

TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 1.214

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LOS PRINCIPALES CONTRATOS CELEBRADOS POR ADIF EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA LÍNEA DE ALTA VELOCIDAD BARCELONA-FRONTERA FRANCESA

El **PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS**, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 30 de marzo de 2017, el "**INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LOS PRINCIPALES CONTRATOS CELEBRADOS POR ADIF EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA LINEA DE ALTA VELOCIDAD BARCELONA-FRONTERA FRANCESA"** y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento.

I N D I C E

I.- INTRODUCCIÓN **15**

I.1.- INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO 15
I.2.- OBJETO Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN 15
I.3.- ANTECEDENTES 16
I.4.- CONVENIO DE 12 DE JUNIO DE 2002 PARA EL DESARROLLO DE LA RED DE ALTA VELOCIDAD EN LA CIUDAD DE BARCELONA Y LA CORRESPONDIENTE REMODELACIÓN DE LAS INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS 19
I.5.- DESCRIPCIÓN DE LOS ESTUDIOS DE RENTABILIDAD DE LA LÍNEA DE ALTA VELOCIDAD MADRID-ZARAGOZA-BARCELONA-FRONTERA FRANCESA 22

II.- TRATAMIENTO DE ALEGACIONES 23

III.- RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN 24

III.1.- RÉGIMEN JURÍDICO DE LA CONTRATACIÓN DE LAS OBRAS DE CONSTRUCCIÓN 24
III.1.1.- Marco normativo 24
III.1.2.- Normativa interna de contratación 25
III.2.- ACTUACIONES PREPARATORIAS, ADJUDICACIÓN Y EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS LINEA DE ALTA VELOCIDAD MADRID-ZARAGOZA-BARCELONA-FRONTERA FRANCESA: TRAMO BARCELONA SANTS-FIGUERES 26
III.2.1.- Aspectos generales 26
III.2.2.- Contratos de obras. 29
III.2.2.1.- DESCRIPCIÓN DE LA MUESTRA DE LOS CONTRATOS DE OBRAS 29
III.2.2.2.- ANÁLISIS DE LOS ASPECTOS SOBRE PREPARACIÓN DE LOS CONTRATOS DE OBRAS. 31
III.2.2.3.- ANÁLISIS DE LOS PROCEDIMIENTOS DE ADJUDICACIÓN DE LOS CONTRATOS DE OBRAS 34
III.2.2.4.- EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS DE OBRAS 43
III.2.3.- Contratos de servicios 81
III.2.3.1.- DESCRIPCIÓN DE LA MUESTRA DE CONTRATOS DE SERVICIOS 81
III.2.3.2.- INCIDENCIAS SURGIDAS DURANTE LA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS 83
III.2.4.- Contratos de suministros 91
III.2.4.1.- DESCRIPCIÓN DE LA MUESTRA DE CONTRATOS DE SUMINISTROS 91
III.2.4.2.- ANÁLISIS DE LOS ASPECTOS SOBRE PREPARACIÓN DE LOS CONTRATOS DE SUMINISTROS 91
III.2.4.3.- ANÁLISIS DE LOS PROCEDIMIENTOS DE ADJUDICACIÓN DE LOS CONTRATOS DE SUMINISTROS 91
III.2.4.4.- ANÁLISIS DE EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS DE SUMINISTROS 93
III.2.5.- Adjudicaciones directas 95
III.2.5.1.- CONTRATOS MENORES 95
III.2.5.2.- ACUERDOS MARCO Y CONVENIOS. 96

IV.- ANÁLISIS DEL GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES RECOGIDAS EN EL INFORME DE FISCALIZACIÓN APROBADO POR EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EL 25 DE ABRIL DE 2013 99

V.- CONCLUSIONES 101

VI. RECOMENDACIONES. 108

ANEXOS

ALEGACIONES FORMULADAS

ABREVIATURAS, ACRÓNIMOS Y SIGLAS

ACO	Asistencia técnica para el Control de Obras
ACR	Acta de comprobación del replanteo
ADIF	Administrador de Infraestructuras Ferroviarias
AENA	Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea
ADIF-AV	ADIF-Alta Velocidad
art.	Artículo
ASFA	Anuncio de Señales y Frenado Automático
AV	Alta Velocidad
AVE	Alta Velocidad Española
BEI	Banco Europeo de Inversiones
BOE	Boletín Oficial del Estado
BSAV	Barcelona Sagrera Alta Velocitat, S.A.
CCG	Cuadro de Características Generales
CE	Comunidad Europea
DA	Disposición Adicional
DOGC	Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea
FGC	Ferrocarriles de la Generalitat de Cataluña
FOM	Ministerio de Fomento
GIF	Gestor de Infraestructuras Ferroviarias
INECO	Ingeniería y Economía del Transporte, S.A
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
km	kilómetros
LAV	Línea de Alta Velocidad
Ley 48/1998	Ley 48/1998, de 30 de diciembre, sobre procedimiento de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y las telecomunicaciones, por la que se incorporan al ordenamiento jurídico español las Directivas 93/38/CEE y 92/13/CEE
LCSP	Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público
Ley 31/2007	Ley 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales.
LGP	Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria
LOFAGE	Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado
LSF	Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario
MAC	Marco de Apoyo Comunitario
PCAP	Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares
PCG	Pliego de Cláusulas Administrativas Generales
PCP	Pliego de Condiciones Particulares
PPT	Pliego de Prescripciones Técnicas
RD	Real Decreto

RDL	Real Decreto-ley
RENFE	Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles
RGLCAP	Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas
RR.HH	Recursos humanos
RTE-T	Redes Transeuropeas de Transporte
S.A.	Sociedad anónima
SARA	Contratos Sujetos a Regulación Armonizada
SNCF Réseau	*Societé Nationale des Chemins de fer Français Réseau*
ss.	siguientes
TCU	Tribunal de Cuentas
TIFSA	Tecnología e Investigación Ferroviaria, S.A.
TIR	Tasa Interna de Rentabilidad
TRAGSA	Empresa de Transformación Agraria, S.A.
TRLCAP	Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas
TRLCSP	Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público
UE	Unión Europea
UIC	Ancho Internacional de vía
UTE	Unión Temporal de Empresas

RELACIÓN DE CUADROS

CUADRO Nº 1: VARIACIONES DEL PLAZO DE EJECUCIÓN SUPERIORES AL 150% DE CONTRATOS DE OBRAS

CUADRO Nº 2: INCREMENTOS DEL IMPORTE DE ADJUDICACIÓN DE LOS CONTRATOS DE OBRAS

CUADRO Nº 3: DETALLE DE LOS IMPORTES DE LAS CERTIFICACIONES Y DE LAS MEDICIONES DE LA ACO

CUADRO Nº 4: DIFERENCIAS ENTRE LO ABONADO Y EJECUTADO CON DETALLE DE LA OBRA FUERA DE PROYECTO

CUADRO Nº 5: RELACIÓN DE CONTRATOS DE SERVICIOS MODIFICADOS CON EL PORCENTAJE DE VARIACIÓN QUE REPRESENTAN

CUADRO Nº 6: VARIACIONES DEL PLAZO DE EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS DE SERVICIOS

CUADRO Nº 7: INCREMENTOS DEL IMPORTE DE ADJUDICACIÓN DE LOS CONTRATOS DE SERVICIOS

CUADRO Nº 8: VARIACIONES DEL PLAZO DE EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS DE SUMINISTROS

CUADRO Nº 9: INCREMENTOS DEL IMPORTE DE ADJUDICACIÓN DE LOS CONTRATOS DE SUMINISTROS

RELACIÓN DE GRÁFICOS

GRÁFICO Nº 1: DISTRIBUCIÓN DE LA CONTRATACIÓN DEL TRAMO POR NÚMERO DE CONTRATOS Y TIPOLOGÍA

GRÁFICO Nº 2: DISTRIBUCIÓN DE LA CONTRATACIÓN DEL TRAMO POR IMPORTE DE ADJUDICACIÓN Y TIPOLOGÍA DE CONTRATOS

GRÁFICO Nº 3: DISTRIBUCIÓN DEL IMPORTE DE LA CONTRATACIÓN POR PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN, EXCLUIDOS MENORES Y CONVENIOS Y DERIVADOS DE ACUERDOS MARCO

GRÁFICO Nº 4: RELACIÓN DEL IMPORTE DE ADJUDICACIÓN DE LA MUESTRA RESPECTO A LA CONTRATACIÓN, EXCLUIDOS MENORES Y CONVENIOS Y DERIVADOS DE ACUERDOS MARCO

GRÁFICO Nº 5: EVOLUCIÓN DEL IMPORTE DE LOS CONTRATOS DE OBRAS EN EL PERIODO FISCALIZADO

GRÁFICO Nº 6: DESGLOSE DEL COSTE TOTAL DE LOS CONTRATOS DE OBRAS DE LA MUESTRA

GRÁFICO Nº 7: CAUSAS DE LOS MODIFICADOS EN LOS CONTRATOS DE OBRAS DE LA MUESTRA EN FUNCIÓN DE SU IMPORTE

GRÁFICO Nº 8: EXPEDIENTE 9. DETALLE DE LO CERTIFICADO Y ABONADO Y DE LA OBRA REALMENTE EJECUTADA

GRÁFICO Nº 9: EXPEDIENTE 30. DETALLE DE LO CERTIFICADO Y ABONADO Y DE LA OBRA REALMENTE EJECUTADA

GRÁFICO Nº 10: EXPEDIENTE 23. DETALLE DE LO CERTIFICADO Y ABONADO Y DE LA OBRA REALMENTE EJECUTADA

GRÁFICO Nº 11: EXPEDIENTE 10. DETALLE DE LO CERTIFICADO Y ABONADO Y DE LA OBRA REALMENTE EJECUTADA

GRÁFICO Nº 12: EXCESOS DE LO CERTIFICADO Y ABONADO RESPECTO A LA EJECUCIÓN REAL DEL TOTAL DE EXPEDIENTES DEL ENTORNO DE LA SAGRERA

GRÁFICO Nº 13: EVOLUCIÓN DEL IMPORTE DE LOS CONTRATOS DE SERVICIOS EN EL PERIODO FISCALIZADO

GRÁFICO Nº 14: DESGLOSE DEL COSTE TOTAL DE LOS CONTRATOS DE SERVICIOS DE LA MUESTRA

GRÁFICO Nº 15: CAUSAS DE LOS MODIFICADOS EN LOS CONTRATOS DE SERVICIOS DE LA MUESTRA EN FUNCIÓN DE SU IMPORTE

GRÁFICO Nº 16: EVOLUCIÓN DEL IMPORTE DE LOS CONTRATOS DE SUMINISTROS EN EL PERIODO FISCALIZADO

I.- INTRODUCCIÓN

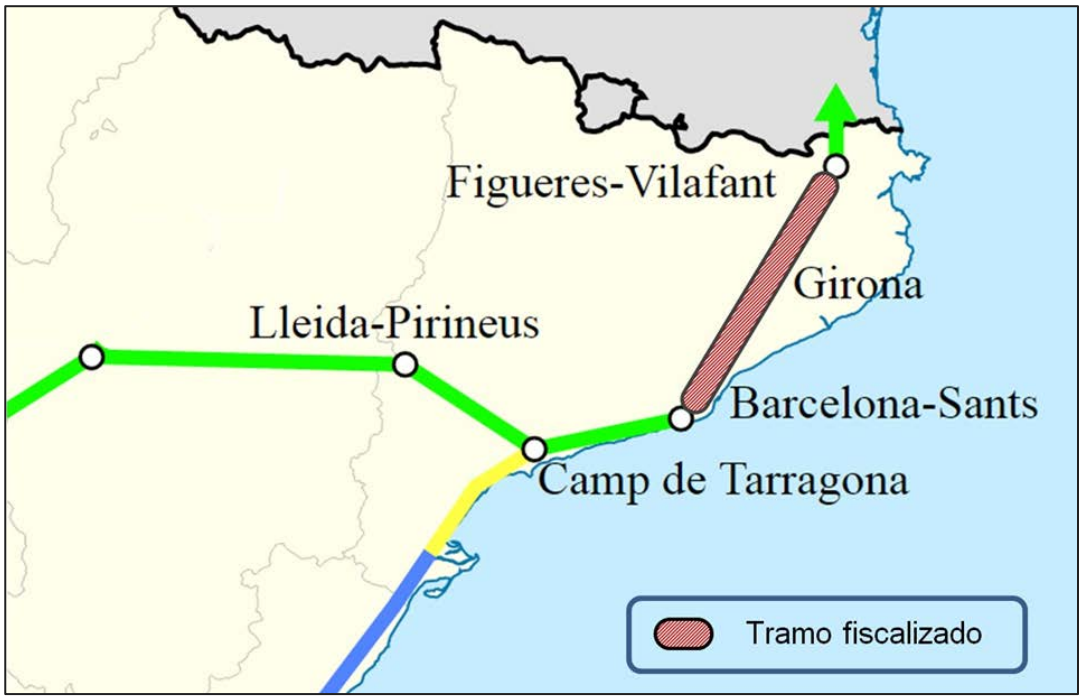
I.1.- INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO

