- c) reorganice sus servicios para prestar a las delegaciones y a los países ACP un apoyo y una competencia sectorial que estén a la altura de las responsabilidades de gestión que transfiere a las delegaciones en el marco de la desconcentración (apartados 41 a 43).

INTRODUCCIÓN

Contratos de obras financiados por el FED

1. La construcción y la rehabilitación de infraestructuras representan un capítulo importante de la cooperación al desarrollo financiada por el FED ⁽¹⁾. Al final de septiembre de 2002, los pagos efectuados por la Comisión en virtud de estos contratos ascendían a 3 200 millones de euros y representaban el 16 % del total de los pagos de los sexto, séptimo y octavo FED (véase el *anexo I*). El sector viario ha absorbido la mayor parte de estas inversiones. En las estrategias elaboradas con cada país ACP para la aplicación del Acuerdo de Cotonú, las infraestructuras constituyen para muchos de ellos uno de los sectores de concentración de la ayuda financiera.

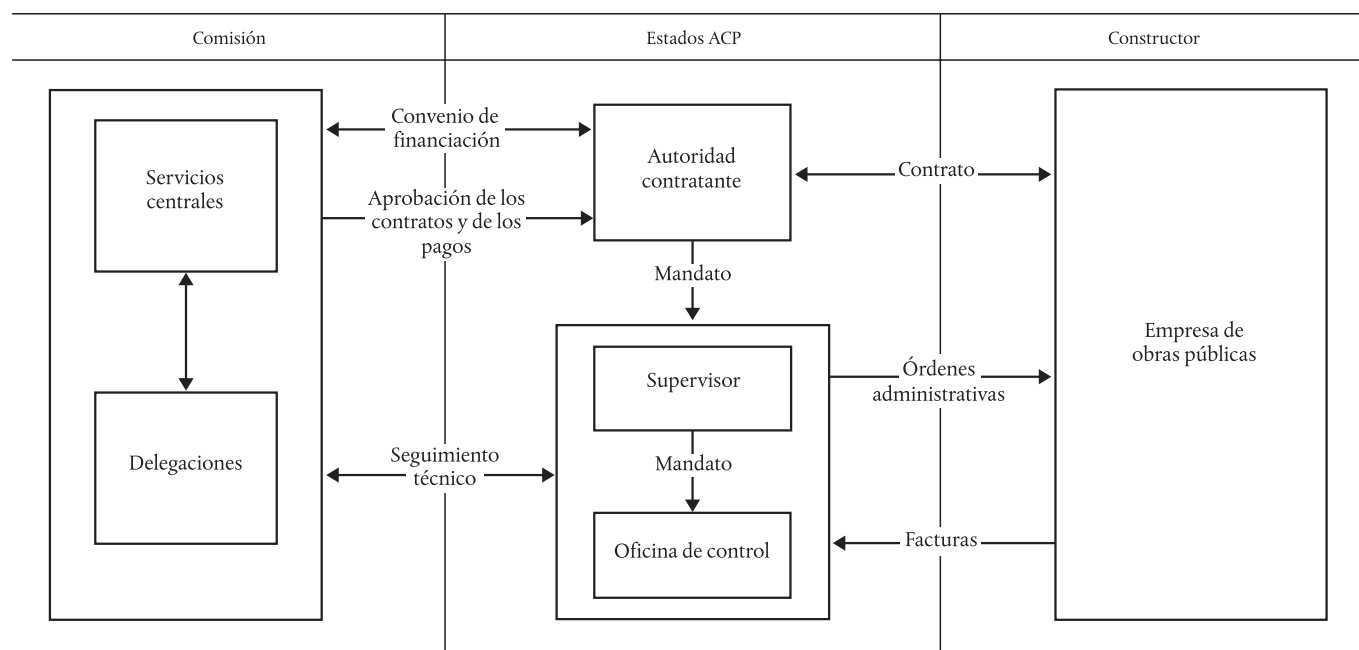
2. Estos proyectos se ejecutan principalmente a través de contratos de obras adjudicados a empresas europeas o de los países ACP tras una licitación internacional. La competencia corresponde a los precios unitarios aplicables a las cantidades y procedimientos estimados por los estudios que han servido de base a la elaboración del expediente de licitación. Los precios unitarios pueden variar con arreglo a cláusulas de revisión de precios previstas en el contrato. Las cantidades facturadas se miden durante la ejecución. Asimismo, si lo exige el buen desarrollo de las obras,

pueden ordenarse modificaciones de cantidades y de procedimientos durante la ejecución. No obstante, si las variaciones son demasiado importantes, la empresa tiene derecho a impugnar los precios unitarios acordados inicialmente, porque las condiciones de ejecución ya no son las descritas en la licitación. Por lo tanto, es normal que el coste final de las obras difiera del precio inicial del contrato, siempre que sea en proporciones que la buena gestión financiera de los proyectos permita controlar.

3. El artículo 222 del Cuarto Convenio de Lomé confía a los Estados ACP la responsabilidad de ejecutar y gestionar los proyectos. Asigna a los Estados ACP y a la Comunidad conjuntamente el cometido de asegurar su ejecución adecuada, rápida y eficaz, y a continuación, de supervisar y evaluar sus efectos y resultados. En este contexto, el artículo 317 del Convenio exige al delegado de la Comisión que vele por la correcta gestión de los proyectos desde el punto de vista financiero y técnico, que los evalúe con regularidad y compruebe periódicamente su progresión con respecto al calendario previsto. Si el supervisor adopta las decisiones que impone la buena ejecución de los contratos celebrados entre el Estado ACP que actúa como autoridad contratante y la empresa adjudicataria del contrato, la Comisión debe juzgar si es oportuno hacer soportar al FED las consecuencias financieras de dichas decisiones, especialmente cuando estas implican la superación del precio del contrato inicial. El *cuadro 1*

Cuadro 1

Dispositivo general de ejecución de los contratos de obras financiados por el FED



Fuente: Tribunal de Cuentas.

⁽¹⁾ Al final de 2002, se encontraban en proceso de ejecución tres FED. El sexto FED, que acompaña el Tercer Convenio de Lomé, y los séptimo y octavo FED que acompañan el Cuarto Convenio de Lomé. El noveno FED acompañará la aplicación del Acuerdo de Cotonú a partir del año 2003.

esquematiza este mecanismo general de ejecución, que se rige por unas condiciones generales elaboradas en marzo de 1990 ⁽¹⁾.

4. Como apoyo a la ejecución de los contratos de obras, los proyectos de infraestructura del FED financian también una asistencia técnica para la supervisión de los trabajos, en la que se basan las administraciones de los países beneficiarios para desempeñar sus funciones de supervisor. Los presupuestos previstos a tal efecto en general permiten a éste, en su caso, recurrir a asesoramiento puntuales sobre cuestiones técnicas especializadas. Además, las administraciones que actúan como autoridad contratante o como supervisor pueden aprovechar distintos proyectos financiados por el FED para reforzar o desarrollar sus capacidades de gestión contractual o técnica, tanto en el plano de los contratos, como de los proyectos o de los sectores de intervención. Al elaborar su programa de ejecución, garantizar la buena aplicación de éste y contribuir a resolver los problemas que jalonan la ejecución, la empresa que realiza las obras desempeña una función de iniciativa importante en la cooperación, técnica y administrativa, que caracteriza a la realización de los trabajos.

Control del Tribunal

5. La fiscalización tuvo por objeto determinar si el dispositivo de ejecución de los contratos de obras financiados por el FED permite limitar de la mejor manera posible las inevitables diferencias (véase el apartado 2) entre los contratos firmados y las realizaciones. Dichas diferencias se han examinado en cuatro ámbitos:

- a) la sustancia, es decir, la naturaleza, la cantidad y la calidad de las obras;
- b) el tiempo de realización;
- c) el coste;
- d) las medidas de mantenimiento y de acompañamiento que afectan directamente a la durabilidad de las obras y a su buena utilización.

⁽¹⁾ La Decisión n° 2/2002 del Consejo de Ministros ACP-CE, de 7 de octubre de 2002, con respecto a la aplicación de los artículos 28, 29 y 30 del anexo IV del Acuerdo de Cotonú (DO L 320 de 23.11.2002, p. 1) modificó la reglamentación general relativa a la preparación y la adjudicación de los contratos, y retomó literalmente las condiciones generales de marzo de 1990 sobre la ejecución de los contratos y los procedimientos de conciliación y de arbitraje.

6. La apreciación del Tribunal se basa principalmente en el examen de 30 contratos seleccionados con arreglo a criterios de riesgos. La elección de los países y, dentro de éstos, de los contratos examinados, pretendió, ante todo, garantizar una buena cobertura, tanto geográfica como en valor, de los contratos de obras financiados por el FED. Se concedió preferencia a los contratos recientemente terminados o a los que se encontraban en una fase avanzada de ejecución y se tuvo en cuenta la existencia de problemas conocidos durante la selección de los proyectos. También se incluyeron algunos contratos de escaso importe. De ese modo, se ha dispuesto de materia suficiente para identificar y analizar los principales problemas de ejecución. Los 30 contratos examinados fueron firmados por siete países beneficiarios entre 1987 y 2000, y al final de septiembre de 2002 estaban contabilizados por un importe de 521 millones de euros, el 13 % de los 3 882 millones de euros contabilizados en esta misma fecha para el conjunto de los contratos de obras financiados por los sexto, séptimo y octavo FED. Los siete países seleccionados representan el 27 % del total de los contratos de obras financiados por los sexto, séptimo y octavo FED, y los contratos examinados representan el 49 % del total de los contratos de obras identificados en estos siete países (véase el *anexo II*).

7. El examen se centró en el control de la fase de ejecución de los contratos. Los controles en los servicios centrales de la Comisión se completaron con inspecciones de obras sobre el terreno, así como visitas de fiscalización a delegaciones, a las autoridades nacionales, a las empresas que ejecutan las obras y a empresas consultoras encargadas de la supervisión sobre el terreno de la ejecución de los contratos ⁽²⁾. La fiscalización no tuvo por objeto examinar la validez de la elección de los proyectos según su utilidad ni la de las decisiones de adjudicación de los contratos, cuestión que ya se abordó en un informe anterior del Tribunal ⁽³⁾.

DIFERENCIAS IMPORTANTES ENTRE LOS CONTRATOS Y LAS REALIZACIONES

Calidad y cantidad

8. La mayoría de las obras examinadas contribuyen a la aplicación de estrategias sectoriales nacionales o regionales apoyadas por la comunidad de proveedores de fondos. En general, están ejecutadas correctamente, aunque de los 30 casos examinados:

- a) 12 corresponden a los objetivos técnicos iniciales;

⁽²⁾ En el caso de Madagascar, los controles se efectuaron a partir de los expedientes de la Comisión completados con cuestionarios enviados a la delegación.

⁽³⁾ Informe anual del Tribunal de Cuentas relativo al ejercicio 1996, apartados 12.11 a 12.80 (DO C 348 de 18.11.1997).

- b) en seis casos, se modificó sustancialmente la propia concepción de las obras tras la firma de los contratos, como en el caso de las carreteras Addis Abeba-Jima y Addis Abeba-Woldiya, en fase de construcción en Etiopía, que todavía presentaban riesgos técnicos y financieros en septiembre de 2002;
- c) en 12 casos, se redujo la cantidad o la calidad de las obras, y a veces ambos aspectos. Tres proyectos importantes, la carretera Yaoundé-Ayos en Camerún, el puerto de Zanzíbar en Tanzania y la planta de depuración de aguas residuales de Negril en Jamaica, tuvieron como resultado la realización de obras de calidad insuficiente.

9. La compensación de los costes excesivos mediante la reducción o la supresión de determinados trabajos no se considera suficientemente como una situación anormal que debe ser objeto de medidas correctoras en la gestión o en la financiación del proyecto. Estas reducciones inciden directamente en la calidad de las obras cuando se trata, por ejemplo, del espesor de las capas de rodadura o de las capas de base de las carreteras. Cuando se introduce este tipo de modificación, resulta extremadamente difícil identificar y cuantificar por separado las diferencias en calidad y en cantidad entre los objetivos iniciales y las realizaciones.

Coste y duración

10. El cuadro 2 muestra, en los contratos examinados, en qué medida afectaron las modificaciones realizadas tras la firma de los contratos al coste y a la duración de las obras:

- a) las diferencias de precios y de plazos fueron más limitadas cuando las obras se realizaron tal como estaba previsto en las condiciones generales; en este caso corresponden a mejoras útiles y controladas (columna 1);
- b) las diferencias de precios y de plazo fueron más importantes cuando se modificó el propio diseño de las obras que se habían de efectuar (columna 2);
- c) cuando la ejecución se caracterizó por reducciones de cantidad o de calidad, con frecuencia combinadas, los excesos de costes y de tiempo observados también fueron importantes, máxime cuando corresponden a prestaciones en realidad reducidas (columna 3).