La fiscalización se ha realizado a instancia de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas de las Cortes Generales y se encuentra incluida en el Programa de Fiscalizaciones para el año 2015, aprobado por el Pleno del Tribunal de 30 de octubre de 2014. El Pleno, en su sesión de 29 de enero de 2015, acordó el inicio de este procedimiento fiscalizador, dando cumplimiento a lo que dispone el primer inciso del artículo 3.b) de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, y estableció las Directrices Técnicas con arreglo a las que se ha llevado a cabo la fiscalización, de conformidad con lo previsto en el apartado g) del citado precepto.

I.2.- OBJETO Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

IMAGEN Nº 1

MAPA SITUACIONAL DEL TRAMO FISCALIZADO



Fuente: elaborado por el Tribunal de Cuentas

La fiscalización es de cumplimiento y operativa. Los objetivos específicos han sido verificar el cumplimento de las disposiciones legales y reglamentarias en lo que se refiere a las distintas fases de preparación, adjudicación, formalización, ejecución y liquidación de los principales contratos para la construcción de la línea de alta velocidad (LAV), analizar las desviaciones de costes y de tiempo de ejecución respecto de los parámetros inicialmente previstos en la planificación del proyecto y comprobar la adecuación a los principios de eficacia, eficiencia y economía todo ello respecto a la contratación desarrollada inicialmente por el Gestor de Infraestructuras Ferroviarias (GIF) y, posteriormente, por el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) para la construcción del tramo Barcelona Sants-Figueres de la línea de alta velocidad Madrid-Zaragoza-Barcelona-Frontera Francesa desde finales de 2001 hasta su puesta en funcionamiento. El tramo Barcelona-Figueres entró en funcionamiento en enero de 2013, si bien en la actualidad existen actuaciones pendientes de concluir e incluso, paralizadas.

En particular, se ha verificado el grado de cumplimiento de las recomendaciones realizadas por el Tribunal de Cuentas en el "Informe de fiscalización de las principales contrataciones relacionadas con la construcción de la línea férrea Madrid-Barcelona, desde el 1 de enero de 2002 hasta la puesta en funcionamiento de la línea", aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su sesión de 25 de abril de 2013, en el que se recomendó a ADIF que realizase una previsión más realista de los plazos y costes de ejecución respecto de las actuaciones que tiene encomendadas, con el fin de evitar suspensiones temporales de las obras que encarezcan los proyectos y detallar con claridad las razones en que se fundamentan los expedientes para autorizar prórrogas y las obras complementarias.

ADIF cuenta con un Plan de Igualdad de oportunidades y no discriminación aprobado el 2 de febrero de 2010, vigente hasta 31 de diciembre de 2012, prorrogado hasta la elaboración del II Plan de Igualdad de ADIF y el I Plan de Igualdad ADIF-AV, según Resolución de 13 de mayo de 2016. En el curso de los trabajos realizados no han surgido cuestiones relacionadas con las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

I.3.- ANTECEDENTES

La construcción de la línea férrea de alta velocidad Madrid-Zaragoza-Barcelona-Frontera Francesa, de 804 km de longitud, que fue declarada prioritaria en el Consejo de Ministros de 9 de diciembre de 1998, se inició en 1993 y se dividió en los siguientes tramos: el primero de los tramos, Madrid-Zaragoza-Lleida, en funcionamiento desde octubre de 2003; el segundo, Lleida-Tarragona, entró en servicio en diciembre de 2006; el tercero, Tarragona-Barcelona, se puso en funcionamiento en febrero de 2008 y el cuarto tramo, Barcelona-Figueres, finalizó en enero de 2013. Los últimos siete km, Figueres-Perpiñán, corresponden a una línea de alta velocidad de ámbito internacional, en servicio desde diciembre de 2010 y cuya construcción se realizó mediante un consorcio franco español en régimen de concesión otorgado el 17 de febrero de 2004 por el Reino de España y la República Francesa y con una inversión de 1.100 millones de euros. El Juzgado Mercantil número uno de Girona mediante Auto de 1 de septiembre de 2015 ha declarado el concurso de la concesionaria y ya inició su liquidación. El Consejo de Ministros en fecha 16 de diciembre de 2016 acordó la resolución del contrato de concesión por incumplimiento. Finalmente, los administradores de infraestructuras ferroviarias de España y Francia, ADIF y SNCF Réseau, constituyeron el 21 de octubre de 2016 la sociedad anónima "Línea Figueras-Perpignan" que asumirá la explotación y mantenimiento de la conexión ferroviaria.

A nivel europeo, la línea ferroviaria de Alta Velocidad Española (AVE) Madrid-Zaragoza-Barcelona-Frontera Francesa forma parte del Esquema Director de la Red Transeuropea de Alta Velocidad, siendo uno de los 14 proyectos prioritarios en materia de transportes definidos en la Cumbre Europea de Essen en diciembre de 1994.

La construcción de la línea férrea de AVE Madrid-Barcelona ha sido cofinanciada por el Fondo de Cohesión que, durante el periodo 2000 a 2006, aportó 3.388.900 miles de euros para las obras de la plataforma del tramo Madrid-Barcelona, el suministro y montaje de vía del tramo Madrid-Vilafranca del Penedés y las instalaciones de electrificación, señalización y comunicaciones del tramo Madrid-Lleida.

La entidad Redes Transeuropeas de Transporte (RTE-T) aportó 70.900 miles para financiar los estudios, los proyectos y las obras de la plataforma del tramo Maçanet-Sils (entre Barcelona y Girona). La financiación del tramo Barcelona Sants-Figueres, incluida la estación de La Sagrera, fue la siguiente:

1. Transferencias de capital recibidas del Ministerio de Fomento, a través del capítulo 7 del Programa 451N gestionado por la Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda. El importe total recibido para la financiación de la estación de La Sagrera ha

ascendido a 255 millones de euros, recibidos a razón de 51 millones/año, entre los ejercicios 2009 y 2013.

2. Fondos Europeos: Se han recibido Ayudas RTE-T en el Marco de apoyo Comunitario (MAC) 2000-2006 imputables a este tramo por importe de 16.000 millones de euros, y de 10.000 millones en el MAC 2007-2013, por lo que el total recibido de Fondos RTE-T para el tramo Barcelona-Figueres asciende a 26.000 millones.
3. Financiación Banco Europeo de Inversiones (BEI): La Financiación BEI asociada a la LAV Madrid-Barcelona-Figueres en ADIF-AV está enmarcada en el primer protocolo Ministerio de Fomento-ADIF(GIF)-BEI. La financiación dispuesta para toda la línea fue de 2.200 millones de euros, sin que en su momento existiera una asignación concreta a tramos.

Junto a esta financiación específica ADIF ha destinado a este tramo fuentes genéricas de financiación no afectadas a una línea o actuación como son las aportaciones patrimoniales del Estado y resto de deudas a largo plazo.

Finalmente, en el balance de ADIF las inversiones no recogen el IVA como mayor coste de la inversión, al ser recuperable por la hacienda pública. Cuando se dan datos presupuestarios el IVA se incorpora como mayor valor de la inversión, para que el dato sea homogéneo con los de los presupuestos generales del Estado, ya que para la Administración el IVA no es deducible, por lo que en este caso el IVA de dicha inversión figura como fuente de inversión por un valor estimado.

Los trabajos para la construcción de la línea de AVE Madrid-Barcelona, por un importe total de 6.822.833 miles de euros, se iniciaron en 1993 y las primeras licitaciones y adjudicaciones de contratos fueron realizadas por el entonces Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente durante los ejercicios 1995 y 1996, siendo posteriormente competencia del Ministerio de Fomento.

El GIF fue creado por el artículo 160 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, teniendo por objeto, según resultaba del citado precepto y del artículo 161 de la misma Ley, la construcción y, en su caso, la administración de las infraestructuras ferroviarias que determinara el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Fomento, aprobándose su Estatuto por Real Decreto 613/1997, de 25 de abril.

La creación del GIF se debió a las medidas del transporte ferroviario que la Unión Europea comenzó a impulsar a partir de la Directiva del Consejo 91/440/CEE, de 29 de julio de 1991, sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios, donde se establecía, entre otras cuestiones, la separación entre los operadores de los trenes y el sujeto gestor de la infraestructura.

El GIF se crea en 1996 como un ente del sector público estatal de los previstos en el entonces vigente artículo 6.5 de la Ley General Presupuestaria, texto refundido de 4 de enero de 1977. Dichos entes se regían por su normativa específica y su naturaleza no era ni la de los incluidos en el citado artículo 6, es decir, no se trataba de una sociedad estatal, organismo público o fundación estatal, ni tampoco la de los organismos autónomos del Estado, regulados en el artículo 4 del texto refundido. Estaba dotado de personalidad jurídica y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines y adscrito al Ministerio de Fomento. El Consejo de Ministros, por Acuerdo de 23 de mayo de 1997, hecho público por Resolución de 29 de mayo de 1997 de la Secretaría de Estado de Infraestructuras y Transportes, atribuyó a este Ente Público la construcción y administración de la línea ferroviaria de alta velocidad Madrid-Barcelona-Frontera Francesa, iniciando su actividad en 1997 mediante la formalización de varios contratos de consultoría y asistencia relacionados con la construcción del AVE Madrid-Barcelona.

La Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, dispuso en su artículo 65 que, a los efectos de lo dispuesto en la disposición transitoria tercera de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), el Ente Público Gestor de Infraestructuras Ferroviarias adoptaría la configuración de entidad pública empresarial de las previsto en la letra b) del apartado 1 del artículo

43 de la LOFAGE y se regiría por las disposiciones de dicha Ley y lo establecido en dicho artículo, y que la contratación se acomodaría a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas o a las normas de derecho privado, con las especificaciones contenidas en su Ley de creación.

El Consejo de Ministros, por Acuerdo de 9 de abril de 1999, hecho público por Resolución de 1 de junio de 1999, de la Secretaría de Estado de Infraestructuras y Transportes, excluyó de la encomienda al GIF el subtramo Figueres-Frontera Francesa, por integrarse éste en el tramo Figueres-Perpiñán en virtud del Acuerdo entre los Gobiernos del Reino de España y de la República Francesa para la construcción y explotación de la sección internacional de una línea ferroviaria de alta velocidad entre España y Francia (vertiente mediterránea), suscrito en Madrid el 10 octubre de 1995. El mismo Acuerdo atribuyó al GIF la realización de las obras de construcción de infraestructuras ferroviarias convencionales de ancho ibérico de titularidad estatal, que fueran consecuencia de la construcción de la infraestructura ferroviaria de alta velocidad Madrid-Zaragoza-Barcelona-Frontera Francesa.

La Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario (LSF), tuvo por objeto incorporar al derecho español diversas Directivas comunitarias, estableció una completa reordenación del sector ferroviario estatal, regula en su Capítulo V al Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, señalando en el artículo 20 que la administración de las infraestructuras ferroviarias y, en su caso, su construcción corresponderán, dentro del ámbito de la competencia estatal, a una entidad pública empresarial adscrita al Ministerio de Fomento que tendrá personalidad jurídica propia, plena capacidad de obrar y patrimonio propio y se regirá por lo establecido en dicha Ley, en la LOFAGE, en su propio Estatuto y en las demás normas que le sean de aplicación, y determinando en el artículo 22 todo lo relativo a la administración y construcción de la infraestructura ferroviaria y específicamente a su régimen de contratación. Asimismo, la disposición adicional (DA) primera de la Ley establece que la entidad pública empresarial RENFE pasa a denominarse Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) y asume las funciones asignadas al administrador de Infraestructuras ferroviarias en la Ley, la segunda extingue el GIF, subrogándose la entidad pública ADIF en todos sus derechos y obligaciones, y la tercera crea la entidad pública empresarial RENFE-Operadora, como organismo público de los previstos en el artículo 43.1.b) de la LOFAGE. RENFE-Operadora tiene personalidad jurídica propia, plena capacidad de obrar y patrimonio propio, y está adscrita al Ministerio de Fomento. Todo ello es consecuencia de la necesaria separación de las actividades de administración de la infraestructura y de prestación de los servicios que establece la LSF, al recoger la apertura del mercado ferroviario, correspondiendo a ADIF la primera de las funciones y a la entidad pública empresarial RENFE-Operadora, la prestación de servicios de transporte ferroviario. La Ley 39/2003, de 17 de noviembre ha sido derogada expresamente por la vigente Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario.

Mediante Real Decreto 2395/2004, de 30 de diciembre, se aprobaron los Estatutos de ADIF, en los que se mantuvo el mismo régimen jurídico de contratación aplicable al extinguido GIF. Posteriormente con motivo de la incorporación a nuestro ordenamiento jurídico de la Directiva 2004/18/CE, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministros y de servicios, se promulgó la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (LCSP), sustituida por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP), que entró en vigor en el mes de mayo de 2008, derogando a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas .

Por último, el artículo 1 del Real Decreto-ley 15/2013, de 13 de diciembre, sobre reestructuración de la entidad pública empresarial “Administrador de infraestructuras ferroviarias” (ADIF) y otras medidas urgentes en el orden económico, previó la creación, con fecha 31 de diciembre de 2013, de la entidad pública empresarial ADIF-AV, como organismo público de los previstos en el artículo 43.1.b) de la LOFAGE, mediante la escisión de la rama de actividad de construcción y administración de las infraestructuras ferroviarias de alta velocidad y otras que se le atribuyan y estén encomendadas hasta la fecha de su creación al ADIF. ADIF-AV asume las funciones asignadas al administrador de infraestructuras ferroviarios por la LSF, en relación con aquellas

infraestructuras ferroviarias cuya titularidad le haya sido atribuida, así como en relación con aquellas que se le atribuyan en el futuro. La entidad, de conformidad con lo establecido en el artículo 1 del Real Decreto-ley 15/2013, de 13 de diciembre, y en el artículo 20 de la LSF, está adscrita al Ministerio de Fomento, goza de personalidad jurídica propia y diferenciada de la del Estado, tiene plena capacidad de obrar y patrimonio propio, se rige por lo establecido en su Ley de creación, en la LSF, en la LOFAGE, en las normas de desarrollo de ambas, en su Estatuto y en las demás normas que le sean de aplicación, y la construcción y administración de la infraestructura ferroviaria la efectuará de acuerdo con lo previsto en el artículo 22 de la LSF. Sus Estatutos se aprobaron por Real Decreto 1044/2013, de 27 de diciembre.

Así pues, tanto RENFE-Operadora como ADIF-Alta Velocidad ostentan la condición o naturaleza de Entidades Públicas Empresariales, lo que implica, según el artículo 53 y siguientes de la LOFAGE, que son Organismos públicos a los que se encomienda la realización de actividades prestacionales, la gestión de servicios o la producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación, y se rigen por el Derecho privado, excepto en la formación de la voluntad de sus órganos, en el ejercicio de potestades administrativas que tengan atribuidas y en los aspectos específicamente regulados para las mismas en aquella Ley, en sus estatutos y en la legislación presupuestaria.

Por otra parte, la contratación de las entidades públicas empresariales –que forman parte del sector público a los efectos del TRLCSP según el artículo 3.1.c) del mismo– se rige por las previsiones contenidas al respecto en la legislación de contratos de las Administraciones públicas, será necesaria la autorización del titular del Ministerio al cual se encuentren adscritas para celebrar contratos de cuantía superior a la previamente fijada por el mismo, y su régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, intervención y de control financiero será el establecido en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP).

En síntesis: la construcción del tramo Barcelona Sants-Figueres de la línea de alta velocidad Madrid-Zaragoza-Barcelona-Frontera Francesa se inició por el GIF, continuó ejecutándose por el ADIF y, desde el 31 de diciembre de 2013, por la nueva entidad pública empresarial ADIF-AV.

El 27 de junio de 2002 el Pleno del Tribunal de Cuentas aprobó el Informe de Fiscalización selectiva de los contratos de obras de construcción de la línea de Alta Velocidad Madrid-Barcelona formalizados por el GIF en los años 1999 y 2000 y el 25 de julio de 2003 aprobó el Informe de Fiscalización de las incidencias producidas hasta el día 31-12-2001 en relación al cumplimiento de lo pactado en los contratos de obras formalizados por el GIF para la construcción de la línea de Alta Velocidad de Madrid-Barcelona-Frontera Francesa. En relación con estos Informes, el 17 de junio de 2003 y el 8 de marzo de 2005, la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas aprobó sendas Resoluciones por las que se instaba al Gobierno para que el GIF y ADIF adoptaran determinadas medidas.

Finalmente, el Pleno del Tribunal de Cuentas, en su sesión de 25 de abril de 2013, aprobó el *"Informe de fiscalización de las principales contrataciones relacionadas con la construcción de la línea férrea de alta velocidad Madrid-Barcelona, desarrolladas desde el 1 de enero de 2002 hasta la puesta en funcionamiento de la línea".*

I.4.- CONVENIO DE 12 DE JUNIO DE 2002 PARA EL DESARROLLO DE LA RED DE ALTA VELOCIDAD EN LA CIUDAD DE BARCELONA Y LA CORRESPONDIENTE REMODELACIÓN DE LAS INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS

El 12 de junio de 2002 el Ministerio de Fomento, la Generalitat de Cataluña y el Ayuntamiento de Barcelona formalizaron un Convenio que recogía las actuaciones necesarias para la implantación de la Alta Velocidad en Barcelona y la intervención que cada una de estas Administraciones tendría en el proyecto. Uno de los principales acuerdos adoptados fue la creación de una Sociedad con los objetivos de facilitar la coordinación y la ejecución de las actuaciones y promover y gestionar la transformación urbanística. El 27 de junio de 2003 se creó "*Barcelona Sagrera Alta Velocitat, S.A.*"

(BSAV) como sociedad pública mercantil, instrumento de coordinación del conjunto de las actuaciones correspondientes a la implantación de la Alta Velocidad en Barcelona y con el objetivo de desarrollar la transformación urbanística derivada de estas obras en el ámbito de Sant Andreu-La Sagrera.

Los socios fundadores, con proporciones iguales de capital, fueron la Generalitat de Cataluña, el Ayuntamiento de Barcelona, RENFE y el Gestor de Infraestructuras Ferroviarias (GIF). Los estatutos de la sociedad fueron publicados en el DOGC nº 3983, de 8 de octubre de 2003. Según el artículo 2 de los estatutos el objeto social de BSAV es:

"*cualesquiera operaciones relacionadas con las siguientes actividades: La coordinación, en aras de su compatibilidad, de los diferentes proyectos que deben desarrollarse en el ámbito de La Sagrera-Sant Andreu (estación, infraestructura urbana, metro, trazados ferroviarios, estación de autobuses, red viaria vinculada, actuaciones urbanísticas, etc.) por las diferentes administraciones competentes en cuanto a la materia y de la responsabilidad de financiación.*

La promoción y gestión del desarrollo urbanístico y la ejecución de las obras de infraestructura del ámbito, participando en el reparto de cargas y beneficios derivados del planeamiento, en cuanto a los terrenos aportados por los socios, así como en la enajenación y en su caso concesión por cualquier título de los aprovechamientos resultantes del planeamiento urbanístico, dando a los rendimientos resultantes el destino previsto en el Acuerdo de 12 de junio de 2002 entre el Ministerio de Fomento, la Generalidad de Cataluña y el Ayuntamiento de Barcelona para el desarrollo de las actuaciones relativas a la red de alta velocidad en la ciudad de Barcelona y la correspondiente remodelación de las infraestructuras ferroviarias.

La redacción de proyectos y la ejecución de aquellas obras que le deleguen cualquiera de los socios mediante acuerdos específicos en los que se concreten las fuentes de financiación de las mismas. Tales obras se deberán ejecutar de acuerdo con la normativa aplicable y con respeto a las competencias que para la ejecución de obras públicas tienen atribuidos el GIF y RENFE.

La redacción de proyectos y la ejecución de aquellas obras para terceros que por acuerdo unánime de los socios le sean encomendadas mediante contratos específicos en los que se concreten las fuentes de financiación de las mismas.

Para la realización de su objeto social, la sociedad:

Desarrollará los anteproyectos de la propuesta global de la actuación concertada en La Sagrera-Sant Andreu.

Elaborará los estudios y propuestas que permitan la planificación y ejecución de actuaciones urbanísticas y de transportes, definiendo sus costes.

Propondrá la creación de instrumentos de gestión adecuados para llevar a cabo los proyectos que se acuerden, asegurando la necesaria coordinación de los mismos y, en su caso, procederá a su creación.

El objeto social podrá realizarse por la sociedad, ya directamente, ya indirectamente. Si la Ley exigiere la obtención de licencia administrativa, la inscripción en un registro público o cualquier otro requisito para el inicio de alguna de las operaciones que constituyen el objeto social, no podrá la sociedad iniciar la citada actividad específica hasta que el requisito exigido quede cumplido conforme a la Ley".

El 19 de noviembre de 2007 se firmó el "Acuerdo marco regulador de las relaciones de la sociedad Barcelona Sagrera Alta Velocitat, S.A. con ADIF para la realización de estudios, proyectos y obras correspondientes a las actuaciones derivadas del acuerdo de colaboración" celebrado, en fecha 12 de junio de 2002. Hay una adenda para cada proyecto de construcción aprobado con financiación

compartida entre ADIF y BSAV. Las adendas son cinco: la primera, para la realización de Estudios, Proyectos y Obras correspondientes a las actuaciones derivadas del Acuerdo de Colaboración celebrado en fecha 12 de junio de 2002 (19 de noviembre de 2007); la segunda, para la financiación y ejecución por ADIF de las obras de urbanización comprendidas en el proyecto de construcción "La Sagrera-Nudo de la Trinidad. Sector Sant Andreu" (19 de noviembre de 2007); la tercera, para la financiación y ejecución por ADIF de las obras de urbanización comprendidas en el proyecto de construcción "La Sagrera-Nudo de la Trinidad. Sector Sagrera" (19 de noviembre de 2007); la cuarta, para la financiación y ejecución de la obra del "Proyecto de construcción de los accesos a la Estación de La Sagrera" (15 de octubre de 2009) y la quinta, para la financiación y ejecución de la obra del "Proyecto de construcción de la estructura de la Estación de La Sagrera" (15 de octubre de 2009),

En diciembre de 2009, las partes implicadas (Ministerio de Fomento, Generalitat de Cataluña, Ayuntamiento de Barcelona, ADIF y Renfe-Operadora) acordaron firmar una nueva Adenda al Convenio suscrito en 2002. Los motivos fueron, por un lado, la situación del mercado inmobiliario que alteró la planificación de financiación prevista, y por otro, el importante incremento de los costes reservados para la ejecución de la estación.