Cuadro 2

Diferencia entre los contratos iniciales y las obras realizadas en los contratos examinados

Principales características de la ejecución	Realización conforme a lo previsto o mejorada	Modificaciones sustanciales		Total examinado
		Concepción modificada	Cantidad o calidad reducida	
	columna 1	columna 2	columna 3	
Número de contratos	12	6	12	30
<i>(en millones de euros)</i>				
Precio inicial	138,1	112,3	171,2	422
Aumento de precio	18,1	52,8	32,5	103
Precio a 30.9.2002	156,2	165,1	203,7	525
<i>(en %)</i>				
Aumento de precio	13	47	19	25
Aumento de duración	25	66	30	38

Fuente: Contratos y variaciones a 30 de septiembre de 2002 excluidas reclamaciones pendientes.

Recuadro nº 1

Diferencias entre los trabajos previstos y realizados

1. Las seis obras cuyo diseño se modificó después de la firma de los contratos son las carreteras Addis Abeba-Modjo-Awassa y Addis Abeba-Jima, así como el edificio escolar de Awassa en Etiopía, el saneamiento del barrio Pikine en Senegal, la carretera nacional 4 y los mataderos provinciales en Madagascar.
 - En Etiopía, la duración de la construcción de la carretera Addis Abeba-Jima, cuyo diseño tuvo que modificarse, pasó de 36 a 73 meses, y el precio ya ha aumentado en un 61 %. La parte principal de las obras todavía no había comenzado en 2002 aunque el contrato se había firmado en marzo de 1999.
 - En Madagascar, los edificios resultantes del proyecto de construcción y equipamiento de siete mataderos provinciales quedaron sin concluir y sin utilizar. La administración nacional prevé destinarlos a otros fines o cederlos a operadores privados. En el caso de la rehabilitación de la carretera nacional 4, la nueva definición de las obras tras la firma del contrato prolongó su duración de 18 a 44 meses y el precio aumentó en más de un 70 %.
2. Los 12 contratos a los que se aplicaron principalmente reducciones en cantidad o en calidad son la carretera Yaoundé-Ayos en Camerún, los tres contratos de carreteras y las plantas de depuración de aguas residuales en Jamaica, la carretera Diéma-Didiéni en Malí, las carreteras Guéoul Baralé, Nioro-Keur Ayibyt Senoba -Ziguinchor en Senegal, las vías urbanas de Mwanza y el puerto de Zanzíbar en Tanzania, y los aeropuertos provinciales en Madagascar.
 - En Camerún, la carretera Yaoundé-Ayos se deterioró muy rápidamente tras su entrada en servicio, hasta el punto que tuvo que cerrarse al tráfico pesado en 1995 y en 1996. Este fallo debe relacionarse con las insuficientes dimensiones de la calzada y el incumplimiento, durante la construcción, de especificaciones ya reducidas. Con respecto a la protección de la ciudad de Kousseri, la profundidad insuficiente de las obras de protección de los diques afecta a su solidez.
 - En Jamaica, la falta de estabilidad de los taludes dio lugar, a partir de mayo de 2001, al hundimiento y al cierre durante tres meses de una parte de la carretera rehabilitada. La duración y la rentabilidad de las obras están afectadas además por las reducciones del espesor de la capa de rodadura efectuadas durante la ejecución con el fin de realizar unas economías ilusorias. Con respecto al tratamiento de las aguas residuales de Ocho Ríos y sobre todo de Negril, finalmente se aceptaron trabajos incompletos, frágiles o de capacidad reducida. Las obras se terminaron a mediados de 1999, después de tres años de prórrogas, mientras que el precio del contrato había aumentado un 36 %.
 - En Madagascar, el coste de los aeropuertos provinciales aumentó en más de un 40 %.
 - En Senegal, tras la firma del contrato, la longitud de la carretera Guéoul-Baralé se redujo a la mitad y la de la carretera Senoba-Ziguinchor, un 12 % para respetar el presupuesto tras la actualización de los estudios.
 - En Tanzania, los pilares que sostienen los muelles del puerto de Zanzíbar sufren una corrosión que pone en peligro la solidez de las obras realizadas. Pese a haberse detectado en 1993, este fallo técnico todavía no ha sido corregido de manera satisfactoria. En el caso de las vías urbanas de Mwanza, la capa de base prevista en el contrato se redujo para realizar una economía del 6 %, que se asignó a reparaciones urgentes y otras necesidades todavía no precisadas.

Medidas de mantenimiento y de acompañamiento

11. La durabilidad de las obras realizadas también depende de la capacidad del Estado ACP para ocuparse de su mantenimiento. El artículo 222 del Convenio de Lomé insiste sobre este aspecto asignando a dichos Estados el cometido de mantener las obras financiadas por el FED. La mayor parte de los países visitados han iniciado las reformas presupuestarias, fiscales e institucionales que exigen la financiación, la planificación y la ejecución del mantenimiento de la red viaria, pero en general no consiguen aplicar la totalidad del programa anual. A veces no se han tenido en cuenta con realismo las limitaciones en el mantenimiento en los proyectos examinados, especialmente en los proyectos de menor envergadura o dependientes de autoridades descentralizadas.

12. Las medidas de acompañamiento previstas en los convenios de financiación también influyen en la utilidad de las obras realizadas. En general, las autoridades públicas no consiguen hacer respetar las cargas por eje con arreglo a las cuales se diseñan las carreteras, lo que reduce en gran medida la durabilidad de las mismas. En el ámbito del medio ambiente y de la seguridad viaria, las medidas adoptadas en la fase de diseño de las obras principales, como por ejemplo en el caso de la carretera Bertoua-Garoua Boulai en Camerún, son más eficaces que las medidas de acompañamiento, consideradas como secundarias durante la realización de los proyectos. En los contratos de tratamiento de aguas residuales examinados, el gobierno no ha podido establecer la política tarifaria necesaria y una gran parte de las poblaciones afectadas no está conectada a las instalaciones.

Recuadro nº 2

Medidas de mantenimiento y de acompañamiento

1. En Camerún, los recursos destinados a mantener las carreteras no permiten garantizar el mantenimiento corriente, y menos todavía el mantenimiento periódico de la amplia red viaria. Las intenciones, el presupuesto y los medios del municipio de Kousseri son imprecisos en lo que respecta al mantenimiento de las obras de protección de los diques. La limitación de la anchura del terreno ocupado por las obras, el compromiso establecido entre la velocidad de circulación y el respeto del trazado existente, y las zonas de estacionamiento han protegido eficazmente el medio ambiente y mejorado la seguridad porque estas medidas estaban integradas en el propio diseño de la carretera Bertoua-Garoua Boulai. El voluntarismo del gobierno, de la delegación y de la autoridad contratante para hacer respetar las cargas máximas por eje autorizadas ha dado sus frutos, pero sigue enfrentándose a las excepciones de las que se benefician los transportistas de carburante.
2. En Etiopía, las básculas existentes constatan las sobrecargas, pero no se aplica sanción alguna. La ausencia de zonas de estacionamiento incide negativamente en la seguridad viaria y en la solidez de las obras en los puntos habituales de estacionamiento. La suspensión del mantenimiento corriente de la carretera Addis Abeba-Jima desde la adjudicación del contrato de rehabilitación en 1999 afecta a su estado, puesto que las obras de rehabilitación todavía no se han efectuado.

3. En Jamaica, la utilidad de las obras de tratamiento de las aguas residuales de Negril y de Ocho Ríos queda cuestionada por el limitado número de conexiones facilitadas a los usuarios, por el funcionamiento de las instalaciones al 25 % de su capacidad y por la falta de una política tarifaria adaptada.

4. En Malí, los recursos financieros concedidos a la empresa pública recientemente creada para encargarse del mantenimiento de las carreteras sólo deberían permitir cubrir las necesidades a partir de 2006. La acumulación de atrasos de pago ha obstaculizado la ejecución del mantenimiento corriente en 2002. Las básculas recientemente instaladas han puesto de manifiesto la frecuencia y la importancia de las sobrecargas, pero hasta la fecha no se ha aplicado sanción alguna.

5. En Senegal, la agencia autónoma encargada desde 2000 del mantenimiento de las carreteras no consigue llevar a cabo el mantenimiento corriente de manera satisfactoria y todavía no ha podido establecer un programa razonado de mantenimiento periódico. Las autoridades todavía no han iniciado acción alguna para limitar las cargas por eje. Mientras que las carreteras examinadas están diseñadas para soportar cargas de 13 toneladas por eje, en realidad dichas cargas pueden ascender a 17 o 20 toneladas.

- g) consideración de las soluciones técnicas más eficaces o más económicas para responder a las especificaciones en el entorno local;
- h) coherencia de las especificaciones con las de proyectos de la misma naturaleza o con las normas en vigor.

14. Una auditoría técnica ha determinado la parte de responsabilidad de la empresa consultora en las deficiencias de diseño en el caso de los aeropuertos provinciales en Madagascar y se está evaluando en el de la carretera Senoba-Ziguinchor de Senegal, a petición de las autoridades nacionales. Esta cuestión debería haberse planteado con respecto a otros contratos, como la carretera Addis Abeba-Jima en Etiopía, con deficiencias en su diseño.

15. Las delegaciones y las autoridades nacionales han insistido en la falta de adaptación de los procedimientos de adjudicación de contratos de estudios. Al contar con unos presupuestos insuficientes, dichos procedimientos dan lugar con demasiada frecuencia a la selección de ofertas financieramente demasiado bajas para poder realizar estudios de la profundidad suficiente. Además, dado que el grado de precisión que éstos han de alcanzar no está especificado en las condiciones generales, los consultores pueden ajustar sus prestaciones al importe de su contrato y producir así unos resultados de calidad insuficiente.

16. El desconocimiento del país y la insuficiencia de los datos obtenidos sobre el terreno a menudo han sido la causa de las deficiencias de diseño. El artículo 279 del Cuarto Convenio de Lomé, que pretende fomentar la asociación de expertos de los Estados ACP con expertos europeos, debería contribuir a resolver este tipo de problemas.

17. Debido a la falta de control de su calidad, las debilidades técnicas de los estudios raramente se han detectado antes de la ejecución de las obras.

FACTORES QUE INCIDEN EN LOS RESULTADOS DE LA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS

Calidad de los estudios

Estudios de insuficiente profundidad y mal controlados

13. No sería realista esperar que los estudios prevean todos los problemas de ejecución que puedan plantearse, ni que permitan especificar de manera exhaustiva los trabajos que se hayan de realizar, especialmente cuando éstos dependen de unas condiciones de terreno cuya realidad precisa sólo puede conocerse durante la ejecución. No obstante, la fiscalización ha mostrado que en un número demasiado elevado de casos, la insuficiencia de los estudios ha sido una causa determinante de las excesivas modificaciones incorporadas al proyecto inicial o de las dificultades encontradas durante la ejecución de las obras. Los principales ámbitos en que se han señalado insuficiencias son los siguientes:

- análisis y consideración de las características físicas del suelo, en particular cuando éste es arcilloso o turboso;
- levantamientos topográficos;
- consideración de los riesgos de inundación al determinar el nivel de las carreteras y sus planes de saneamiento;
- identificación de todos los trabajos indispensables;
- exactitud de las cantidades;
- elección de técnicas con arreglo a las especificaciones de solidez;

Recuadro nº 3

Estudios de insuficiente profundidad y mal controlados

- En Camerún, los estudios de planimetría y la modelización del lote 3 de la carretera Bertoua-Garoua Boulai tuvieron que rehacerse durante la ejecución debido a incoherencias en el estudio.
- En Etiopía, los estudios para la carretera Addis Abeba-Jima previeron el mismo grado de rehabilitación en todo el trazado, pese a que entre el km 10,6 y el km 58 era necesaria una reconstrucción completa. No se prestó suficiente atención a la presencia, bien conocida, de arcilla inestable. El nivel de la carretera se situó 1 m demasiado bajo en un tramo de 8 km que atravesaba una llanura inundable. En general, los errores de modelización del trazado basaron la licitación en planes y cantidades muy erróneos. En la carretera Addis Abeba-Woldiya, la naturaleza arcillosa e inestable de los suelos tampoco se tuvo en cuenta. Debido a los errores de cálculo, las cantidades de asfalto previstas en el contrato sólo representan el 37 % de las necesidades reales. Numerosos datos geométricos son incorrectos (secciones transversales, espesor de la capa de base existente, nivel de la carretera acabada, posicionamiento de la mediana). En el caso del auditorio del edificio escolar de Awassa,

se firmó el contrato sobre la base de planos y medidas elaborados para otro terreno con motivo de una obra similar, de modo que las cantidades de excavaciones, de cimientos y de albañilería previstas no correspondían a las necesidades reales. En estos tres proyectos, numerosos errores importantes en los estudios habrían sido detectados por un control de calidad eficaz. En particular, la cuestión de los suelos arcillosos inestables y la de las cantidades de asfalto no podían pasar desapercibidas.

3. En Jamaica, los estudios y la licitación de los contratos de rehabilitación de carreteras omitieron los trabajos de saneamiento, que representaban el 22 % del precio, así como otros numerosos trabajos indispensables que representaban el 18 % del precio. En el caso del proyecto de saneamiento de Ocho Ríos, los estudios y la licitación estimaron que la cantidad de excavaciones rocosas necesarias era de 4 000 m³ cuando en realidad fue de 40 000 m³. Por lo que respecta a Negril, los estudios del terreno fueron demasiado concisos para apreciar y tener en cuenta la naturaleza turbosa de los suelos. Estos errores y omisiones no habrían pasado inadvertidos a un control de calidad eficaz.