El 10 de julio de 2013 el Ministerio de Fomento, la Generalitat de Cataluña, el Ayuntamiento de Barcelona y ADIF, firmaron un protocolo de intenciones con la finalidad de garantizar el desarrollo de la estación de La Sagrera. Dicho protocolo pretendía la optimización del proyecto intentando racionalizar su coste, manteniendo la funcionalidad y operatividad ferroviaria de la estación y definiendo un nuevo modelo de financiación basada en la gestión de la superficie comercial que incluye la participación de inversión privada.

El art. 1 del Real Decreto-ley 15/2013, de 13 de diciembre, dispuso la creación de una nueva entidad pública empresarial, ADIF-AV como organismo público de los previstos en el artículo 43.1.b) de la LOFAGE por escisión de la rama de actividad de construcción y administración de aquellas infraestructuras ferroviarias de alta velocidad y otras que se le atribuyan y estén encomendadas hasta la fecha de entrada en vigor del mismo ADIF. ADIF-AV asumió las funciones asignadas al administrador de infraestructuras ferroviarias por la Ley del Sector Ferroviario, en relación con aquellas infraestructuras ferroviarias cuya titularidad le haya sido atribuida, así como con las que se le atribuyan en un futuro. Asimismo, la Orden PRE/2443/2013, de 27 de diciembre, determinó los activos y pasivos de la entidad pública empresarial ADIF que pasan a ser titularidad de la entidad pública empresarial ADIF-AV. En su anexo VIII, de participación en sociedades asignadas, se fija el porcentaje de participación de ADIF-AV en BSAV. En consecuencia y desde el 1 de enero de 2013 la distribución del capital de BSAV es la siguiente: Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF): 7,5%; ADIF-Alta Velocidad: 30%; Generalitat de Cataluña: 25%; Ayuntamiento de Barcelona: 25% y Renfe-Operadora: 12,5%.

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, ADIF se encarga de licitar, contratar, dirigir y ejecutar la obra y BSAV paga su parte correspondiente de la obra y de las asistencias. Cada adenda también estableció la constitución de una Comisión de Seguimiento integrada por: a) un representante de la Dirección de Explotación y Construcción de ADIF b) el Director General de BSAV y c) un miembro de cada uno de los socios: Ayuntamiento de Barcelona, Generalitat de Cataluña, Adif y RENFE-Operadora. La Comisión asumió las siguientes funciones: a) llevar a cabo el seguimiento de las actuaciones incluidas en las respectivas adendas; b) informar del desarrollo de la contratación y eventuales modificaciones de las obras; c) promover la coordinación necesaria para la ejecución de las obras e informar sobre los pagos efectuados por cada una de las partes; d) resolver los problemas que se susciten en la interpretación y cumplimiento de la Adenda. La Comisión está presidida por el representante de la Dirección de Explotación y Construcción de ADIF. Los miembros de la Comisión, o personas en quien deleguen, se reunirán tantas veces como sea necesario y al menos con una periodicidad trimestral, adoptándose los acuerdos que procedan. A las reuniones de dicha Comisión podían incorporarse también por acuerdo de las partes sin tener el carácter de integrante o miembros de la misma, aquellos técnicos cuya presencia fuere conveniente para el cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas. Cualquier cambio

técnico y/o económico o de plazo sustancial que se produzca durante la redacción del proyecto o la ejecución de las obras sobre el proyecto constructivo aprobado se expondrá en el seno de la Comisión de Seguimiento. Dada la simultaneidad de las diversas obras, amparadas cada una por su correspondiente adenda, las Comisiones de Seguimiento se unificaron en unas sesiones comunes en las que se despachan los temas de todas las obras en ejecución. Todas las sesiones se celebraron en las oficinas de ADIF de La Sagrera en Barcelona. Las celebradas fueron las siguientes: sesión 1ª: 17 de diciembre de 2009; 2ª: 28 de enero de 2010; 3ª: 29 de abril de 2010; 4ª: 9 de septiembre de 2010; 5ª: 25 de noviembre de 2010; 6ª: 3 de marzo de 2011; 7ª: 17 de junio de 2011; 8ª: 1 de marzo de 2012; 9ª: 12 de julio de 2012; 10ª: 15 de noviembre de 2012; 11ª: 14 de marzo de 2013; 12ª: 7 de noviembre de 2013; 13ª: 20 de febrero de 2014. Todas las actas están disponibles salvo la última. Las actas correspondientes a las sesiones 2ª, 7ª y 12ª están sin firmar. Como puede observarse la Comisión de Seguimiento no ha respetado la periodicidad trimestral preestablecida y no ha llevado a cabo un seguimiento riguroso para impedir o minimizar las numerosas irregularidades en la ejecución de los contratos del entorno de la estación de La Sagrera como expondremos pormenorizadamente en otro epígrafe de este informe.

De los contratos incluidos en el ámbito del Convenio, cuatro son de obras (nº 10, 14, 23 y 24) y cuatro de servicios (nº 41, 49, 50 y 51). El contrato nº 10 tiene por objeto las obras de la plataforma del tramo La Sagrera-Nudo de la Trinidad (Sector Sant Andreu). Tiene una longitud de 2,58 km. El contrato tiene prevista su finalización en septiembre de 2016. El porcentaje de ejecución es del 91,69%.

El contrato nº 14 de la muestra tiene por objeto las obras de ejecución de la plataforma del tramo La Sagrera-Nudo de la Trinidad (Sector Sagrera). El original del expediente fue entregado a la Guardia Civil para su remisión al Juzgado de Instrucción nº 9 de Barcelona en las Diligencias Previas nº 202/2014, Sección B. El procedimiento judicial penal está *sub iudice*. El porcentaje de ejecución es del 93,45%.

Tal y como se ha mencionado anteriormente, y por la incidencia del protocolo de julio de 2013 de racionalización del coste de la estación de La Sagrera, los contratos nº 23 (construcción de la estructura de dicha estación) y nº 24 (construcción de los accesos a la estación) han sido ejecutados solo en una pequeña parte (21,3% y 36,73%, respectivamente).

Cabe destacar que el trazado del tramo Sants-La Sagrera fue objeto de sendos recursos contenciosos, por la afectación al Templo de la Sagrada Familia, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (Sección Octava) que fueron desestimados por Sentencias de 10 de junio (recurso nº 1466/2007) y de 14 de julio (recurso nº 1531/2007), ambas de 2011. Por Auto de 27 septiembre 2012 del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 1ª) se inadmitió el recurso de casación contra la primera de las sentencias.

I.5.- DESCRIPCIÓN DE LOS ESTUDIOS DE RENTABILIDAD DE LA LÍNEA DE ALTA VELOCIDAD MADRID-ZARAGOZA-BARCELONA-FRONTERA FRANCESA

La línea de Alta Velocidad Madrid-Zaragoza-Barcelona-Frontera Francesa se consideró pieza clave del esquema ferroviario español por lo que fue incluida en el Esquema Director de la Red Europea de Alta Velocidad y se integró en el denominado “Tren de Alta Velocidad Sur”, dentro de los proyectos altamente prioritarios establecidos en el Consejo Europeo de Essen de 1994.

Teniendo en cuenta la significación de este proyecto, el Ministerio de Fomento convocó un Concurso de consultoría y asistencia para la realización del estudio de optimización funcional de la nueva línea de Alta Velocidad Madrid-Zaragoza-Barcelona-Frontera Francesa que consistió, por un parte, en un análisis de la demanda de la nueva línea considerando varias alternativas derivadas de las distintas opciones de trazado y de la ubicación de las estaciones, y por otra parte, en un estudio de los impactos sociales, económicos, territoriales y ambientales de las mismas, todo ello con el objetivo de estimar la rentabilidad y viabilidad funcional de cada una de las alternativas. Su ámbito espacial fue el integrado por las provincias afectadas por la construcción de la nueva

infraestructura y por las regiones que conformaban su potencial área de influencia y se fijó un ámbito temporal que abarcaba desde el año 1995 hasta el 2025 con varias etapas intermedias.

El estudio contiene unos resultados de evaluación financiera del proyecto para operador y gestor, bajo dos hipótesis de trabajo: la primera, sin subvención pública al ente gestor, pero con aportaciones del operador como pago por el uso de infraestructura, y la segunda, con aportación pública al ente gestor, además del mencionado pago por uso. En ambos casos con una aportación del operador como pago por el uso de las infraestructuras de hasta el 44% de los ingresos netos percibidos, el gestor obtendría una rentabilidad del proyecto entre el -0,3 y el 0,22% en el primer supuesto mientras que en el segundo para que el ente gestor obtuviese una rentabilidad mínima del 3% la aportación pública necesaria se situaba entre el 30% y el 42% de la inversión total.

Posteriormente, en 2001 el Gestor de Infraestructuras Ferroviarias (GIF) contrató una actualización de este estudio de rentabilidad en el que la rentabilidad financiera obtenida presenta una tasa interna de rentabilidad (TIR) del -3,82% mientras que la TIR de la evaluación económico social que tiene en cuenta los impactos sociales se situó en el 6,29%.

Finalmente, en 2009 el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF), elaboró un Estudio sobre la rentabilidad de la inversión necesaria para la construcción y explotación de la línea de Alta Velocidad Madrid-Zaragoza-Barcelona-Frontera Francesa. Aun cuando la encomienda del Gobierno tenía una antigüedad de 12 años, la construcción del trazado de la línea se ejecutó en diferentes etapas, por lo que el estudio se basó en diferentes escenarios temporales, con un horizonte final de 30 años, tomando como año base el 2005 fecha en la que se produce la apertura del primer tramo en servicio, entre Madrid y Zaragoza. Para la realización de este estudio, se consideró un escenario base, distinto de la situación actual, en el que no se haya ejecutado ninguna actuación sobre el trazado de la línea, y un escenario evaluado que incorporó las actuaciones ya ejecutadas desde el inicio de la construcción hasta la fecha actual y una vez finalizada la obra. La TIR obtenida considerando las hipótesis anteriores fue del 2,23% y del 6,06% si se incluye la valoración de los impactos sociales o externalidades.

II.- TRATAMIENTO DE ALEGACIONES

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 44 de la Ley 7/1988, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, las actuaciones practicadas fueron puestas de manifiesto al Presidente de la Entidad Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) y de la Entidad ADIF-Alta Velocidad hasta noviembre 2016 y a los que fueron sus Presidentes durante el periodo fiscalizado, habiéndose concedido al que fuera Presidente de la entidad hasta noviembre de 2016 y al que ostentó la presidencia durante el periodo fiscalizado (2005-2011) una prórroga del plazo inicialmente establecido para presentar alegaciones previa solicitud formulada por ellos; transcurrido el plazo prorrogado se han recibido alegaciones, que se incorporan a este Informe, del Presidente de la Entidad desde noviembre de 2016, adhiriéndose a las mismas los que lo fueron en el período fiscalizado (a excepción de quien ostentó la Presidencia durante el período entre 2001-2004).

Al tratamiento de las alegaciones recibidas se hace referencia en los apartados correspondientes, con independencia de dicho tratamiento, los resultados definitivos de la fiscalización son los que figuran en los sucesivos apartados del propio Informe. Las alegaciones remitidas han sido analizadas y valoradas, suprimiéndose o modificándose el texto cuando el contenido de aquellas se comparte; en caso contrario se ha justificado esta circunstancia en una nota a pie de página. En aquellos casos en que las alegaciones constituyen meras explicaciones sobre los hechos expuestos en el Informe o cuando no se justifican documentalmente los criterios o afirmaciones mantenidas en ellas, no se ha alterado el texto del Informe.