4. En Madagascar, los errores y omisiones en las estimaciones de costes para los aeropuertos provinciales no podrían haber pasado desapercibidos a un control de calidad mínimo.

5. En Senegal, los estudios de la carretera Guéoul-Louga especificaron para la capa de base un elemento que no permitía obtener la solidez necesaria. Rechazaron la solución más adecuada sin una justificación técnica. En el caso de la carretera Baralé-Saint-Louis, los estudios no previeron para la capa de base el componente más económico que se encontraba disponible en la localidad, sino que, eligieron un elemento de difícil abastecimiento. En la carretera Senoba-Ziguinchor, los estudios previeron una anchura de la calzada inferior a la establecida por la normativa regional.

6. En Tanzania, los estudios del Puerto de Zanzíbar omitieron el análisis de los suelos. El hecho de tener en cuenta este factor, así como el riesgo de corrosión, durante la ejecución dio lugar a una duplicación del coste. En dos de los proyectos de carreteras examinados, los estudios no identificaron correctamente los conductos de agua y eléctricos que obstaculizaban las obras (carretera Wazo Hill-Bagamoyo y vías urbanas de Mwanza). En el caso de la carretera del aeropuerto de Mwanza y la carretera Mwanza-Nianguge, los niveles determinados por los estudios tuvieron que incrementarse durante la ejecución para proteger las calzadas de las aguas del lago Victoria en temporada de lluvias.

Actualización insuficiente de las necesidades de rehabilitación

18. En el ámbito de la rehabilitación de carreteras, el tiempo transcurrido se traduce por un deterioro de la calzada más o menos importante según el tráfico y el estado de la carretera. Esta situación se ve agravada porque las administraciones nacionales en general suspenden el mantenimiento de las carreteras que deben rehabilitarse. Ahora bien, transcurre mucho tiempo entre los estudios y el comienzo efectivo de las obras:

- a) el tiempo transcurrido entre los estudios y la publicación de la licitación;
- b) más de un año, en la mitad de los casos examinados, entre la convocatoria de la licitación y la firma del contrato. En una carretera de Malí, transcurrieron tres años entre el estudio preparatorio para el expediente de licitación y la celebración del contrato;

- c) varios meses entre la conclusión del contrato y el comienzo de ejecución oficial;
- d) varios meses entre el comienzo de ejecución oficial y la movilización efectiva de los medios técnicos por parte de la empresa.

19. Por consiguiente, las cantidades, y a veces la naturaleza de los trabajos previstos en el contrato, deben actualizarse generalmente tras la firma de los contratos, pero el dispositivo de ejecución de los contratos no tiene suficientemente en cuenta esta realidad. De ese modo, las modalidades y el rigor de la actualización de las necesidades, más la apreciación y la asunción de los excesos de costes resultantes quedan a la discreción de las autoridades afectadas (véase el apartado 9).

Peso de las limitaciones presupuestarias

20. El deseo de realizar los proyectos dentro de los límites de la dotación presupuestaria decidida por la Comisión sobre la base de estimaciones incide en la elaboración de las especificaciones debido a la mezcla entre las limitaciones de naturaleza técnica y presupuestaria que se plantean en ese momento. La complejidad del mecanismo de financiación y de preparación de los proyectos y la falta de un control de calidad de los estudios incitan, cuando el presupuesto es limitado, a reducir las especificaciones en detrimento de la calidad de las obras. Los consultores y los ordenadores de pagos que los supervisan comparten esta responsabilidad. Por ejemplo, en Etiopía, la autoridad contratante y la Comisión no siguieron las recomendaciones formuladas por el consultor que efectuó los estudios de la carretera Addis-Abeba-Modjo, que indicó en varias ocasiones que las obras de rehabilitación previstas eran insuficientes. En Senegal, los estudios iniciales subestimaron en cerca de un 8 % las cantidades de excavaciones necesarias para la carretera Senoba-Ziguinchor con el fin de ajustarse al presupuesto asignado. En Camerún, el estudio de ejecución y el expediente de licitación redujeron las especificaciones de la carretera Yaoundé-Ayos para respetar la dotación financiera del proyecto.

Modificaciones durante la ejecución

Control insuficiente de las consecuencias financieras de las modificaciones

21. El artículo 37 de las condiciones generales de los contratos de obras financiadas por el FED detalla el procedimiento que se ha de seguir para acordar, a través de órdenes administrativas, las modificaciones que deban efectuarse en las obras previstas y el precio de las mismas. Esencialmente, dichas condiciones corresponden a las mejores prácticas en la gestión de los contratos de obras. No obstante, su aplicación resulta deficiente en numerosos aspectos:

- a) las órdenes administrativas con frecuencia se emiten demasiado tiempo después de haberse identificado la necesidad de modificación, debido a dificultades o a la falta de diligencia para determinar el precio de las modificaciones;

- b) rara vez se determina la incidencia de la modificación solicitada en el resto de las obras, en la duración del contrato y, por último, en el precio total de éste;
- c) cuando se solicita una modificación, a menudo ésta permite al constructor justificar una petición de prórroga del plazo de ejecución. En general, el supervisor no presta la suficiente atención a las consecuencias financieras de estas prórrogas que, por naturaleza, dan derecho a una compensación financiera para el contratista y también suponen un coste suplementario, derivado de la prolongación de los contratos de asistencia a la supervisión de las obras;
- d) numerosos supervisores no mantienen unas estimaciones actualizadas de los precios unitarios, de las cantidades y del coste final del contrato, lo que resulta indispensable para la buena gestión del mismo, y se limitan a elaborar una lista de las órdenes administrativas emitidas. Este enfoque no ofrece la visión analítica necesaria. Además, cuando una modificación se debe a una mala estimación de las cantidades previstas en el contrato, puede efectuarse sin orden administrativa;
- e) por encima de un cierto margen, las modificaciones de elementos individuales o acumulados dan derecho a compensaciones financieras para el contratista porque los trabajos ya no se ejecutan en las condiciones previstas en la licitación;
- f) cuando las modificaciones son costosas y suponen una superación considerable el precio del contrato, numerosos supervisores y constructores acuerdan compensar el exceso de costes con la reducción de otras cantidades o prestaciones. La justificación de estas reducciones, que tienen tanta importancia como los aumentos en la economía del contrato y en la calidad de los resultados, no está suficientemente controlada.

Recuadro nº 4

Control insuficiente de las consecuencias financieras de las modificaciones

1. En Etiopía, la amplitud de las modificaciones solicitadas para la carretera Addis Abeba-Mojo-Awassa permitió a la empresa presentar reclamaciones para compensar las prórrogas de las obras y las demás consecuencias indirectas. Estos distintos elementos no se tuvieron en cuenta a la hora de autorizar las modificaciones. En el caso de la carretera Addis Abeba-Jima, la empresa se basó en la importancia de las modificaciones para obtener también un aumento de los precios unitarios del contrato.
2. En Jamaica, la decisión de reducir el espesor de la capa de rodadura de las carreteras rehabilitadas se tomó sin que se conocieran con precisión las economías realizadas y las consecuencias en la durabilidad de las obras. En el caso de las obras de saneamiento de Ocho Ríos, las subestimaciones importantes de cantidades y otras inexactitudes del contrato fueron objeto de correcciones que dieron lugar a contenciosos y a aplazamientos costosos.

3. En Malí, aunque las obras de la carretera Diéma-Didiéni sufrían retrasos importantes imputables a la empresa, la autoridad contratante concedió ocho meses de prórroga sin modificar el coste inicial del contrato. Sin embargo, al término de las obras la empresa presentó una reclamación que incluía los costes derivados de las ampliaciones de plazo obtenidas.

4. En Senegal, la autoridad contratante concedió una prórroga de cuatro meses y medio para la aplicación de una orden administrativa relativa a la carretera Guéoul-Baralé, sin que se acordaran sus consecuencias financieras. En las mismas condiciones, se concedió una prórroga de 12 meses para la carretera Senoba-Ziguinchor. En este último caso, la delegación se negó a avalar la prórroga y a comprometer al FED en la financiación de las consecuencias financieras de la misma.

5. En Tanzania, en el puerto de Zanzíbar se fijaron unos nuevos precios unitarios a través de una negociación entre el representante del supervisor y la empresa, de manera que, en gran medida, el precio del contrato ya no resulta de la licitación inicial. En el caso de las vías urbanas de Mwanza, el constructor aceptó la orden administrativa que reducía las especificaciones relativas a la capa de base, pero expresó reservas formales sobre la solidez de las obras construidas con arreglo a las especificaciones modificadas. En el caso del contrato de protección de la vía férrea Dar Es Salaam-Kigoma, aunque la parte esencial de las obras estaba terminada en diciembre de 1996, el supervisor solicitó modificaciones que prolongaron la movilización de la empresa hasta octubre de 1997. Al fin del contrato, la empresa presentó una reclamación para compensar la inutilización de su material durante la tramitación de las solicitudes de modificación.

Control insuficiente de las revisiones de precios

22. Las cláusulas de revisión de los precios de los contratos plantean problemas de aplicación porque no están bien adaptadas a la realidad de las operaciones financiadas. En cada país, a menudo se transcriben de un contrato a otro sin que se estudien las mejores prácticas aplicadas en otros países. Debido a esta compartimentación, las cláusulas de revisión pueden resultar muy diferentes de un contrato a otro aun tratándose de trabajos de la misma naturaleza. Algunos contratos utilizan fórmulas e índices, otros presentan el coste real justificado. La Comisión no aprovecha la experiencia extraída de los problemas encontrados para mejorar y armonizar las cláusulas de revisión de precios en todos los contratos de la misma naturaleza.

Recuadro nº 5

Control insuficiente de las revisiones de precios

1. En Camerún, la fórmula de revisión de precios del contrato de la carretera Bertoua-Garoua Boulai no incluía el asfalto, que sin embargo es un elemento importante en este tipo de obras. Tras una alza imprevisible y excepcional del precio de este producto durante el periodo de ejecución de las obras, la empresa introdujo una solicitud de modificación de la cláusula contractual de revisión de precios, que fue denegada por el supervisor. La solicitud, que representaba cerca del 11 % del precio inicial del contrato, fue reiterada al final de las obras en forma de reclamación. A raíz de este problema, las cláusulas de revisión de precios de los contratos de carreteras en preparación en Camerún se modificaron y se afinaron. No obstante, la consideración de la experiencia obtenida como en este caso sigue siendo un hecho aislado debido a la división de las operaciones por países.

2. En Jamaica, puesto que la cláusula de revisión de precios de los contratos de rehabilitación de carreteras era inaplicable en la práctica, el supervisor concedió durante la ejecución de las obras una revisión de precios a tanto alzado que representaba el 20,4 % del importe de los contratos. Debido al peso excesivo concedido a los índices de fuel y de asfalto con respecto a la realidad de los costes, esta revisión favoreció a las empresas.

3. En Tanzania, en relación con la carretera Wazo Hill-Bagamoyo, las distintas interpretaciones de la cláusula de revisión de precios del fuel dieron lugar a contenciosos que se resolvieron amistosamente gracias a la mediación de la Comisión. El importe de la revisión acordada, sin embargo, no fue objeto de una cláusula adicional al contrato.

Desacuerdos sobre los programas de ejecución

23. En cinco de los contratos examinados, las obras se iniciaron sin un programa de ejecución aprobado por el supervisor debido bien a su imprecisión y falta de realismo, bien a desacuerdos sobre las condiciones generales. Esta situación es contraria al artículo 17 de las condiciones generales de los contratos y se presta al desarrollo de contenciosos, puesto que las partes no comparten la misma interpretación de los documentos contractuales. Además no permite supervisar con rigor las realizaciones de la empresa con respecto a las previsiones de ejecución. El mismo artículo 17 no prevé unas disposiciones para resolver esta situación. Las condiciones especiales en general no aportan ninguna precisión útil, de manera que los supervisores y las delegaciones dejan que siga existiendo, sin una reacción adecuada, esta situación que perjudica la buena gestión de las operaciones.

Tratamiento tardío e inadecuado de las reclamaciones

24. Las condiciones generales de los contratos de obras financiadas por el FED prevén las modalidades de tratamiento de las reclamaciones de pagos adicionales (artículo 55) o de prórroga del plazo de ejecución (artículo 35), así como de la resolución de litigios (artículo 68). Los eventuales procedimientos de conciliación y de arbitraje se detallan en un reglamento ⁽¹⁾ separado aplicable a los contratos de cualquier naturaleza financiados por el FED, de conformidad con el artículo 307 del Cuarto Convenio de Lomé. Estas distintas disposiciones tienen por objeto garantizar una resolución amistosa de los distintos tipos de reclamación con la mayor celeridad tras los hechos que los justifiquen. El cuadro 3 indica las principales reclamaciones relativas a los contratos examinados, que todavía estaban pendientes al final de septiembre de 2002. De ese modo, la aplicación de las disposiciones contractuales es insuficiente por las razones principales siguientes:

- los supervisores, su asistencia técnica, las delegaciones y los servicios centrales de la Comisión posponen, a veces, la tramitación de las reclamaciones hasta el final del contrato, para liquidarlas globalmente;
- en general, no se movilizan a tiempo los medios y las competencias necesarias para estudiar las reclamaciones, de modo que, por una parte, se superan los plazos de respuesta previstos por la reglamentación y, por otra, la empresa se reafirma en su postura;
- las consecuencias financieras de las prórrogas no se examinan al mismo tiempo que las solicitudes de prórroga;
- las capacidades de los servicios centrales de la Comisión no le permiten tratar las solicitudes de asistencia para resolver los contenciosos que se le presentan.

Cuadro 3

Principales reclamaciones pendientes en septiembre de 2002, en los contratos examinados.

<i>(millones de euros)</i>			
Contrato	Fecha de reclamación inicial	Importe reclamado a 30.9.2002	% del contrato inicial
Camerún-Carretera Bertoua-Garoua Boulai	5.10.2001	7,4	13,4 %
Etiopía-Carretera Addis Ababa-Awassa	18.10.2000	22,1	56,0 %
Etiopía-Carretera Addis Abeba-Jima	4.10.2000	14,1	26,7 %
Malí-Carretera Diéma-Didiéni	10.5.1999	12,8	119,4 %
Total		56,4	30,7 %

Fuente: Reclamaciones presentadas por los contratistas.

⁽¹⁾ Normas de procedimiento de conciliación y de arbitraje de los contratos financiados por el FED (anexo V de la Decisión nº 3/90 del Consejo de Ministros ACP-CEE de 29 de marzo de 1990).

Recuadro nº 6

Tratamiento tardío e inadecuado de las reclamaciones

1. En Camerún, la gestión técnica, administrativa y financiera del contrato de construcción de la carretera Bertoua-Garoua Boulai fue eficaz porque los problemas de ejecución en general fueron tratados de manera adecuada y oportuna por todas las partes. No obstante, los dos problemas graves (precio del asfalto y obras de mantenimiento en régimen de gestión directa) cuyo tratamiento prefirieron aplazar el supervisor y la delegación hasta la liquidación final motivaron por último una reclamación importante.

2. En Etiopía, la empresa presentó reclamaciones que siguen en espera de tramitación con respecto a tres contratos de carreteras de los que dicha empresa es titular. Presentada en octubre de 2000, la reclamación más importante relativa a la carretera Addis Abeba-Awassa representa más de la mitad del precio inicial del contrato, y varias otras reclamaciones pendientes elevan este porcentaje a un total de cerca del 70%. La reclamación más importante de la carretera Addis Abeba-Jima, basada en la suspensión de las obras que tuvo lugar en julio de 2000, representa más de una cuarta parte del precio inicial del contrato.

3. En Jamaica, en relación con los contratos de tratamiento de aguas residuales de Negril y de Ocho Ríos, la incapacidad de la delegación, del supervisor y de la asistencia técnica para desempeñar plenamente su función ante una empresa que, a su vez, tampoco ha cumplido bien sus obligaciones, dio lugar a la acumulación de cuestiones no resueltas y a un clima de desconfianza entre las partes. Por último, la empresa presentó 94 reclamaciones y el supervisor 35. Finalmente, se firmó un acuerdo global amistoso.

4. En Malí, en relación con la carretera Diéma-Didieni, la empresa presentó en mayo de 1999 una reclamación por un 121% del precio del contrato inicial. La Comisión y el supervisor no trataron el problema con el rigor y la rapidez necesarios. En agosto de 1999, sólo habían procedido a una evaluación muy superficial de la reclamación y, en mayo de 2000, la autoridad contratante pedía la mediación de los servicios centrales. Ahora bien, los expertos solicitados 10 meses más tarde por la Comisión todavía no habían terminado sus análisis en junio de 2002. Esta lentitud debilita las posiciones del supervisor.

5. En Senegal, tres de los contratos examinados fueron objeto de un contencioso, y dos de ellos prosiguieron hasta el arbitraje. Las sentencias arbitrales se tradujeron en aumentos de cerca de un tercio del precio de cada contrato. La administración nacional no actuó con suficiente rigor y no se implicó lo bastante en el tratamiento de estos litigios. Puesto que el dispositivo de la Comisión y la asistencia técnica también han sido deficientes, el conjunto de la parte cliente no ha podido desempeñar su papel con eficacia ante las pretensiones de empresas que disponían de servicios jurídicos sólidos y avezados.

6. En Tanzania, más de tres años después de la emisión de la factura final del contrato de protección de la vía férrea Dar Es Salaam-Kigoma, certificada por el supervisor, la Comisión todavía no ha decidido si el FED podía hacerse cargo de las reclamaciones que acompañaban a dicha factura. En el caso de las vías urbanas de Mwanza, el supervisor y la delegación no reaccionaron a las reclamaciones de la empresa en el plazo previsto en el contrato, de modo que ésta se ha encontrado en posición de fuerza y ha hecho constar su derecho a pedir una rescisión acompañada de indemnizaciones.

- a) la falta de adecuación del personal a las necesidades ha impedido en algunos casos el seguimiento atento necesario;
- b) el peso preponderante concedido por las delegaciones a los aumentos del importe que se ha de financiar. Ahora bien, los problemas financieros con frecuencia reflejan los problemas de ejecución encontrados cuando ya es demasiado tarde para reaccionar de manera útil;
- c) cuando una o varias partes no han ejercido plenamente sus responsabilidades en el proceso de gestión, esta debilidad no se ha detectado en el nivel adecuado ni se ha tratado con el rigor necesario.

26. Numerosos problemas técnicos u organizativos se plantean por igual en los distintos países, sin que se informe a las delegaciones y las autoridades nacionales en cuestión de las soluciones elaboradas por sus homólogos. Al no disponer de ningún apoyo sistemático de los servicios centrales en este ámbito (véase el apartado 28), las delegaciones no pueden aplicar el artículo 287 del Cuarto Convenio de Lomé, que dispone que la instrucción de los proyectos tenga en cuenta la experiencia extraída de operaciones similares, así como los resultados de estudios realizados de proyectos o programas del mismo tipo.

27. Los controles documentales que efectúan las delegaciones de las órdenes de pago no están concebidos para detectar los problemas de la realidad de las prestaciones o de la conformidad con los contratos. Por lo esencial, estos problemas sólo se conocen a través de los controles realizados por el supervisor y su asistencia técnica, y de los certificados que éstos transmiten a las delegaciones como justificación de las solicitudes de pago.

Recuadro nº 7

Función de las delegaciones

1. En Etiopía, la delegación cuenta desde hace varios años con dos ingenieros. No obstante, hasta 2002 se subestimaron en los informes de la delegación y del ordenador nacional de pagos las divergencias de concepción entre las autoridades y la Comisión sobre el dispositivo de gestión de los contratos financiados por el FED, así como la magnitud de los problemas de diseño y ejecución encontrados en los contratos de carreteras. En el caso de la construcción de un edificio escolar en Awassa, la incompatibilidad entre los procedimientos de gestión contractual aplicados por el Ministerio de Educación y los propugnados por la Comisión se saldó con un bloqueo administrativo por parte de la Comisión en el momento del pago final, en perjuicio de la pequeña empresa que realizó los trabajos. La delegación aprobó facturaciones intermedias sin llamar la atención sobre la necesidad de autorizar las obvias modificaciones de cantidades que se desprendían de las situaciones intermedias.

2. En Jamaica, la delegación no dispuso de un ingeniero experimentado para seguir los proyectos de infraestructura hasta enero de 2001. Durante la difícil ejecución de los proyectos examinados, el puesto ha estado bien vacante (1998), bien ocupado por agentes competentes en otros ámbitos.

Dispositivo de gestión**Función de las delegaciones**

25. Las delegaciones no siempre han podido cumplir sus obligaciones en materia de seguimiento por las razones principales siguientes:

3. En Madagascar, las obras de los mataderos provinciales no fueron supervisadas por una asistencia técnica especializada por razones económicas. La delegación no efectuó ningún seguimiento sobre el terreno. Una auditoría determinó que el avance de las obras, de un 38 %, era considerablemente inferior al indicado en los informes de ejecución elaborados mientras se desarrollaban los trabajos y que por ello, los pagos efectuados, correspondientes al 60 % del contrato, eran excesivos. La autoridad contratante se encuentra en una situación difícil para recuperar los pagos efectuados en exceso, ya que el contrato se rescindió por defecto de ejecución en septiembre de 2000.

4. En Malí, hasta 1998 la delegación no dispuso de un ingeniero para supervisar los proyectos de infraestructura. La sobrecarga de trabajo se tradujo por unos retrasos demasiado importantes en la reacción ante los problemas planteados. En el marco de la desconcentración, la unidad en cuestión pasó a contar con tres personas a mediados de 2002.

5. En Senegal, la delegación no pudo garantizar un seguimiento atento de los proyectos de infraestructura hasta septiembre de 2001. En 1999, se negó a avalar una orden administrativa importante para la carretera Senoba-Ziguinchor, al no contar con expertos que apreciaran su validez, y permaneció pasiva ante el desarrollo de los contenciosos con las empresas que ejecutaban los contratos examinados. A comienzos de 2002 en el contexto de la desconcentración, se reforzó la plantilla de la delegación.

6. En Tanzania, desde abril de 2001, la delegación sólo disponía de un asesor técnico para supervisar 20 proyectos de infraestructura que incluían unos 40 contratos. En este contexto, el objetivo de supervisar todos los aspectos financieros y técnicos de los proyectos asignados al asesor técnico por su descripción de funciones, no pudo alcanzarse. En las vías urbanas de Mwanza, el anticipo del 20 % pagado al contratista excedía las compras de material justificadas, contrariamente al artículo 46 de las condiciones generales del contrato. Se imputaron a éste gastos de funcionamiento del ministerio de obras públicas sin justificación, y después fueron nuevamente facturados por el contratista aplicando un margen del 25 %.

Función de los servicios centrales

28. Los servicios centrales geográficos (organizados por países) y de apoyo a las operaciones están demasiado compartimentados y no han identificado los aspectos clave a los que deba dirigirse prioritariamente la atención del limitado número de especialistas disponibles en la sede y en las delegaciones. Las evaluaciones realizadas al final de los proyectos pueden aplazarse mucho en espera de la conclusión de aspectos secundarios del proyecto. Las enseñanzas adquiridas de los problemas encontrados, de las auditorías técnicas, de los informes de evaluación y de la supervisión no se recaban ni se difunden a continuación a todos los gestores participantes. La eficacia de las delegaciones se ve así limitada por la ausencia de una competencia sectorial, que debería estar a la altura de las ambiciones y de la talla de la Comisión y beneficiar a todos los agentes en todos los países.

29. La construcción de la carretera Bertoua-Garoua Boulai en Camerún constituye por sí sola un ejemplo de la importancia de numerosos aspectos para la buena concepción y ejecución de las obras, que deberían tenerse en cuenta en beneficio de numerosos proyectos de este tipo financiados por el FED o por el presupuesto de la Unión Europea:

- a) el valor añadido del recurso adecuado y oportuno a auditorías técnicas periódicas y a asesoramientos técnicos puntuales como complemento a la misión de control con respecto, por ejemplo, a la calzada, a los contenciosos o a la composición de los revestimientos;
- b) la necesidad de calcular la capacidad de soporte de los suelos en grados diversos de impregnación en agua;
- c) la utilidad de la medición por radar para controlar los espesores de la capa de base, ya sea en el momento de la recepción provisional o durante las obras, antes de la colocación de la capa de rodadura;
- d) la utilidad de imponer técnicas de ejecución y de control compatibles con las escasas tolerancias aplicadas para especificar los espesores de la capa de base;
- e) la sensibilidad del precio y del impacto medioambiental ante parámetros técnicos o de trazado, a veces inmersos en el conjunto de las especificaciones, como la velocidad de referencia, la anchura del terreno ocupado por las obras, la pendiente o la velocidad de desagüe que necesitan la construcción de zanjas de hormigón, o la altura de la carretera.

30. Las orientaciones y los instrumentos de apoyo facilitados por los servicios centrales se centran en la preparación y en la celebración de los contratos, y seguidamente, en su ejecución financiera. No abarcan de manera suficiente la supervisión de su buena ejecución, de modo que en un ámbito tan exigente y complejo como el de los proyectos de infraestructura, ésta corresponde a cada delegación y a cada país, y depende en muy gran medida de la experiencia y de la capacidad de los agentes existentes. Las delegaciones no disponen de descripciones de función precisas ni de cuadros de indicadores que les permitan optimizar la asignación de sus recursos humanos al seguimiento de los proyectos. Las prácticas útiles de no objeción a las órdenes administrativas establecidas de manera empírica por determinadas delegaciones no están integradas en los procedimientos de la Comisión.

31. Los servicios centrales no registran los problemas planteados con los consultores y con las empresas de obras públicas, de modo que las cláusulas de exclusión previstas en las condiciones generales son difíciles de aplicar.