III.- RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

III.1.- RÉGIMEN JURÍDICO DE LA CONTRATACIÓN DE LAS OBRAS DE CONSTRUCCIÓN

III.1.1.- Marco normativo

El régimen jurídico para la contratación de la línea de alta velocidad Madrid-Zaragoza-Barcelona-Frontera Francesa correspondiente al tramo Barcelona-Sants-Figueres estaba constituido, en un primer momento, por el Real Decreto Legislativo 2/2000, 16 de junio, por el que se aprobó el Texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (TRLCAP), y por la Ley 48/1998, que regulaba los procedimientos de contratación para los sectores del agua, la energía, los transportes y las telecomunicaciones, por la que se incorporan al ordenamiento jurídico español las Directivas 93/38/CEE y 92/13/CEE, disposiciones que estuvieron vigentes hasta la entrada en vigor de la LCSP y de la Ley 31/2007 del 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales (Ley 31/2007).

La Ley 13/1996, de 30 de diciembre, por la que se creó el GIF, estableció que los expedientes de contratación para la construcción de las infraestructuras ferroviarias se tramitasen ajustándose a lo dispuesto en la entonces vigente Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, salvo en lo relativo a la electrificación y la señalización, al mantenimiento de infraestructuras ferroviarias y a la gestión de sistemas de regulación y seguridad, que habrían de someterse a Derecho privado, debiendo respetar los principios de publicidad y concurrencia según lo establecido en sus Estatutos.

Los Estatutos del GIF, aprobados por Real Decreto 613/1997, de 25 de abril, establecieron que la contratación de las obras de construcción de infraestructuras ferroviarias estaba sometida a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, teniendo por tanto estos contratos carácter administrativo; sin embargo, cuando el objeto de los contratos fuese la realización de obras de electrificación y señalización de la infraestructura, el mantenimiento de las mismas y a la gestión de sistemas de seguridad, deberían ajustarse, en cuanto a su preparación y adjudicación, a lo establecido en la Directiva 93/38 CEE de 14 de junio, que fue incorporada posteriormente a la legislación española mediante la Ley 48/1998, de 30 de diciembre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los trasportes y las telecomunicaciones. El resto de su contratación estaba sometida al Derecho privado, debiendo respetar los principios de publicidad y concurrencia.

La LSF, estableció que ADIF debía observar en la tramitación de los expedientes de contratación sobre construcción o modificación de infraestructuras ferroviarias lo dispuesto en el TRLCAP, y en cuanto a la contratación relacionada con la electrificación y señalización, el mantenimiento de la infraestructura ferroviaria y la gestión de sistemas de control, circulación y seguridad del tráfico se realizaría según lo dispuesto en la Ley 48/1998, quedando el resto de la contratación sujeta al ordenamiento jurídico privado, sometiéndose únicamente a los principios de publicidad y concurrencia. Los Estatutos de ADIF, aprobados por Real Decreto 2395/2004, de 30 de diciembre, mantuvieron el régimen jurídico de contratación del extinguido GIF.

Posteriormente con motivo de la incorporación a nuestro ordenamiento jurídico de la Directiva 2004/18/CE, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, se promulgó la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (sustituida por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público), que entró en vigor en el mes de mayo de 2008, sustituyendo a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. Posteriormente la LCSP fue sustituida, como se ha indicado, por el TRLCSP aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

La LCSP modificó la LSF y dispuso que ADIF, en la tramitación de los expedientes de contratación relativos a la construcción o modificación de infraestructuras ferroviarias, se rigiera por las normas

que dicho texto legal establecía para las Administraciones Públicas y para los contratos, antes incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 48/1998, ADIF estaría a lo dispuesto en la Ley 31/2007, que incorporó al ordenamiento jurídico español la Directiva 2004/17/CE y entró en vigor en mayo de 2008, sustituyendo a la Ley 48/1998. El resto de la actividad contractual de ADIF quedó sometida a las disposiciones establecidas en la Ley de Contratos del Sector Público para los poderes adjudicadores en relación con los contratos no sujetos a regulación armonizada.

El Real Decreto-ley 15/2013, de 13 de diciembre modificó el régimen jurídico de la contratación establecido en la LSF, clarificando su regulación. En efecto, dispuso que ADIF-AV contratará de conformidad con la Ley 31/2007 y en los supuestos en que ésta no fuese de aplicación, acomodará su actuación a las instrucciones internas que deberá aprobar para la adjudicación de contratos no sujetos a regulación armonizada; sin embargo para los contratos de obras de construcción o modificación de infraestructuras ferroviarias, a excepción de las obras de electrificación y señalización, el mantenimiento de la infraestructura y la gestión de los sistemas de control, circulación y seguridad en el tráfico, se ajustará a las normas que el TRLCSP prevé para las Administraciones Públicas. Los Estatutos de ADIF-AV aprobados por Real Decreto 1044/2013, de 27 de diciembre, establecen el mismo régimen de contratación anteriormente indicado.

III.1.2.- Normativa interna de contratación

El GIF aprobó en octubre de 1999 una Circular Interna que regulaba de forma pormenorizada los procedimientos para la contratación de la Entidad Pública, la tramitación de las incidencias habidas durante la ejecución y la extinción de los contratos, según el régimen jurídico aplicable en cada caso.

Por otra parte, ADIF no dispuso de procedimientos internos normalizados para tramitar la contratación hasta el mes de marzo de 2007, cuando aprobaron dos manuales de procedimientos. Desde primeros de 2005 hasta entonces, se había regido por diferentes normas, instrucciones y circulares encaminadas a que el desarrollo de la actividad contractual de la Entidad se ajustara a las disposiciones legales.

El primer manual reguló de forma integral el procedimiento de actuación para los contratos sujetos al TRLCAP, es decir, los referidos a las obras de construcción o modificación de la infraestructura ferroviaria. En el segundo manual se recogió la regulación aplicable a los expedientes de contratación sujetos a la Ley 48/1998 y los sometidos a derecho privado, considerándose comprendidos en el ámbito objetivo de aplicación de esa Ley los contratos de obras de electrificación y señalización, los de mantenimiento de la infraestructura, los de modificaciones no sustanciales de la infraestructura ferroviaria y los telecomunicaciones, siempre que su importe fuera superior a 5.000.000 de euros, IVA excluido, así como los referidos a la gestión de los sistemas de control, circulación y seguridad de la infraestructura y los contratos de suministro y de servicios de importe superior a los 400.000 euros, IVA excluido. El resto de contratos, como los de obra de importe inferior a 5.000.000 de euros y los de suministro, servicios y telecomunicaciones de importe inferior a los 400.000 euros, se considerarían sujetos al derecho privado, siéndoles exigible la observancia de los principios de publicidad y concurrencia.

El 1 de mayo de 2008, con la entrada en vigor de la LCSP, ADIF aprobó dos manuales de procedimiento: el primero, para los contratos referidos a los contratos sujetos a la LCSP (a las obras de construcción o modificación de la infraestructura ferroviaria salvo las obras de electrificación y señalización, el mantenimiento de la infraestructura y la gestión de los sistemas de control, circulación y seguridad en el tráfico), y el segundo, para los contratos sujetos a la Ley 31/2007 (las obras de electrificación y señalización, el mantenimiento de la infraestructura y la gestión de los sistemas de control, circulación y seguridad en el tráfico de importe superior 5.000.000 de euros y los contratos de servicios y suministros de importe superior a 400.000 de euros).

Asimismo, aprobaron las Instrucciones Internas para los contratos excluidos de la aplicación de la Ley 31/2007 que se celebren en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, los cuales se regían por las disposiciones de sus Instrucciones Internas de Contratación en aplicación de la LCSP, sin que les sean aplicables las normas establecidas para contratos sujetos a regulación armonizada (SARA), DA 11ª y artículo 175 de la LCSP**.** Tanto los manuales de procedimiento como las Instrucciones Internas se aprobaron por el Director General Financiero Económico y de Control, en lugar del Consejo de Administración como órgano de contratación, sin que conste el informe de asesoría jurídica como exige el artículo 175.b) de la LCSP, ni la fecha de su aprobación.

Con la entrada en vigor, el 16 de diciembre de 2011, del TRLCSP, ADIF adaptó los manuales de procedimiento y sus instrucciones internas a la nueva normativa. Existen las mismas incidencias anteriormente descritas.

III.2.- ACTUACIONES PREPARATORIAS, ADJUDICACIÓN Y EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS LINEA DE ALTA VELOCIDAD MADRID-ZARAGOZA-BARCELONA-FRONTERA FRANCESA: TRAMO BARCELONA SANTS-FIGUERES

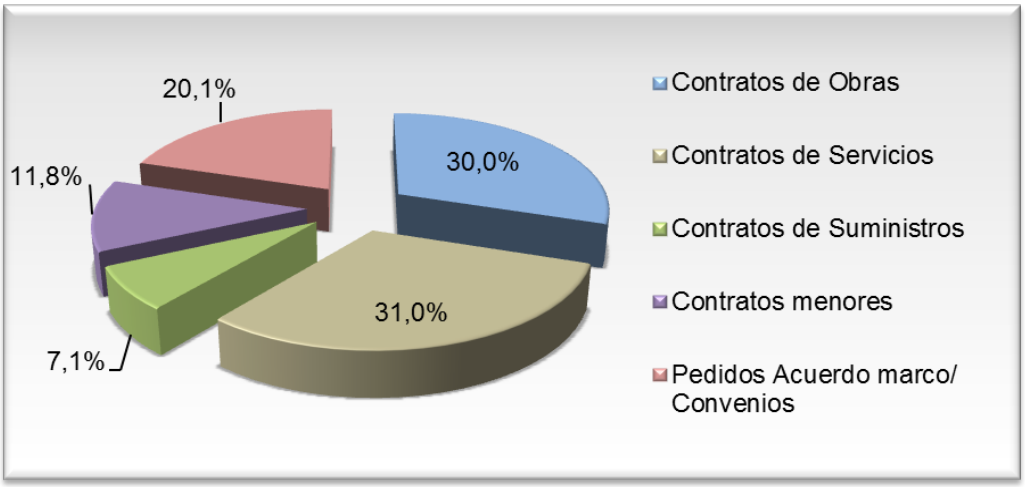
III.2.1.- Aspectos generales

El tramo Barcelona Sants-Figueres de la línea de alta velocidad Madrid-Zaragoza-Barcelona-Frontera Francesa, con una longitud de 131 km, entró en funcionamiento el 9 de enero de 2013. La construcción de este tramo ha sido compleja al transcurrir por zonas urbanas y por la existencia de dificultades orográficas; entre los elementos singulares de esta infraestructura existen treinta túneles y sesenta viaductos.

En el anexo I se recoge un resumen de la contratación total de la línea de alta velocidad Madrid-Zaragoza-Barcelona-Frontera Francesa. Tramo: Barcelona Sants-Figueres. En la construcción del tramo fiscalizado se adjudicaron 323 contratos por un total de 3.185.803 miles de euros, con un importe global de licitación de 4.083.627 miles, lo que supuso una baja del 22%. No obstante, se produjo un incremento global del 18% sobre los importes de adjudicación debido a las modificaciones de los contratos, a las revisiones de precios, certificaciones y liquidaciones adicionales, lo que originó un precio medio de 28.700 miles por kilómetro. Por otra parte, se tramitaron 13 prórrogas, 141 modificaciones y 553 ampliaciones, que en términos relativos, duplicaron el plazo ejecución.