32. La unidad encargada de facilitar la mediación de la Comisión en los contenciosos no dispone de los recursos humanos necesarios para responder con eficacia a las cada vez más numerosas solicitudes relativas a los contratos de obras. Sólo presta su apoyo cuando el Estado ACP afectado emite una petición de mediación. Al final de septiembre de 2002, sólo tenía conocimiento de una de las cuatro reclamaciones que figuran en el *cuadro 3*.

33. Los sistemas contables y de gestión de la Comisión no permiten conocer con precisión la situación de los contratos de obras financiadas por el FED:

- a) numerosos contratos están fragmentados entre varias referencias contables, sin que puedan identificarse las cuentas asociadas ni sea posible reagruparlos;
- b) los contratos de obras financiados por el FED en el marco de programas de trabajo no están identificados;
- c) el objeto del contrato no siempre está registrado y tampoco la naturaleza de las obras y el tipo de infraestructura de que se trata;
- d) el importe contabilizado inicialmente no es el importe del contrato en la fecha de su firma. Incluye provisiones a la discreción del ordenador de pagos, de manera que la evolución de los precios de los contratos no puede supervisarse y analizarse sobre la base de los datos contables;
- e) no se registra la estimación del coste final, ni las reclamaciones financieras.

Asistencia técnica

34. El mecanismo que asegura la buena gestión financiera de la ejecución de los contratos financiados por el FED es frágil debido al número de participantes y a su complejidad administrativa y de toma de decisiones. En el contexto de cada país, es necesaria una estrategia de recurso a la asistencia técnica adaptada a las necesidades para que el dispositivo del FED desempeñe con eficacia, como por ejemplo en Camerún, su papel de cliente ante las empresas que ejecutan los trabajos. Cuando ni la Comisión ni las propias autoridades nacionales han podido garantizar la buena gestión de las operaciones ni convenir un refuerzo juicioso de los eslabones débiles del mecanismo, la eficacia y la eficiencia de las inversiones en estudios y en asistencia a la supervisión quedan reducidas, como sucedió en Etiopía. Si bien el artículo 275 del Convenio de Lomé dispone que la asistencia técnica sólo se concederá a petición del Estado ACP, también exige que el examen de programas tenga debidamente en cuenta las limitaciones en materia de recursos humanos nacionales y garantice el aprovechamiento de dichos recursos. Los convenios de financiación no están suficientemente detallados en este respecto.

Recuadro nº 8

Asistencia técnica

1. En Camerún, la sinergia de las competencias entre el ingeniero de la delegación y la célula de coordinación de los proyectos viarios regionales, de que disponía la autoridad contratante permitió asegurar, en el caso de la carretera Bertoua-Garoua Boulai, el buen funcionamiento del procedimiento de no objeción a las órdenes administrativas, la reacción a los problemas de ejecución y la movilización puntual de expertos a su debido tiempo, la realización eficaz de una auditoría periódica, una resistencia adecuada a las pretensiones de la empresa y, por último, el establecimiento de una cooperación constructiva con la empresa. Además, el aprovechamiento de experiencia en beneficio de la concepción de los futuros proyectos en el país parece garantizado y las medidas de acompañamiento han sido objeto de un seguimiento atento.

2. En Etiopía, la asistencia técnica al servicio del supervisor estaba encargada, con poco realismo, tanto de tareas horizontales de refuerzo de las capacidades como de tareas operativas de gestión de los contratos. Por ello, no pudo hacer frente a numerosos problemas de concepción y de ejecución planteados por los contratos financiados por el FED. La reticencia de la autoridad contratante al derecho de control de la Comisión sobre la ejecución de los contratos, así como sus retrasos, redujeron en gran medida la eficacia de las oficinas de control encargadas de la asistencia a la supervisión de la ejecución de cada contrato y su motivación para integrarse en el dispositivo de gestión.

3. En Jamaica, la Comisión, la autoridad contratante y el supervisor no consiguieron controlar la ejecución de los proyectos examinados. En el caso de los proyectos de carreteras, los recursos dedicados a la asistencia técnica no se reforzaron para abordar la cuestión de las revisiones de precios. En los contratos de tratamiento de aguas residuales de Negril y Ocho Ríos, las carencias de la gestión contractual dieron lugar a que los costes de supervisión a cargo del FED pasaran de 1 millón de euros a 4,1 millones de euros. Este aumento del 300 % se efectuó como excepción a las normas internas que limitan los aumentos de los contratos de obras y de servicios al 50 % de su importe inicial.

4. En Malí, el contrato de asistencia a la supervisión se firmó siete meses después del comienzo de las obras de la carretera Diéma-Didiéni. A continuación se sucedieron cinco jefes de misión, y la calidad del análisis de las reclamaciones a la empresa fue insuficiente.

5. En Senegal, no se adoptó ninguna medida para resolver las carencias de la asistencia a la supervisión constatadas en varios contratos examinados. En la carretera Mékhé-Saint Louis, se acumularon los retrasos en la elaboración de las cuentas finales, de los informes y planes de ejecución y del registro diario de la obra. Al haber vencido el contrato de servicios, no se prestó ninguna asistencia técnica a la supervisión de los últimos trabajos ni a la recepción definitiva. En el caso de la carretera Senoba-Ziguinchor, se sucedieron tres jefes de misión, el informe final quedó incompleto, no se explicaron las diferencias entre las cantidades previstas y facturadas y el análisis de las reclamaciones de la empresa fue insuficiente. En la carretera Guéoul-Louga, el análisis de las reclamaciones de la empresa no pudo aprovecharse, en particular porque no contenía datos cuantificados.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Apreciación global

35. Las obras financiadas por el FED en general contribuyen de manera significativa y pertinente a las estrategias nacionales de desarrollo de las infraestructuras. No obstante, con demasiada frecuencia las realizaciones, los costes y los plazos difieren sustancialmente de lo estipulado inicialmente de los contratos. Aunque este tipo de proyectos está sujeto por naturaleza a variaciones e imprevistos, el Tribunal constata que el dispositivo de gestión concebido para supervisar la ejecución de los trabajos con arreglo a las estipulaciones no puede garantizar la buena gestión financiera de las operaciones en caso de modificarse considerablemente el diseño o el alcance de las obras (véanse los apartados 8 a10).

36. Las insuficiencias y errores en los estudios de concepción o de ejecución son la causa de muchas de las diferencias observadas con respecto a las previsiones. Debido a la ausencia de control de calidad de los estudios, un número excesivo de contratos se basa en unas condiciones generales erróneas o poco realistas (véanse los apartados 13 a 20). Con demasiada frecuencia, el dispositivo de ejecución no es aplicado con la suficiente determinación por los servicios centrales y las delegaciones de la Comisión, así como por las administraciones nacionales correspondientes. Esta situación permite además a las empresas eludir sus responsabilidades o, cuando las modificaciones son sustanciales, cuestionar los precios resultantes de la licitación. El dispositivo de ejecución establecido para gestionar situaciones normales resulta insuficiente en estos casos (véanse los apartados 21, 25 y 32). La estrategia de recurso a la asistencia técnica no siempre permite reforzar los eslabones débiles del dispositivo de cada país (véase el apartado 34).

37. Muchos problemas de ejecución encontrados se repiten en distintos contratos y países. Desafortunadamente, los servicios centrales, al igual que la articulación entre éstos y las delegaciones, no están organizados para adquirir una competencia sectorial que beneficie a todos los contratos de obras financiados por el FED, lo que priva a la intervención de la Comisión de una parte de su valor añadido. No están claramente definidos los aspectos clave a los que debe referirse el seguimiento de los proyectos, que está demasiado centrado en la autorización formal de los pagos (véanse los apartados 26 a 30). No se detecta ni supervisa adecuadamente a los contratistas cuyas prestaciones son insuficientes (véanse los apartados 14 y 31). La información y los sistemas contables y de gestión no están adaptados para realizar un seguimiento minucioso de la ejecución técnica y financiera de los proyectos (véase el apartado 33).

Recomendaciones sobre los estudios y expedientes de licitación

Recomendación nº 1

38. Debería reforzarse el control de calidad de los estudios y responsabilizarse financieramente a las empresas consultoras en caso de negligencia profesional de su parte.

El control de calidad de los estudios debería referirse a los aspectos siguientes:

- definición de la precisión del estudio y de los estudios complementarios necesarios antes de la ejecución,
- adecuación del presupuesto asignado a los estudios y a las obras e intervención de expertos del país ACP,
- errores y omisiones y fiabilidad de las cantidades de las estimaciones de precios. Podría fijarse una precisión del 10 %,
- coherencia entre los estudios relativos a un mismo proyecto,
- cláusulas de revisión de precios y precisiones aportadas por las cláusulas particulares a las condiciones generales, en particular para el tratamiento de los litigios.

La responsabilización de las empresas consultoras se basa en una transposición detallada en los pliegos de condiciones del apartado 5 del artículo 14 y el apartado 3 del artículo 17 de las condiciones generales aplicables a los contratos de servicios. El nivel de detalle de los estudios y de los informes sobre el terreno previstos en las ofertas debería ir acompañado de garantías sobre la precisión de las cantidades y de los métodos indicados en el expediente de licitación, lo que contribuiría a evitar ofertas de presupuestos insuficientes.

Recomendaciones sobre las modificaciones durante la ejecución

Recomendación nº 2

39. Las órdenes administrativas deberían incluir siempre una evaluación con datos de su incidencia cuantitativa y financiera. Las modificaciones que impliquen reducir el alcance o la calidad de las obras deberían ser objeto de una autorización detallada.

La cuantificación debería referirse no sólo a las partes de las estimaciones de precios inmediatamente afectadas, sino también a los demás aspectos y a la duración de las obras.

Las reducciones no deberían considerarse a la ligera como economías, particularmente cuando se realizan para facilitar la aceptación de excesos de costes inesperados. El análisis debería centrarse en:

- la eventual modificación a favor del contratista de la estructura de los precios,
- las consecuencias en la rentabilidad de las obras,
- las otras posibilidades de aumentar el presupuesto del proyecto.

Recomendación nº 3

40. La supervisión debería movilizar inmediatamente la competencia necesaria para resolver los problemas de ejecución. La práctica consistente en aplazar el tratamiento de las reclamaciones hasta el final del contrato debería abandonarse.

Cuando se plantean problemas de ejecución, la supervisión debería hacer realizar inmediatamente los estudios periciales necesarios para apreciarlos y resolverlos con autoridad.

Todas las reclamaciones o notificaciones por parte de la empresa de hechos que puedan dar lugar a una reclamación deberían ser objeto de un seguimiento que se ajustara a plazos establecidos para:

- el acuse de recibo y la petición de cuantificación y justificación por parte del supervisor,
- la producción de los datos cuantificados y de los justificantes por la empresa,
- la aceptación o la denegación por el supervisor, sobre la base de exámenes adecuados en los plazos establecidos.

Recomendaciones sobre el dispositivo de gestión**Recomendación nº 4**

41. La desconcentración de las responsabilidades hacia las delegaciones debería ir acompañada de una reorganización que permita a los servicios centrales prestar apoyo a las delegaciones a través de una competencia sectorial.

La organización y la misión de los servicios centrales deberían tener en cuenta los aspectos siguientes:

- *abandono de la organización geográfica de los servicios centrales en beneficio de polos de competencia que beneficien a todos los proyectos del mismo tipo,*
- *refuerzo de los instrumentos básicos de gestión de la delegación: identificación de los aspectos claves en los que deben centrarse los esfuerzos de gestión, seguimiento de la estimación del coste final del contrato, cuadros de indicadores, ejemplos de interpretación de las condiciones generales, registro de la información útil para el desarrollo de la competencia sectorial de la Comisión,*
- *realización de evaluaciones de final de proyecto para todos los proyectos de envergadura en cuanto estén sustancialmente concluidos.*

En las delegaciones, debería obtenerse y difundirse la siguiente información:

- *realizaciones de la asistencia técnica, de las empresas de consultoría y de las empresas titulares de los contratos de obras,*
- *discrepancias en la interpretación de las condiciones generales y específicas de los contratos, incluso cuando se resuelven amistosamente a escala local,*
- *principales problemas de ejecución planteados y soluciones encontradas,*
- *estrategia de recurso a la asistencia técnica, que debería apreciarse en el momento de la propuesta de financiación.*

Recomendación nº 5

42. Debería prestarse mayor atención a las medidas de acompañamiento que incidan sustancialmente en la rentabilidad y en la durabilidad de las obras.

Deberían tenerse más en cuenta los aspectos siguientes:

- *las limitaciones de la supervisión y del mantenimiento de los proyectos de pequeña envergadura o geográficamente dispersos,*
- *el mantenimiento y el control de las cargas por eje en las carreteras y las políticas tarifarias y de conexión en el tratamiento de aguas residuales,*
- *posibilidad de una cooperación con las empresas combinando construcción y mantenimiento de las carreteras.*

Recomendación nº 6

43. A la luz de la experiencia adquirida, deberían revisarse las condiciones generales relativas a la ejecución de los contratos de obras, que no han sido modificadas desde marzo de 1990.

Debería prestarse una atención particular a los aspectos siguientes:

- *el pago de los anticipos que permiten la puesta en marcha y la movilización de los equipos debería ir acompañado de un seguimiento formal de dicha movilización y de sanciones financieras en caso de no producirse ésta en los plazos previstos,*
- *las penalizaciones por retraso podrían combinarse con una bonificación en caso de respeto o anticipación a los plazos,*
- *la falta de acuerdo sobre el programa de ejecución debería tener consecuencias.*

El presente Informe ha sido aprobado por el Tribunal de Cuentas en Luxemburgo en su reunión del día 8 de mayo de 2003.

Por el Tribunal de Cuenta
Juan Manuel FABRA VALLÉS
Presidente

ANEXO I

Contratos de obras financiados por los sexto, séptimo y octavo FED

(en millones de euros)

Países	Contratos identificados	Pagos
Angola	48,36	38,52
Antigua y Barbuda	4,64	4,64
Bahamas	6,97	6,97
Barbados	32,31	30,53
Belize	23,12	23,12
Benín	189,77	126,13
Botsuana	23,61	23,36
Burkina Faso	212,89	139,66
Burundi	75,76	73,27
Camerún	164,57	141,49
Cabo Verde	28,84	27,90
Comoras	22,99	22,93
Congo (Brazzaville)	27,92	27,64
Cooperación regional	0,00	0,00
Costa de Marfil	19,90	19,75
Yibuti	16,39	16,03
Etiopía	163,94	92,84
Fiyi	14,48	14,48
Gabón	45,14	44,66
Gambia	6,20	6,20
Ghana	82,64	69,52
Granada	0,43	0,43
Guinea	187,21	122,49
Guinea ecuatorial	7,81	6,29
Guinea-Bissau	44,40	28,81
Guyana	20,72	20,21
Haití	56,33	34,00
Jamaica	63,78	61,65
Kenia	70,21	70,21
Kiribati	0,10	0,10
Lesoto	52,39	44,85
Liberia	3,00	2,74
Madagascar	116,67	113,29
Malawi	145,80	128,55
Malí	171,12	117,21
Mauricio	41,04	36,34
Mauritania	90,57	72,63
Mozambique	133,51	110,26
Namibia	33,38	31,77
Níger	134,20	112,03
Nigeria	58,70	58,04
Uganda	103,95	101,19
Papúa-Nueva Guinea	53,35	53,30
República Democrática del Congo	43,85	39,24

(en millones de euros)

República Centroafricana	83,77	83,56
República Dominicana	30,67	20,33
Ruanda	63,30	58,03
San Cristóbal y Nieves	7,92	7,91
San Vicente y las Granadinas	7,09	7,09
Santa Lucía	2,61	2,61
Salomón	2,89	2,89
Samoa	21,00	18,41
Santo Tomé y Príncipe	10,86	8,96
Senegal	147,05	117,87
Seychelles	6,97	6,92
Sierra Leona	37,27	35,52
Somalia	3,49	3,31
Sudán	7,38	7,38
Surinam	12,90	12,79
Suazilandia	23,74	23,68
Tanzania	233,71	211,60
Chad	102,04	68,02
Togo	21,40	21,40
Tonga	6,43	6,20
Trinidad y Tobago	16,17	5,74
Vanuatu	3,99	3,93
Zambia	89,54	75,67
Zimbabue	15,49	15,36
Total África, Caribe y Pacífico	3 818,03	3 147,83
Anguilla	1,55	1,55
Antillas Neerlandesas	3,24	3,24
Aruba	9,01	9,01
Caiman	1,49	1,49
Islas Vírgenes	2,47	2,47
Mayotte	9,01	8,98
Montserrat	4,20	4,20
Nueva Caledonia	10,07	9,18
Polinesia francesa	13,37	10,31
San Pedro y Miquelón	2,60	2,60
Santa Elena	1,39	1,39
Islas Turcas y Caicos	4,76	4,76
Islas Wallis y Futuna	0,55	0,55
Total países y territorios de ultramar	63,72	59,72
Total de contratos de obras registrados	3 881,74	3 207,55
Total de los 6º, 7º y 8º FED	23 598,14	20 610,88
Parte de los contratos de obras registrados	16 %	16 %

Fuente: Cuentas de la Comisión al 30 de septiembre de 2002 reprocesadas para asignar los proyectos regionales a los países beneficiarios. Los contratos examinados en el marco del presente Informe corresponden a los países que figuran en negrita (detalles en el *anexo II*)

ANEXO II

Contratos examinados

(en millones de euros)

Referencias contables	Descripción	Fecha del contrato	Importe inicial del contrato excluidas provisiones	Importe comprometido a 30.9.2002	Importe pagado a 30.9.2002	Total de los contratos de obras identificados	% examinado
5 CM 44, 45 6 CM 17 1, 18 1, 42 1	Carretera Yaoundé-Ayos	05/91	62,4	66,2	66,2		
6 RPR 555 2 7 RPR 630 3,4, 12 a 15 7 CM 50 2, 50 3	Carretera Bertoua-Garoua Boulai	03/99	55,1	68,2	59,8		
7 CM 43 7, 8 CM 11 3	Protección, saneamiento-ciudad de Kousseri	03/98	4,5	4,7	4,7		
7 CM 43 5, 44 1	Vías públicas-ciudad de Kousseri	06/97	2,3	2,4	2,4		
Subtotal Camerún	4		124,3	141,6	133,1	164,6	86 %
7 ET 93 1, 94 1	Carretera Addis Abbeba-Modjo-Awasa	09/97	39,4	49,1	44,6		
7 ET 99 01, 8 ET 3 3	Carretera Addis Abbeba-Jimma	03/99	52,7	70,0	30,6		
8 ET 4 1	Carretera Addis Abbeba-Woldyia Lot 2	11/00	35,9	38,3	12,2		
7 ET 90 3	Edificio escolar en el colegio agrícola de Awassa	10/99	0,2	0,2	0,2		
Subtotal Etiopía	4		128,2	157,6	87,7	163,9	96 %
7 JM 6 5, 8 JM 12 1	Carretera Papine-Buff Bay	03/99	6,2	8,6	8,4		
7 JM 6 7, 8 JM 12 2	Carretera Chovey-Highgate, Port Maria-Water Valley	03/99	2,9	3,6	3,5		
7 JM 6 8, 8 JM 12 3	Carretera Highgate-Richmond, Highgate-Tavern Hill	03/99	2,7	2,8	2,8		
7 JM 23 2 et 3, 24 1 y 2	Saneamiento Negril y Ocho Ríos	05/94	26,4	32,0	29,7		
Subtotal Jamaica	4		38,1	47,0	44,5	63,8	74 %
7 MAG 33 2	Carretera nacional 4 y puente sobre Kamolandy	02/96	14,1	25,2	25,2		
6 MAG 69 13	Mataderos provinciales	12/97	1,8	1,8	0,8		
6 MAG 85 5	Aeropuertos provinciales	10/97	6,6	7,2	7,2		
Subtotal Madagascar	3		22,4	34,2	33,2	116,7	29 %
7 MLI 80 5, RPR 386 1	Carretera Segou-Faramana	05/96	11,4	13,1	12,1		
7 MLI 80 3	Carretera de tierra Diéma-Didieni	04/96	10,8	12,3	10,5		
7 MLI 80 4	Carretera Ouan-Sevare	04/96	3,1	3,8	3,8		
8 MLI 06 1	Carretera Sévaré-Bandiagara	11/99	5,0	5,8	5,8		
6 MLI 27 59	Carretera Miyou-Macina	05/00	3,9	4,5	3,9		
Subtotal Malí	5		34,1	39,5	36,2	171,1	23 %
7 SE 1 3	Carretera Guéoul-Barale	05/93	3,8	3,3	2,9		
7 SE 1 4	Carretera Meckhe-St Louis	08/95	11,2	13,6	10,4		
7 SE 1 5	Carretera Nioro du Rip-Keur Ayib	12/95	2,0	2,6	2,6		

(en millones de euros)

7 SE 1 6	Carretera Senoba-Ziguinchor	04/96	11,6	15,4	12,2		
8 SE 31 1	Saneamiento Pikine (St Louis)	07/00	4,1	4,1	4,1		
Subtotal Senegal	5		32,6	38,9	32,2	147,0	26 %
5 TA 42, 6 TA 11 1	Puerto de Zanzíbar (comenzado con el 5º FED)	12/87	13,5	23,9	23,9		
8 TA 10 1	Carreteras de Mwanza	10/00	22,5	25,7	9,6		
7 RPR 27 10	Protección contra las inundaciones	08/95	3,0	7,2	7,2		
7 TA 111 10	Rehabilitación de carreteras en Dar Es Salaam	12/98	1,6	1,7	1,7		
7 TA 89 1	Carretera de Bagamoya (excluidas obras financiadas bilateralmente por Italia)	04/96	1,3	2,0	1,8		
Subtotal Tanzania	5		41,8	60,5	44,1	233,7	26 %
Total	30		421,7	519,3	411,0	1 060,8	49 %
Cobertura de la fiscalización				13 %	13 %	27 %	
Total de los contratos de obras identificados en el marco de los 6º, 7º y 8º FED				3 881,7	3 207,6	3 881,7	

Fuente: Contratos y cuentas de gestión de la Comisión al 30 de septiembre de 2002.

RESPUESTAS DE LA COMISIÓN

RESUMEN

I. La Comisión acoge con satisfacción el análisis del Tribunal de las razones por las cuales algunos contratos de obras se han enfrentado con problemas y de los modos de evitar tales problemas. La atención prestada a los sectores de riesgo sirve de ayuda para determinar las cuestiones que se han de abordar en general. Los proyectos de infraestructura en países ACP no los financia solamente la Comisión; otros donantes se han enfrentado a dificultades similares.

Estos problemas ya se abordan en los procedimientos adoptados por la Comisión en los últimos años, en especial la publicación en 1996 de las Directrices del sector del transporte y la revisión en 2000 de los procedimientos de licitación. Actualmente, la Comisión pone todos los medios para que los estudios de los proyectos se completen antes de tomar la decisión de financiación de los contratos de obras, y espera que esto contribuya también a resolver los problemas aludidos.

II. La evaluación de los programas del sector del transporte realizada por la Comisión en 1994 llegó a la conclusión de que el establecimiento de redes de carreteras viables requiere un planteamiento sectorial; esta estrategia se ha desarrollado en colaboración con otros donantes, en particular los Estados miembros y el Banco Mundial.

En los últimos años la Comisión ha adoptado mejores prácticas para tratar los problemas vinculados al retraso de las obras. Planteamientos tales como completar los estudios teóricos antes de la concesión de los contratos de obras y seguir contratando a los mismos asesores para que supervisen también la ejecución de las obras, están reduciendo en gran medida la incidencia de los problemas técnicos, financieros y de gestión. Paralelamente, desde mediados de los años noventa se imparten programas de formación sobre política sectorial y gestión de proyectos a los funcionarios de la Comisión. En la actualidad ha aumentado considerablemente la comprensión de las cuestiones mencionadas en el informe del Tribunal.

Se debe hacer hincapié en la importancia del papel que desempeñan las autoridades de los países ACP en la gestión de la fase de ejecución de los proyectos, así como en la existencia de medidas adecuadas para el mantenimiento de la infraestructura una vez realizados éstos. La Comisión señala la importancia de las competencias concedidas a las instituciones locales en los Convenios de Lomé y el Acuerdo de Cotonú. En algunos de los casos mencionados por el Tribunal, los fallos de diseño de los proyectos son directamente atribuibles a estudios en los que no participó la Comisión. Sin embargo, no se puede planear a la perfección este tipo de grandes proyectos y muchos problemas son imprevisibles. Ser capaces de responder con la solución más económica a la necesidad de modificar un proyecto constituye una medida de buena gestión.

III. A pesar de los problemas técnicos y financieros, los proyectos de carreteras auditados han sido un éxito económico, han mejorado el acceso a los mercados locales y han fomentado el comercio regional. En la remodelación de los servicios centrales de la Comisión, actualmente en curso, se prevé una rápida implantación de las mejores prácticas en los distintos países. Por otra

parte, se prevé también la rotación de personal entre los servicios centrales y las delegaciones en los países ACP. Asimismo, al amparo de la desconcentración, se está aumentando progresivamente la dotación del personal de las delegaciones.

- IV. a) En 2000 se revisaron todos los procedimientos de la Comisión de contratación de asesores, con objeto de mejorar la calidad y el rendimiento. El órgano de contratación (generalmente el Gobierno) se encarga de emprender las acciones necesarias en relación con la negligencia profesional.
- b) La Comisión ya examina a fondo las cuestiones enumeradas por el Tribunal cuando el contratista pide cambios del contrato original. Tratará de hacer que se cumplan las Directrices existentes por lo que respecta a la presentación de argumentos para la realización del análisis pertinente.
- c) La reorganización decidida en febrero de 2003 está en curso.