GRÁFICO Nº 1

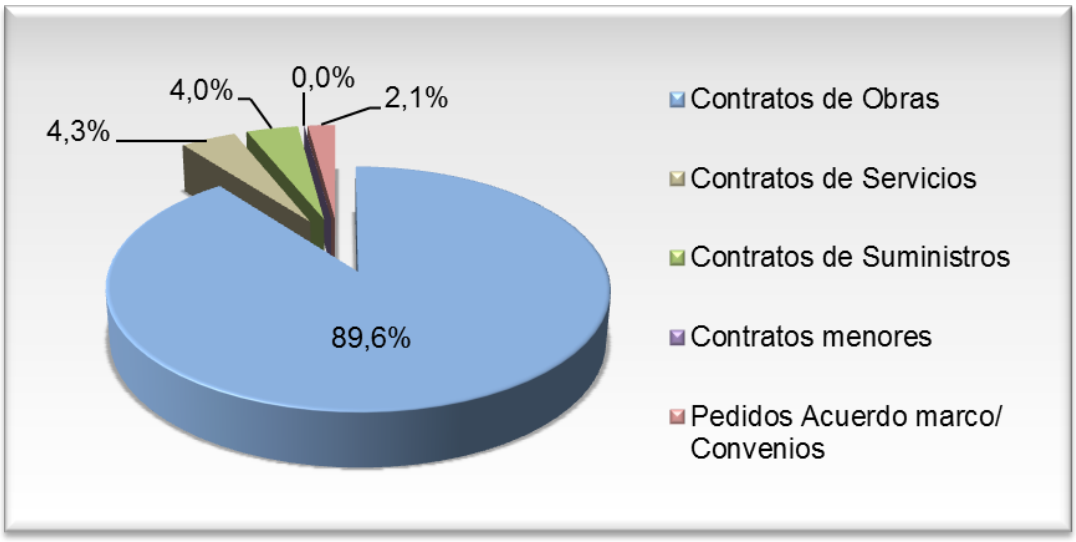
DISTRIBUCIÓN DE LA CONTRATACIÓN DEL TRAMO POR NÚMERO DE CONTRATOS Y TIPOLOGÍA



Fuente: elaborado por el Tribunal de Cuentas

GRÁFICO Nº 2

DISTRIBUCIÓN DE LA CONTRATACIÓN DEL TRAMO POR IMPORTE DE ADJUDICACIÓN Y TIPOLOGÍA DE CONTRATOS



Fuente: elaborado por el Tribunal de Cuentas

Con exclusión de los contratos menores, y de los contratos derivados de acuerdos marco y de convenios, cuyos resultados se exponen en otro epígrafe de este informe, se adjudicaron 220 contratos de los que 218 fueron contratos tramitados por el procedimiento ordinario, con un importe total de adjudicación de 3.106.898 miles de euros, y dos por el procedimiento de emergencias, con un importe de 10.876 miles, de forma que el coste adjudicado ascendió a 3.117.774 miles.

El 44,1% de los 220 contratos celebrados se corresponden con contratos de obras, adjudicados por un importe de 2.854.533 miles de euros, con un ahorro inicial de 23,3% sobre el precio de licitación, sin embargo, como consecuencia de las modificaciones, de las revisiones de precios, certificaciones y liquidaciones adicionales el coste total de las obras ascendió a 3.379.238 miles, lo que supuso un incremento del 18,4% sobre el valor de adjudicación. Además de estas incidencias se produjeron ampliaciones que originaron un incremento del plazo de ejecución del 113,4%.

Otro 45,5% de estos contratos se corresponden con contratos de servicios adjudicados por un importe total de 135.864 miles de euros, con un ahorro inicial de 16,9% sobre el precio de licitación, sin embargo, como consecuencia de las modificaciones, de las revisiones de precios y liquidaciones adicionales el coste total ascendió a 189.576 miles, lo que supuso un aumento del 39,5% sobe el importe inicialmente contratado. Además de estas incidencias, se produjeron ampliaciones de plazo y prórrogas que incrementaron el plazo de ejecución por un periodo medio de 102,4%.

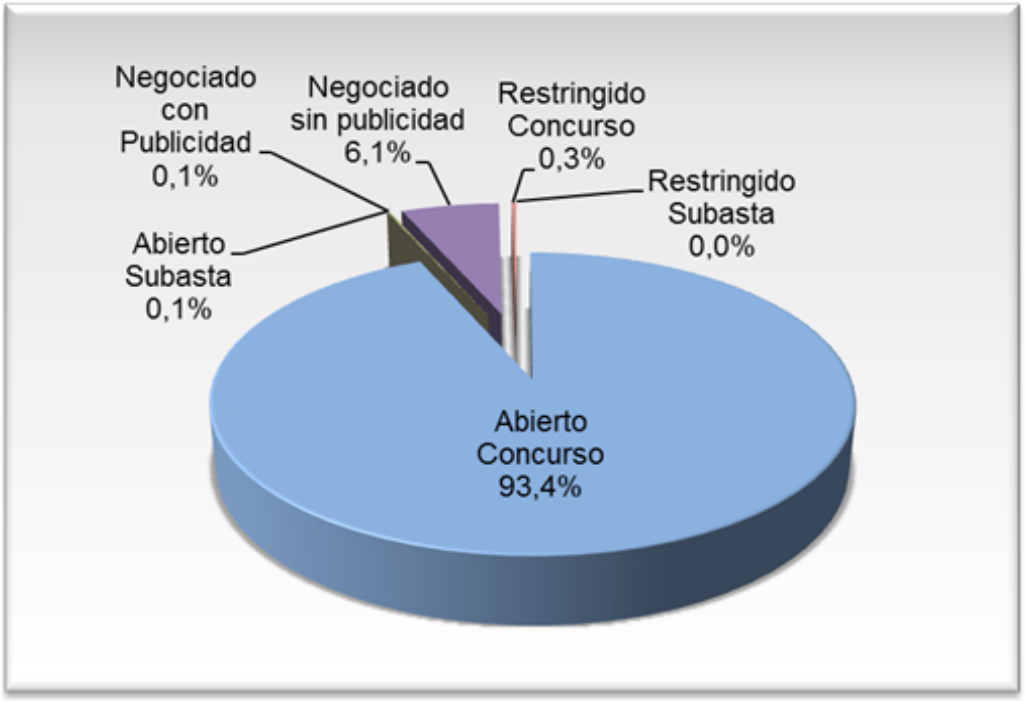
El restante 10,4% se corresponde con los contratos de suministros, con un importe de adjudicación de 127.377 miles de euros y un ahorro inicial de 2,5% sobre el precio de licitación. En la ejecución el importe de adjudicación se redujo en un 5,3%, sin embargo el plazo de ejecución acusó un aumento del 158,6% debido a la tramitación de 54 ampliaciones.

En el anexo II se recoge un resumen de la contratación por tipo de contrato y por tipo de procedimiento de contratación y de la muestra seleccionada. El procedimiento de adjudicación, mayoritariamente empleado por GIF/ADIF para seleccionar la oferta económicamente más ventajosa, fue el procedimiento abierto, mediante el cual se adjudicaron un total de 160 contratos (obras, servicios y suministros), con un importe de adjudicación de 2.916.776 miles de euros; de éstos, el 0,1% por importe de 1.905 miles tuvo en cuenta, exclusivamente, el precio más bajo. En el resto de los contratos, por importe de 2.914.871 miles, además del precio, se valoraron otros

criterios directamente relacionados con su objeto. El procedimiento negociado con o sin publicidad se empleó en el 6,1% (con un importe de 192.028 miles) sobre el importe total adjudicación y el resto se adjudicó por el procedimiento restringido.

GRÁFICO Nº 3

DISTRIBUCIÓN DEL IMPORTE DE LA CONTRATACIÓN POR PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN, EXCLUIDOS MENORES Y CONVENIOS Y DERIVADOS DE ACUERDOS MARCO



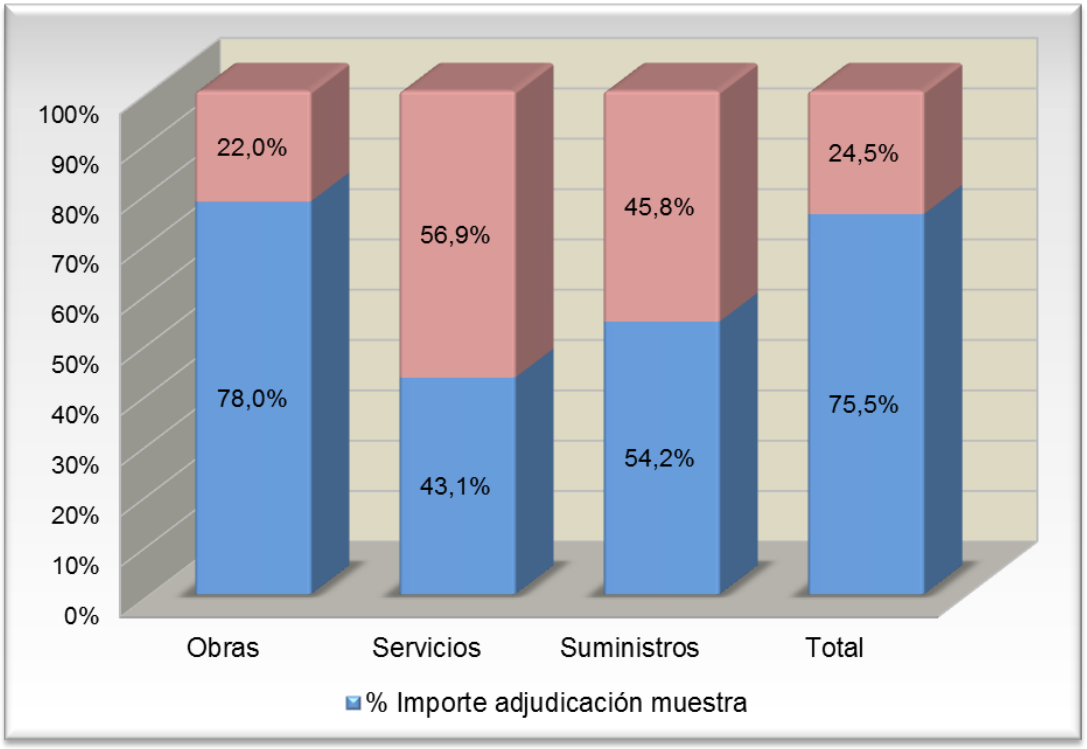
Fuente: elaborado por el Tribunal de Cuentas

En los anexos II y III se describe la muestra por tipo de contrato y por procedimiento de adjudicación y se incorpora un resumen de la muestra de contratos fiscalizados con sus incidencias, respectivamente.

Se han fiscalizado 60 expedientes de contratación (obras, servicios y suministros) que representan un 27,3% sobre el total de los tramitados, por un importe de adjudicación de 2.355.213 miles de euros, lo que supone un 75,5% de la totalidad del gasto. El importe de licitación de estos contratos ascendió a 3.046.805 miles, suponiendo un ahorro inicial del 22,7%; sin embargo, el coste total de los mismos ascendió a 2.748.482 miles, lo que conllevó un incremento del 16,7% respecto del importe de adjudicación, debido a las incidencias producidas durante su ejecución.

GRÁFICO Nº 4

RELACIÓN DEL IMPORTE DE ADJUDICACIÓN DE LA MUESTRA RESPECTO A LA CONTRATACIÓN, EXCLUIDOS MENORES Y CONVENIOS Y DERIVADOS DE ACUERDOS MARCO



Fuente: elaborado por el Tribunal de Cuentas

Así mismo se han fiscalizado un total de 22 adjudicaciones directas, por un importe de adjudicación de 32.936 miles de euros. De los cuales 14 correspondieron a contratos menores por un importe de adjudicación de 221 miles, lo que representó un 36,1% sobre el total de los contratos menores y ocho pedidos contra acuerdos marco por importe de 32.715 miles, lo que representó un 48,5%.

En definitiva se han examinado un total de 82 contratos por un importe de adjudicación de 2.388.149 miles de euros, lo que representó un 75% sobre el importe total de contratos adjudicados en la construcción del tramo fiscalizado.

III.2.2.- Contratos de obras

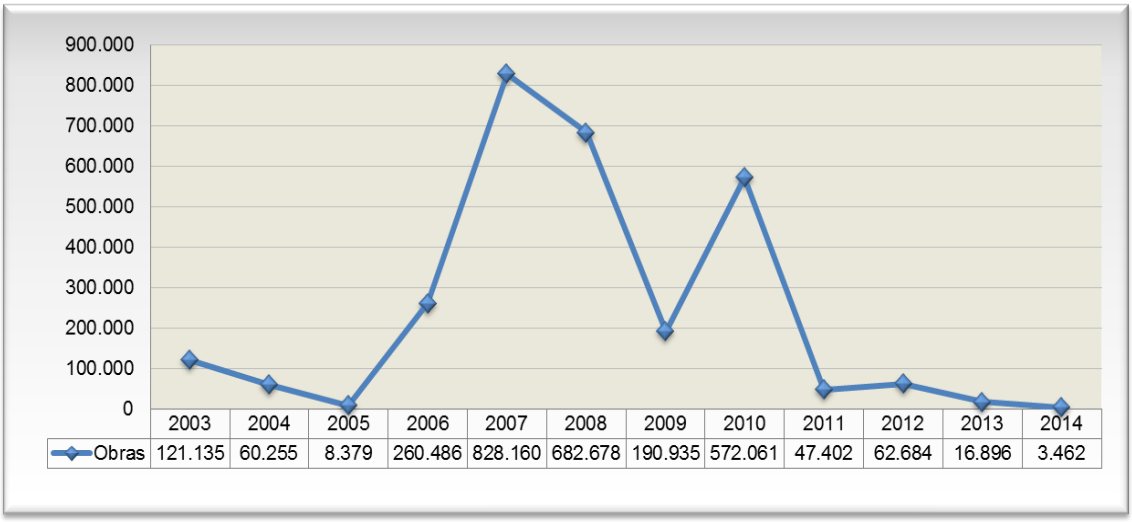
III.2.2.1.- DESCRIPCIÓN DE LA MUESTRA DE LOS CONTRATOS DE OBRAS

Según el anexo I durante el periodo fiscalizado se adjudicaron 97 contratos de obras por un importe de adjudicación de 2.854.533 miles de euros con una baja inicial de 23,3% sobre el precio de licitación que ascendió a 3.721.106 miles.

GRÁFICO Nº 5

EVOLUCIÓN DEL IMPORTE DE LOS CONTRATOS DE OBRAS EN EL PERÍODO FISCALIZADO

(Miles de euros)



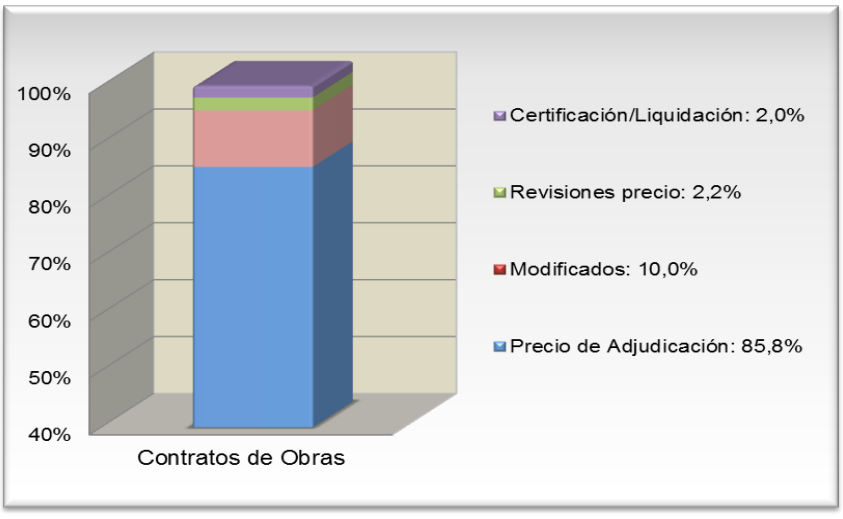
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Obras	121.135	60.255	8.379	260.486	828.160	682.678	190.935	572.061	47.402	62.684	16.896	3.462

Fuente: elaborado por el Tribunal de Cuentas

De acuerdo con los anexos II y III, se han examinado 39 expedientes de obras con un importe de adjudicación de 2.227.710 miles de euros, que sobre el total adjudicado supone un 69.9%. Se produjo un ahorro inicial del 23,4% respecto del importe de licitación, que ascendió a 2.907.409 miles; sin embargo, debido a las incidencias surgidas durante su ejecución, su coste final ascendió a 2.597.532 miles, lo que dio lugar a un incremento del precio inicialmente acordado del 16,6%. El anexo IV contiene la muestra de contratos de obras fiscalizados.

GRÁFICO Nº 6

DESGLOSE DEL COSTE TOTAL DE LOS CONTRATOS DE OBRAS DE LA MUESTRA



Fuente: elaborado por el Tribunal de Cuentas

III.2.2.2.- ANÁLISIS DE LOS ASPECTOS SOBRE PREPARACIÓN DE LOS CONTRATOS DE OBRAS

1) Justificación de la necesidad de la contratación. Determinación del objeto. Fraccionamiento.

La normativa sobre la contratación pública establece que se concreten la naturaleza y las necesidades a satisfacer mediante los contratos proyectados dejando constancia documental en la preparación de los mismos (art. 67 del TRCLAP, art. 22 LCSP y art. 22 del TRLCSP).

Además, se exige que el objeto del contrato sea determinado y no podrá fraccionarse con la finalidad de disminuir su cuantía y eludir los requisitos de publicidad o relacionados con el procedimiento de adjudicación (art. 68 del TRLCAP, art. 74 LCSP y art. 86 del TRLCSP).

Por otra parte, del análisis particular de los expedientes cabe destacar que la necesidad para contratar en el expediente nº 2 (formalizado el 15 de diciembre de 2005), según el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) se debió a que el nuevo enclavamiento electrónico, que entró en servicio en junio de 2004, no comprendió todas las instalaciones, sino que algunas de las instalaciones anteriores se mantuvieron, y que es dentro de este ámbito en el que se circunscribe el mismo, por lo que no se considera justificada la necesidad y conveniencia de ejecutar tales obras, ya que no se han concretado los motivos por los que se cambian las instalaciones que anteriormente decidieron mantenerse

El expediente nº 34 se adjudicó en mayo de 2011 por un importe de 1.204 miles de euros y tuvo por objeto la realización de una serie de actuaciones puntuales en las dependencias y espacios de la estación de Barcelona-Sants, tanto en el interior como en el exterior, que debían ser realizadas necesariamente antes del comienzo de las obras de ampliación y mejora de la estación de Sants. Estas actuaciones consistieron, entre otros aspectos, en la señalización de la puerta de emergencia, suministro y colocación de cerraduras y falso techo en cuartos técnicos, readecuación de la iluminación y saneado de galerías, señalización de plazas en el aparcamiento lado mar, rehabilitación del colector de andenes, integración en el sistema de seguridad DESICO de la detección de incendios del vestíbulo, entreplanta oficinas, entre otros. En el proyecto elaborado por la sociedad de Tecnología e Investigación Ferroviaria, SA (TIFSA) el 13 de junio de 2010 se indicó que estas intervenciones puntuales debían realizarse porque no se habían incluido en la Fase II del Proyecto Constructivo de Ampliación y mejora de la Estación de Sants (adjudicado en 2005), que tuvo por objeto la ejecución de obras de infraestructuras, vías y andenes de la Estación, ya que suponían un incremento muy elevado, pero eran vitales para la explotación, lo que pone de manifiesto que la contratación de tales obras se desgajó de forma indebida, por lo que pudiera considerarse un fraccionamiento no justificado del contrato que no se ajustaría a lo dispuesto en las Instrucciones Internas que rigen la contratación de los contratos que no superen los umbrales establecidos en la Ley 31/2007.

2) Inicio del expediente de contratación. Tramitación de urgencia y de emergencia.

La tramitación de urgencia se admite en aquellos casos que responda a una necesidad inaplazable o cuya ejecución se deba acelerar por razones de interés público. Los expedientes tienen la misma tramitación que los ordinarios, si bien se reducen los plazos, por lo que la urgencia debe estar suficientemente justificada (art. 71 del TRLCAP, art. 96 de la LCSP y art. 112 TRLCSP).

La tramitación de emergencia tiene por objeto actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos, situaciones que supongan grave peligro o a necesidades que afecten a la defensa nacional. En estos casos se podrá ordenar lo necesario para remediar el acontecimiento ocurrido o satisfacer la necesidad sobrevenida sin sujetarse a los requisitos formales establecidos en la Ley (arts. 72 del TRLCAP, 97 LCSP y 113 del TRCLSP). Dos expedientes se tramitaron por el procedimiento de urgencia y un tercero por el procedimiento de emergencia. A continuación se exponen los resultados del análisis realizado:

- El expediente nº 19 se tramitó mediante un procedimiento de urgencia, y para justificar la misma se señaló expresamente que: "*para la puesta en servicio y el periodo de pruebas previo para la ampliación de la línea Madrid-Zaragoza-Barcelona hasta la Frontera Francesa, es necesario proceder a la ejecución de las obras del proyecto constructivo de la línea de contacto y sistemas asociados para el tramo Barcelona-Figueres, no estando contratados estos trabajos en la actualidad*". No parece, por lo tanto, suficientemente motivada la existencia de una necesidad inaplazable o más bien parece una falta de previsión, al tratarse de obras incluidas en la programación establecida por ADIF y que, por lo tanto, se conocían con suficiente antelación, lo cual no justifica la urgencia del contrato[1]. Los trabajos se iniciaron con la autorización del Presidente, el 24 de junio de 2008, y aunque este procedimiento está permitido por los Estatutos de ADIF para los casos de urgente necesidad, por los argumentos anteriormente expuestos dicha urgencia no se encuentra justificada

- En el expediente nº 26, según informe de octubre de 2009, se justificó la tramitación de emergencia al existir una zona afectada por arcillas negras que hacía temer la ruina de parte de lo construido y era necesario adoptar medidas adicionales para la estabilización de la zona afectada. Más que tratarse de acontecimientos catastróficos o situaciones de grave peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional, como requiere en el artículo 97 de la LCSP, lo que parece justificarse es la existencia de una necesidad inaplazable o que es preciso acelerar los trabajos por razones de interés público, tal y como se dispone en el artículo 96 de la LCSP para la tramitación por el procedimiento de urgencia, no de emergencia. Por otro lado, se pone de manifiesto una deficiente elaboración del proyecto, ya que el informe del estudio geotécnico, que forma parte del proyecto, debía haber previsto su existencia, coincidiendo, además, que este tramo contó como elementos singulares a destacar con cuatro viaductos y un túnel en mina

Finalmente, en los expedientes nº 20 y nº 39, cuyos importes son de 13.403 miles de euros y de 6.224 miles, respectivamente, fueron objeto de convalidación parte de las actuaciones que integraban sus respectivos objetos por haberse ya ejecutado. El primero, expediente nº 20, cuyo objeto fue la ejecución de obras complementarias a las obras de ampliación y mejora de Barcelona-Sants: Infraestructuras, vías y andenes, se adjudicó por 13.403 miles de euros, de los cuales 4.239 miles corresponden a actuaciones ya ejecutadas que fueron convalidadas, lo que represento un 32% del precio total de adjudicación. En cuanto a la justificación de las actuaciones convalidadas, se limitó a hacer constar en la Propuesta de convalidación de 8 de enero de 2008 que: "*Por razones de urgencia motivadas por seguridad, y por interés público, ha sido necesario acometer la ejecución de algunas actuaciones que se recogían en la propuesta del Proyecto de Obras Complementarias y cuya justificación y mediciones queda recogida en este documento*", sin que, sin embargo, conste ninguna justificación aunque sí se acompaña el detalle de las actuaciones. En el detalle figuran conceptos como instalaciones no ferroviarias, electrificación, aparcamiento provisional, adecuación de plazas, entre otras, difícilmente identificables con acontecimientos catastróficos o situaciones de grave peligro que motivasen una tramitación de emergencia.