INTRODUCCIÓN

3. Se debe hacer hincapié en la importancia del papel que desempeñan las autoridades de los países ACP en la gestión de la fase de ejecución de los proyectos, así como en la existencia de medidas adecuadas para el mantenimiento de la infraestructura una vez realizados éstos. La Comisión señala la importancia de las competencias otorgadas a las instituciones locales en los Convenios de Lomé y el Acuerdo de Cotonú. En algunos de los casos mencionados por el Tribunal, los fallos de diseño de los proyectos son directamente atribuibles a estudios en los que no participó la Comisión.

6. La Comisión reconoce que el procedimiento de control seguido por el Tribunal ha permitido determinar los principales tipos de problemas de ejecución de los contratos públicos. Y observa que la auditoría no ha estudiado las repercusiones económicas de los proyectos.

DIFERENCIAS EXCESIVAS ENTRE LOS CONTRATOS Y LAS REALIZACIONES

8. La Comisión considera una evaluación positiva, y un logro, el hecho de que la calidad de la mayoría de las obras fuera satisfactorio. Los proyectos de carreteras auditados han sido un éxito económico, han mejorado el acceso a los mercados locales y han aumentado el comercio regional. Se suman a la lista de los proyectos de carreteras, aproximadamente 30 000 km, financiados desde finales de los años ochenta, que han aportado grandes beneficios a los países y a las regiones correspondientes.

- b) La Comisión considera que los riesgos técnicos y financieros relativos a las carreteras Addis Abeba-Jima y Addis Abeba-Woldiya en Etiopía, están actualmente contenidos.
- c) Se han hecho grandes esfuerzos para aprovechar la experiencia de la construcción de la carretera Yaundé-Ayos en el proyecto de la carretera Bertoua-Garoua Boulai, por ejemplo la integración de las inquietudes medioambientales en el diseño del proyecto, la identificación y resolución a tiempo de los problemas surgidos en la ejecución de las obras, y la optimización del proyecto en ejecución. En Zanzíbar se suspendió la ayuda durante un tiempo, pero se está programando un proyecto revisado.

9. La compensación de los excesos de costes mediante la reducción o supresión de determinados trabajos es una decisión que ha de tener en cuenta los costes y los beneficios de las soluciones alternativas y en sí misma no constituye una situación anormal.

10. b) Una de las razones principales del incremento del coste de algunos proyectos fue el establecimiento de especificaciones más estrictas en la fase de ejecución.

Cuadro 1, punto 1. El hecho de que se esté planeando un nuevo estudio de viabilidad para la ampliación del tramo de carretera Addis Abeba-Modjo no implica que las obras realizadas no se planificaran adecuadamente en relación con el tráfico. Las modificaciones del diseño introducidas durante la construcción, principalmente el tercer carril en las cuestas, han contribuido considerablemente a la fluidez del tráfico a la velocidad prevista. El nuevo estudio de viabilidad podría considerarse como la planificación anticipada de una situación venidera, ya que las obras a que podría dar lugar el estudio no se van a realizar hasta dentro de ocho o diez años. Para entonces, el proyecto habrá entrado en su segundo decenio y, por lo tanto, habrá cumplido plenamente su objetivo.

Cuadro 1, punto 2, primer guión. Las protecciones en la ciudad de Kousséri en Camerún no tienen suficiente profundidad sólo en algunos puntos concretos. Hasta ahora no se han comunicado problemas de estabilidad.

Cuadro 1, punto 2, segundo guión. En los tres contratos de carreteras en Jamaica, no era económica la solución presentada de nivel de riesgo cero a la inestabilidad de las pendientes. El problema del arcén sin pavimentar mencionado en el informe del Tribunal estaba confinado a algunos tramos de carretera. La única solución alternativa era reducir el número de kilómetros; no se optó por ella porque habría significado el trastorno permanente del tráfico.

En el proyecto de las aguas residuales en Jamaica, la evaluación *a posteriori* especifica que los dos sistemas de alcantarillado han tenido muy pocas averías durante más de tres años de funcionamiento.

Para el puerto de Zanzíbar se está programando un proyecto revisado.

11. El Tribunal indica con razón que el mantenimiento de las carreteras es el elemento principal de la sostenibilidad de la red de carreteras. La Comisión llegó también a esta conclusión en la evaluación del sector del transporte realizada en 1993-94. Esta evaluación contiene también recomendaciones en el sentido de que el mantenimiento sostenible a nivel nacional significaba pasar de un planteamiento de proyectos a un planteamiento sectorial.

En 1996, la Comisión, en coordinación con los Estados miembros, publicó las Directrices prácticas para el sector del transporte «*Hacia el transporte sostenible: un planteamiento sectorial en la práctica*». Estas Directrices constituyen la estrategia de la Comisión para apoyar el transporte, particularmente el sector vial, en los países donde el transporte constituye un sector prioritario. En muchos países, como Benin, Ghana, Senegal, Camerún, Chad, Etiopía, Kenia, Tanzania, Uganda, Malawi, Madagascar, Mozambique y Zambia se ha desarrollado un programa sectorial en colaboración con los Estados miembros y el Banco Mundial.

La Comunicación 422 de la Comisión de julio de 2000 «*Promoción de un transporte sostenible en la cooperación al desarrollo*» desarrolla el planteamiento sectorial y fija los principios del transporte.

La Comunicación y las Directrices del sector del transporte sirvieron de base para establecer las Directrices de programación del sector transportes del 9º FED. Estas Directrices tratan las cuestiones de mantenimiento mencionadas por el Tribunal e incluyen una hoja de ruta para establecer la estrategia de respuesta de la Comunidad Europea en el sector del transporte en los documentos estratégicos nacionales y los programas indicativos nacionales.

La Comisión considera pues que el mantenimiento y la sostenibilidad de las carreteras es una cuestión prioritaria y en 2002 inició una evaluación global de sus intervenciones en el sector del transporte. En ella se tratarán las cuestiones planteadas por el Tribunal, y proporcionará una serie de reacciones valiosas para mejorar la aplicación del planteamiento sectorial.

12. La Comisión y muchos otros donantes comparten las inquietudes del Tribunal sobre el control de la carga por eje y la seguridad en carretera. La aplicación de las normas de tráfico es una cuestión compleja que atañe a muchos organismos e instituciones, como la policía de tráfico, los inspectores de la agencia de carreteras y los tribunales locales; en este sentido, los ejemplos de buenas prácticas en el África subsahariana son pocos y existen problemas similares también en otros sectores.

En Etiopía, el Gobierno comienza a aplicar las recomendaciones de los estudios financiados por la Comunidad Europea relativos a la gestión de la carga por eje y la actualización de la normativa del tráfico.

En los países ACP, la seguridad en carretera no constituye una prioridad de la política gubernamental, a pesar del alto coste económico de los accidentes y sus negativas repercusiones sociales. La Comunidad Europea concede ayuda a los Gobiernos de Etiopía y Lesoto para realizar campañas de concienciación sobre la seguridad en carretera y reducir los accidentes.

Cuadro 2, punto 1. Los objetivos de las obras de mantenimiento en Camerún se fijaron de conformidad con las prioridades de una red de carreteras prioritaria y no de toda la red nacional, que es efectivamente muy amplia. Aunque la situación en este sector dista todavía de ser satisfactoria, ha mejorado mucho desde la creación del fondo de carreteras y el inicio del programa «Perfed2» financiado por el FED, en especial por lo que se refiere a los recursos movilizados y la capacidad de las pequeñas y medianas empresas y de los asesores; también desde el punto de vista de los resultados logrados.

Cuadro 2, punto 2. En Etiopía deberían incorporarse medidas sobre la imposición de multas a los vehículos sobrecargados en el actual reglamento del transporte por carretera. El FED financió un estudio en octubre de 2002, el cual contenía un proyecto de legislación, que se espera sea presentado al Parlamento a principios de 2003.

Se reconoce la necesidad de que exista un control del estacionamiento por razones de seguridad o de estabilidad estructural. La elección de la solución técnica más adecuada (es decir, construcción de aparcamientos u otro sistema) es una cuestión de debate.

En la carretera Addis Abeba-Jima no era posible llevar a cabo el mantenimiento de los tramos entregados al contratista. La suspensión imprevista de las obras durante casi dos años tuvo consecuencias sobre el programa de mantenimiento de estos tramos, costado con recursos nacionales. Para aliviar la situación, la pasada temporada seca (2002) se realizaron las obras de mantenimiento de los tramos en peor estado.

Cuadro 2, punto 3. En Jamaica, la evaluación *a posteriori* del proyecto de tratamiento del agua, realizada en noviembre de 2002, recomienda líneas de acción para superar los fallos señalados. Éstas comprenden la elaboración de un nuevo plan del programa de asistencia a los usuarios y la instalación de tanques y fosas sépticas. Tras la realización del proyecto, continúa la cooperación con la Comisión nacional del agua de Jamaica.

FACTORES QUE INCIDEN EN LOS RESULTADOS DE LA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS

13. La Comisión es consciente de la importancia de los estudios teóricos de los proyectos, y de las dificultades que pueden surgir cuando son deficientes.

En parte la solución radica en hacer hincapié en que el contrato del estudio del proyecto se adjudique principalmente por su mérito técnico, lo que se ha hecho tras los cambios introducidos en 2000 en los procedimientos de licitación.

14. El órgano de contratación, que con arreglo al Convenio de Lomé es generalmente el Gobierno ACP, se encarga de emprender las acciones necesarias en caso de negligencia profesional.

15. Los procedimientos existentes para la adjudicación de los contratos de servicios públicos en vigor desde 2000 prevén la mejora de la calidad técnica, incluida la de los estudios preparatorios de los proyectos de infraestructura.

La Comisión considera que la mejora de la calidad técnica de los estudios puede lograrse aumentando el grado de precisión de las especificaciones.

16. Para evitar los problemas señalados por el Tribunal, expertos de los países ACP colaboran sistemáticamente con expertos de la Unión Europea en los estudios y demás actividades de asistencia técnica. La participación local es de hasta el 80 % de los meses-persona necesarios para el trabajo contratado. Se aplica el mismo principio a los contratos de obras: las empresas de la Unión Europea los subcontratan gran parte a empresas locales, que aprovechan también la transferencia de la tecnología.

17. La Comisión está mejorando el control de calidad de los estudios preparatorios.

Uno de los medios empleados, principalmente en el caso de proyectos complejos como las centrales hidroeléctricas, es la firma de contratos individuales con asesores diferentes de los que hacen los estudios preparatorios.

Cuadro 3, punto 2. Las modificaciones del diseño del proyecto de la carretera Addis-Jima fueron necesarias, bien debido al deterioro que sufrió la carretera, más rápido de lo previsto, entre el período comprendido entre el diseño y la construcción, o bien para aplicar las soluciones más adecuadas a las necesidades reales del proyecto. La necesidad de materiales de suelo natural muy expansivos exigía soluciones técnicas concretas, por lo que se modificaron las cantidades del contrato de conformidad con la solución técnica finalmente adoptada.

El diseño del proyecto de la carretera Addis Abeba-Woldiya corrió a cargo del Gobierno de Etiopía, que lo financió. En el momento de la realización del diseño es posible que el EEI no tuviera la capacidad de encontrar los problemas potenciales. Cuando surgieron problemas similares en proyectos del mismo tipo con financiación comunitaria, como la carretera Addis-Jima, la Comisión, como medida preventiva, empezó a hacer comprobaciones cruzadas del proyecto.

La información sobre el auditorio de Awassa es correcta y revela problemas de capacidad del órgano de contratación. Se ha aprobado y puesto en marcha un programa de ayuda (8. ACP. ET.021) para modernizar la capacidad administrativa del Ministerio de Educación, en especial por lo que se refiere a los procedimientos de licitación.

18. La Comisión reconoce que estos factores plantean problemas; se necesitan varios meses para los procedimientos de licitación y para que el licitador se ponga a trabajar. Asimismo, es posible que transcurran varios meses hasta que la mano de obra pueda trabajar en los tramos de carretera más remotos. Por consiguiente, puede haber un intervalo de dos a tres años entre la realización de los estudios y la ejecución de las obras de mantenimiento. El gran aumento del volumen de tráfico en las principales carreteras africanas durante los años noventa y la escasez de datos sobre el tráfico dificultaron enormemente la planificación de las necesidades de construcción reales en estos períodos. A esto hay que añadir que la mayor parte de las carreteras que necesitaban mantenimiento periódico estaban construidas con un sistema multicapa (dos o tres capas de asfalto sobre grava estratificada) con tendencia a descomponerse rápidamente como consecuencia del aumento del volumen de tráfico.

Siempre que la disponibilidad de financiación lo permite, las carreteras se diseñan con una mayor resistencia a las cargas por eje y se construyen con asfalto premezclado (que proporciona un control de calidad mucho mayor y, por consiguiente, alarga los períodos comprendidos entre las obras de mantenimiento importantes).

19. Véanse los comentarios al punto 9.

20. La inversión en infraestructura exige considerables recursos. Las soluciones aplicadas varían según los casos; por ejemplo, una solución económica puede ser reducir el tamaño de la infraestructura prevista. En el futuro inmediato, la Comisión estudiará soluciones idóneas de conformidad con lo dispuesto en el nuevo Reglamento financiero del FED.

Los nuevos procedimientos de contratación de asesores adecuados, las medidas para que los estudios del proyecto estén totalmente acabados antes de tomar la decisión de financiación y los calendarios impuestos por el nuevo Reglamento financiero deberían mejorar la estructura de los estudios y programas de trabajo y, en consecuencia, disminuir la frecuencia de los incrementos de costes.

21. La Comisión es consciente de las dificultades señaladas por el Tribunal.

- a) Por lo que se refiere a los proyectos auditados, se reconoce que las observaciones son pertinentes. Los fallos no deberían haberse producido; normalmente el asesor responsable, en nombre del órgano de contratación, se encarga de supervisar estas cuestiones.
- b) Antes de efectuar cambios de las actividades cubiertas por un contrato de obras es normal realizar un control detallado de las repercusiones financieras y de otro tipo que conllevan las modificaciones (también las repercusiones sobre el calendario). La Comisión toma nota de los comentarios del Tribunal y recordará a los servicios pertinentes la necesidad de aplicar esta norma en todos los casos.

- c) Los actuales contratos de servicios de la Comisión contienen todas las modificaciones generales necesarias, o prevén su inclusión individual en las condiciones especiales, destinadas a cubrir estas necesidades de control. La Comisión velará por su aplicación.

- d) La Comisión considera que las modificaciones más importantes, de gran incidencia financiera o de otro tipo, deben ser objeto de una cláusula formal, y que se debe elaborar, y mantener actualizado, un registro de las cantidades finales (provisionales) y del presupuesto final (en detalle y global).

La Comisión toma nota de los comentarios del Tribunal y tratará de que se cumplan los requisitos en todos los casos.

- e) Las modificaciones significativas de los importes pueden producir unas condiciones de ejecución diferentes de las ofertadas por el contratista. (Cabe señalar que el nuevo acuerdo de precios se formaliza entre el contratista y el órgano de contratación).

- f) La Comisión toma nota de los comentarios del Tribunal y recordará a los servicios pertinentes la necesidad de verificar la justificación de tales modificaciones.

22. La Comisión acepta que en este caso hay que determinar las mejores prácticas y está preparando una revisión de la fórmula de precios para proponerla a las delegaciones. Nos encontramos ante un buen ejemplo de las funciones adjudicadas a los servicios centrales tras la desconcentración de funciones a las delegaciones de la Comisión, actualmente en curso.

23. La Comisión está de acuerdo en que el calendario de obras previsto en el artículo 17 de las condiciones generales de los contratos constituye una herramienta esencial para el seguimiento de las obras y debería haber estado disponible en todos los casos estudiados por el Tribunal. La Comisión tomará medidas para que los órganos de contratación cumplan lo dispuesto en el artículo 17.

24. Véanse las observaciones de la Comisión al punto 32 sobre la cuestión de las reclamaciones.

Por lo que se refiere al proyecto Jima, se han logrado avances importantes, que han dado lugar al trámite inmediato por el órgano de contratación de las reclamaciones presentadas por el contratista.

- a) En efecto, es preferible tramitar las reclamaciones en el momento en que se presentan en vez de hacerlo globalmente al final del proyecto. La Comisión está estudiando los procedimientos para que, siempre que sea posible, se tramiten cuando surgen. A veces la Comisión, en las delegaciones o en la sede, no puede tramitarlas de inmediato porque el contratista las presenta contra al órgano de contratación y la Comisión tienen dificultades para gestionarlas por sí sola.

- c) No siempre es posible determinar las consecuencias financieras de las ampliaciones en el momento en que tienen lugar, aunque la Comisión tratará de poner los medios de desarrollar capacidad en este campo.
- d) De conformidad con el artículo 5 de las normas de aplicación en materia de conciliación y arbitraje de los contratos financiados por el FED, antes de pedir el arbitraje, una de las partes puede solicitar la intervención amistosa de la Comisión o la solución de la diferencia por conciliación.

La Comisión no está obligada a aceptar las peticiones de mediación.

25. En primer lugar, hay que tener en cuenta que cuando surgen imprevistos técnicos hay que encontrar una solución apropiada; y hay que encontrarla rápidamente (o de lo contrario se ocasionan gastos de «tiempo de espera» del contratista) y que se generan costes adicionales para el proyecto.

La función de las delegaciones es decidir si se ha elegido la mejor solución financiera en función de los aspectos técnicos y el calendario de las obras resultante. Dentro de lo posible, desde 2001 todos los estudios técnicos y financieros necesarios (de campo y administrativos) se han llevado a cabo previamente a la financiación de las obras. Esto reduce considerablemente el riesgo de que surjan imprevistos de importancia.

Además de mantener el mismo asesor de diseño para la supervisión de las obras, las modificaciones gravosas e imprevistas de las obras deberían ser mucho menos frecuentes.

26. Existe un sistema de rotación del personal entre la sede y las delegaciones, así como entre las delegaciones, para cubrir distintos campos de especialización.

La política de desconcentración, que entrará en efecto en la mayor parte de los países ACP en 2004, tiene grandes repercusiones en esta cuestión. El objetivo del nuevo organigrama de los servicios centrales, que se está implantando, es precisamente reforzar las funciones de estos servicios por lo que respecta a la difusión de mejores prácticas y la prestación de asistencia técnica.

27. Las delegaciones realizan dos tipos de control: financiero/contable y operativo. El primero, objeto principal de este punto, cuenta con el apoyo del sistema contable en línea o de su antepasado manual. Se basan indirectamente en los controles operativos realizados por el supervisor y sus representantes, así como en la participación directa, regular o *ad hoc* del personal operativo de la delegación en reuniones, visitas, recepción de las obras y otros actos.

28. El volumen de la especialización sectorial disponible en la Comisión está aumentando en el contexto de la reforma de los servicios de la Dirección General de Relaciones Exteriores, incluida en ella la desconcentración de responsabilidades a las delegaciones. Asimismo, la Comisión trata de mejorar continuamente la difusión de la experiencia adquirida en sus servicios.

29. La Comisión está de acuerdo en que los parámetros y las herramientas mencionados por el Tribunal, entre otras cosas, son muy útiles para llevar a cabo la evaluación técnica de los proyectos de infraestructura. Los programas de formación están contribuyendo a mejorar los conocimientos técnicos prácticos del personal de las delegaciones. Los especialistas sectoriales de Bruselas están determinando las necesidades de formación específicas.

30. Las delegaciones se encargaban del seguimiento operativo necesario, como siguen haciendo las delegaciones que no han sido objeto de desconcentración. En general, esta tarea corría a cargo de una persona, normalmente un ingeniero, con experiencia y capacidad en este campo, de conformidad con la política y las normas aplicables al personal de las delegaciones. En este contexto, las herramientas de gestión se referían sobre todo a las políticas y otras cuestiones no técnicas.

Las delegaciones desconcentradas, junto con los servicios centrales, están preparando un sistema de herramientas de supervisión y realización de informes para uso de los agentes sobre el terreno. Se espera que las herramientas normalizadas estén disponibles para finales de 2003.

En un futuro no muy lejano va a cambiar la situación en las delegaciones desconcentradas, ya que, de conformidad con lo dispuesto en el nuevo Reglamento financiero, dos agentes operativos (iniciador y validador) participarán en el sistema de visados en línea junto a otros dos agentes de contratos/financieros y el jefe de la delegación, lo que hará difícil prever la adjudicación de visados, por lo que será inútil hablar con el supervisor de manera oficiosa. Se espera que para finales de 2003 exista un programa de trabajo preciso.

Es muy probable, por consiguiente, que los sistemas y las herramientas de la cooperación operativa, el seguimiento y los informes que se van a adoptar contengan un elemento obligatorio importante, de conformidad con las Directrices del nuevo Reglamento financiero.

31. La Guía práctica prevé la evaluación de los servicios de los gabinetes de asesoría.

32. No es obligatorio que una reclamación dé lugar a un conflicto. Sin embargo, en este tipo de contratos las reclamaciones son inevitables (véanse los artículos 21, 37, 38, 48 y 55 de las condiciones generales de los contratos de obras financiados por el FED; todos ellos prevén la posibilidad de que el contratista presente reclamaciones de algún tipo). Así pues, el hecho de que la Unidad sólo llegue a tener conocimiento de una parte de las reclamaciones, confirma que no todas dan lugar a conflictos que se someten a la Comisión.

33. El sistema de gestión mejorará con la próxima integración de OLAS en CRIS.

34. Aunque en la práctica siempre se ha dado gran importancia a la participación y la valorización de los recursos humanos nacionales en la preparación y la ejecución de los proyectos de infraestructura, la Comisión acepta atenerse a la formulación correspondiente del artículo 275 del Convenio de Lomé, que se va a incluir en los convenios de financiación.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

35. El Tribunal, tras el estudio de los contratos de obras, señala algunos problemas complejos a los que se están buscando soluciones (no solo por parte de la Comisión sino también de otros donantes). Los proyectos afectados son por definición costosos, a menudo se llevan a cabo en zonas remotas, tienen características especiales (falta de comodidades básicas, dificultades del terreno, conflictos armados, etc.) y se realizan en colaboración con administraciones que no tienen costumbre de gestionar proyectos de esta envergadura. La Comisión continuará esforzándose para encontrar soluciones contractuales y técnicas adecuadas.

Entre estas soluciones se incluyen ya la realización de estudios técnicos (sobre el terreno y administrativos) y estimaciones financieras detalladas antes de la financiación de las obras, y el mantenimiento de los mismos asesores de diseño en la supervisión de las obras. Estos dos cambios, introducidos en 2001, deberían reducir considerablemente el riesgo inherente a las modificaciones técnicas y, por consiguiente, de los incrementos de costes.

36. El Tribunal reconoce la dificultad de prever todos los posibles problemas de la ejecución de un contrato de obras importante, sobre todo en la construcción de carreteras en zonas remotas. La Comisión acepta, sin embargo, que se ha de prestar más atención a esta cuestión, principalmente por lo que se refiere a la definición de los pliegos de condiciones de estos estudios.

37. La reorganización de los servicios centrales en febrero de 2003, unida al proceso de desconcentración, está encaminado a lograr que el personal de estos servicios desempeñe precisamente las funciones que recomienda el Tribunal. Las unidades sectoriales prestarán apoyo a las delegaciones y otras unidades se encargarán de la gestión de los programas que sigan bajo la responsabilidad de los servicios centrales.

El sistema de seguimiento de los proyectos de la Comisión fue ya objeto de la reforma de 2002; y debería suministrar regularmente información sobre el modo en que los proyectos importantes cumplen sus objetivos.

La Guía práctica prevé la evaluación de las prestaciones de los gabinetes de asesoría.

Recomendación nº 1

38. Los procedimientos que usa la Comisión para la contratación de asesores se revisaron totalmente en 2000. Uno de los objetivos de la revisión era lograr la selección únicamente de gabinetes de asesoría muy competentes y que la calidad de los estudios fuera, por consiguiente, totalmente satisfactoria, con lo que se conseguiría una reducción significativa de la incidencia del incremento de los costes en los contratos de obras. Cuando sea necesaria una segunda opinión sobre los estudios de los proyectos, el FED puede financiarlas.

Los órganos de contratación (en el caso de los países ACP, normalmente el Gobierno) se encargarán de las actuaciones en caso de negligencia profesional pero, aunque la Comisión les anima a hacerlo, normalmente son reacios a emprender este tipo de actuaciones debido a las dificultades que entrañan y a que son largas y costosas.

En algunos casos (como cuando es difícil el estudio del proyecto sobre el terreno), no es fácil conseguir una precisión del 10 %.

Recomendación nº 2

39. Las prácticas actuales se ajustan totalmente a los principios, que suscribimos, contemplados en esta recomendación.

Recomendación nº 3

40. La práctica actual de la Comisión es conseguir las competencias necesarias para el seguimiento mediante contratos de asistencia técnica, a fin de resolver los problemas de ejecución, tanto por lo que respecta a los cotidianos como a los específicos o excepcionales. Con arreglo a las condiciones generales, el supervisor tiene la autoridad necesaria para evaluar y solucionar los problemas.

La Comisión suscribe totalmente esta parte de la recomendación, que se comunicará a las delegaciones con objeto de su seguimiento.

Recomendación nº 4

41. La reorganización mencionada se emprendió en febrero de 2003 y está actualmente en curso.

Recomendación n° 5

42. Esta recomendación forma ya parte de la preparación y el seguimiento actuales de los proyectos de infraestructura de la Comisión. Las medidas complementarias forman parte integrante de la propuestas de financiación que se presenta para decisión al Comité del FED y figuran también en el convenio financiero que se firma con los países ACP. En especial, en el sector del transporte, la Comisión exige un acuerdo previo con los países ACP (y

en la mayoría de los casos también con otros donantes internacionales importantes) que establezca las líneas principales de una política de transporte nacional sostenible.

Recomendación n° 6

43. Las condiciones generales que deben aplicarse con arreglo al 9° FED se están revisando, antes de llegar a un acuerdo con los Estados miembros y de adoptar una decisión del Consejo de Ministros ACP-UE.