En el segundo, expediente nº 39, que tuvo por objeto la realización de obras complementarias a las obras de ejecución de la plataforma de la línea de alta velocidad Madrid-Zaragoza-Barcelona-Frontera francesa, tramo: túneles urbanos y estación de Girona, Fase I, el CCG contenido en el PCAP se convalidó el importe total de adjudicación, 6.224 miles. Según informe justificativo de la necesidad de la convalidación de gasto fechado en abril de 2013, las actuaciones tuvieron por objeto garantizar la seguridad en los túneles y de la estación de Girona. Comprendían instalaciones de señalización, suministro de energía, tomas de corriente, puertas de evacuación del túnel, ventilación y alumbrado de salidas de emergencia, entre otras; todas ellas dentro del ámbito de aplicación de la Ley 31/2007 aunque sometidas a la prohibición de la contratación verbal recogida en el artículo 28 TRLCAP, no habiéndose acreditado los motivos que impidieron la ejecución de estas actuaciones sin la previa formalización del contrato.

[1] No se acepta lo alegado, la entidad no justifica los motivos de declaración de urgencia.

En ambos casos la Asesoría jurídica informó favorablemente para respetar el justo equilibrio de las prestaciones entre las partes, sin embargo, la convalidación de actuaciones ya ejecutadas es contraria al carácter formal de la contratación pública consagrado en el artículo 28 del TRLCSP, y con anterioridad, en los artículos 28 de la LCSP y 55 del TRLCAP.[2]

En relación con la normativa interna de la Entidad, en los manuales de procedimiento, al describir los trámites que integran cada una de las fases del procedimiento de contratación, así como la documentación a aportar en cada una de ellas, se estableció para la fase de inicio del expediente que en éste debía constar la siguiente documentación: resolución de inicio, informes de asesoría jurídica, certificado de distribución por anualidades, certificado de existencia de recursos para financiar el contrato y propuesta de acuerdo del Consejo de Ministros. De forma generalizada no figura en los expedientes el certificado de anualidades que debe expedir la Unidad de gestión económica y, en su lugar, consta un escrito de la Dirección de Contratación, Administración y Recursos en el que se indican las anualidades en las que se ejecutarán las obras, lo que no se acomoda a lo establecido en los manuales de procedimiento del ADIF. Tampoco está acreditada la existencia de financiación por la Unidad competente, ni que se indicó la inclusión de las obras en el programa de actuación plurianual en los expedientes nº 17, nº 18, nº 27 y nº 34.

En los expedientes nº 10 y nº 14, comprendidos en el ámbito de actuaciones del Convenio de Colaboración de 12 de junio de 2002, suscrito por el Ministerio de Fomento, la Generalitat de Cataluña y el Ayuntamiento de Barcelona (descrito en el epígrafe I.4), así como en el Acuerdo marco de 19 de noviembre de 2007, se determinó que la Sociedad "Barcelona Sagrera Alta Velocitat, SA" (cuyo detalle se incluye en el epígrafe de este informe) de forma previa a la licitación prestase garantía suficiente de su aportación financiera, de acuerdo con los dispuesto en la normativa de contratación (artículo 69.2 del TRLCAP), y recogido en las adendas de desarrollo; sin embargo no figura acreditación de la plena disponibilidad de las aportaciones y la garantía de su efectividad[3].

En los expedientes nº 23 y nº 24 comprendidos igualmente en el ámbito de actuaciones del citado convenio se aportó certificado de BSAV, de diciembre de 2009, acreditativo de la disponibilidad de las aportaciones mediante un contrato de crédito sindicado por un plazo de cinco años, sin embargo no queda acreditada la vigencia del mismo ya que las obras no están finalizadas. Por otra parte, las adendas en las que se concretaron las condiciones para la realización de las obras fueron suscritas por el Presidente de ADIF en lugar de por el Consejo de Administración, sin que conste la justificación del carácter urgente, ni la ratificación del Consejo de Administración previstos en los Estatutos de ADIF

Con carácter previo a la tramitación del expediente y una vez aprobado el proyecto se procederá a realizar el replanteo previo que consistirá en acreditar la realidad geométrica de los terrenos, según dispone los artículos 129 del TRLCAP, 110 de la LCSP y 126 del TRLCSP. Las Instrucciones Internas, por otra parte, también exigen el levantamiento de la citada acta.

En los expedientes nº 22 y nº 32, sujetos a Instrucciones Internas por no superar los umbrales establecidos en el Ley 31/2007 para contratos de obras, no consta el acta correspondiente. Tampoco figura en los expedientes nº 17, nº 18 y nº 19, sujetos a la Ley 31/2007.

De forma general, en los expedientes consta una certificación de declaración de impacto medioambiental que se limita a recoger que en el proyecto figuran los datos y conceptos de ejecución de medidas medio ambientales así como los que figuran en el plan de vigilancia medio ambiental.

[2] Las alegaciones no alteran el texto del anteproyecto de informe, si bien la entidad señala que se están adoptando medidas y aprobando normativa interna encaminadas a evitar la ejecución de actuaciones sin la correspondiente cobertura contractual.

[3] No se acepta la alegación, ya que no desvirtúa la afirmación contenida en el anteproyecto de informe sobre la falta de acreditación.

El informe de supervisión es preceptivo en aquellos proyectos de obras de importe superior a 300.506,05 euros según se dispone en los artículos 128 del TRCLAP y de 350.000 euros de conformidad con los artículos 109 de la LCSP y 125 del TRLCSP. Debe ser elaborado por las oficinas o unidades de supervisión, con el objeto de verificar que se han tenido en cuenta las disposiciones de carácter general y reglamentario, así como la normativa técnica que resulta de aplicación y examinar los precios de los materiales y de las unidades de obra, así como si el proyecto contiene el estudio de seguridad y salud o, en su caso, el estudio básico (art. 136 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas RGLCAP). En los expedientes examinados, su contenido se ajustó a lo dispuesto en la normativa y han sido emitidos por las Unidades u oficinas de supervisión, sin embargo en los expedientes nº 20 y 21, no se expidieron por las citadas unidades sino por la Dirección General de Edificación, Mantenimiento y Explotación.

3) Pliegos de Cláusulas Administrativas y de Prescripciones técnicas. Informe del servicio jurídico

El PCAP contendrá los pactos y condiciones definitorios de los derechos y las obligaciones de las partes relacionadas con las declaraciones específicas del contrato y del procedimiento y forma de adjudicación. Por su parte, el pliego de prescripciones técnicas (PPT) deberá incluir aspectos relativos al objeto del contrato, precisando las características técnicas de los bienes o prestaciones, sin que en ningún caso se incluyan declaraciones que deban figurar en el PCAP.

De forma generalizada, los PCAP que rigen la contratación de las obras son pliegos tipo que están aprobados por el órgano de contratación y debidamente informados por la asesoría jurídica; sin embargo, en algunos PCAP incorporados a los expedientes no figura referencia a la fecha de su aprobación, ni al informe jurídico.

En el expediente nº 28, que tuvo por objeto la instalación y adecuación de sistemas de seguridad en Barcelona-Sants, con un valor estimado de 630 miles de euros, dentro de los criterios para seleccionar la calidad técnica de las ofertas se incluyó “Equipamiento” en el que para describir la solución propuesta se hizo constar la Marca y modelo de equipos a instalar. Ello no se ajusta a lo dispuesto en las Instrucciones Internas aplicables al citado expediente que prescriben la no indicación de marcas, patentes, etc.

III.2.2.3.- ANÁLISIS DE LOS PROCEDIMIENTOS DE ADJUDICACIÓN DE LOS CONTRATOS DE OBRAS

1) Publicidad de los contratos.

La publicidad es uno de los principios que debe regir la contratación del sector público (art. 11.1 del TRLCAP, art. 1 de la LCSP y art. 1 del TRLCSP), ya que permite dar a conocer las prestaciones objeto de los contratos.

Con carácter general no figura el anuncio indicativo, previsto en los artículos 135.1 TRLCAP, 125 de la LCSP y 141 del TRLCSP, mediante el que se dan a conocer las características básicas de los contratos de obras de cuantía igual o superior a 5.923.624€, IVA excluido, que se proyecten celebrar en los doce meses siguientes y que permite una reducción de los plazos de presentación de proposiciones. En los expedientes examinados, se ha respetado el plazo mínimo de presentación de ofertas, 37 días, por lo que se ajusta a lo dispuesto en la normativa anteriormente citada.

La convocatoria de la licitación del nº 2, cuyo objeto fue la adecuación de las instalaciones de seguridad y comunicaciones en el entorno de Barcelona-Sants por afección de la línea de Alta Velocidad Madrid-Barcelona, se efectuó mediante un sistema de clasificación propio, sin que se haya aportado la publicación de anuncio en el DOUE como exige el artículo 18 de la Ley 48/1998

En los expedientes tramitados por procedimiento abierto criterios múltiples sujetos a la LCSP (nº 23, nº 24, nº 25 y nº 27) no figuran los criterios de adjudicación y su ponderación en los anuncios de licitación sino que se remiten a lo dispuesto en los respectivos pliegos de cláusulas administrativas particulares, lo que no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 134.5 de la LCSP[4].

En los expedientes sujetos a la LCSP, según su artículo 135.1, la adjudicación provisional debe publicarse en el BOE o en el perfil de contratante, sin embargo ésta no consta en algunos expedientes (nº 23, nº 27, nº 29 y nº 30), por lo que no se ha podido verificar su cumplimiento. Por otra parte, no consta en el expediente nº 24 la publicación de la adjudicación definitiva como se establece en el artículo 138 de la citada disposición.

En el expediente nº 16, que tuvo por objeto la realización de las obras de adecuación del vestíbulo para el acceso a Alta Velocidad en la estación de Barcelona-Sants, aunque su actuación debía acomodarse al ordenamiento jurídico privado, observándose los principios de publicidad y concurrencia, según el artículo 13.3 del Estatuto, la convocatoria de licitación se efectuó en un periódico de tirada nacional, sin concretar la fecha de apertura de las ofertas, lo que resulta contrario a lo establecido en el CCG, en el que se especificó que este aspecto sería determinado en el anuncio de licitación.

2) Procedimiento de adjudicación de contratos.

a) Justificación del procedimiento.

Según el anexo II 21 expedientes de la muestra se tramitaron mediante un procedimiento abierto, concurso o criterios múltiples, lo que representó un 34,4%, de la totalidad de los expedientes de obras adjudicados por dicho procedimiento.

La justificación del procedimiento de adjudicación en aplicación del art. 75 TRLCAP y art. 93 de la LCSP en los supuestos de procedimiento abierto y por concurso se basó, en términos generales, en que el proyecto exigía tecnología avanzada y plazos cortos de ejecución, sin embargo se ha observado que en el PCAP tipo, para evaluar la oferta técnica, se establecieron dos coeficientes de ponderación "A" y "B", cuya aplicación atendía a la importancia que en cada contrato tuviesen los aspectos tecnológicos pero sin mayor concreción. De hecho, en la mayoría de los expedientes examinados se aplicó el coeficiente "A", que asignaba a la tecnología 10 puntos sobre 100, puntuación menor que la que resultaba de aplicar el coeficiente "B", que otorgaba 25 puntos sobre 100, sin que existiese justificación alguna sobre su elección. En definitiva, si la tecnología había determinado el procedimiento de adjudicación no parece razonable la falta de concreción de criterios para la asignación de puntos de la que adolecía el pliego.

Otro de los aspectos que sirvió de justificación para seleccionar el procedimiento de adjudicación fue que la prestación definida por ADIF podía ser mejorada, entre otras consideraciones, con la reducción del plazo de ejecución, pero éste se incluyó en los pliegos dentro de uno de los criterios de valoración "*memoria y programa de trabajo",* sin asignarle puntuación alguna o asignando una puntuación muy poco representativa respecto de la totalidad, lo que resulta incongruente con lo anteriormente señalado.

Por ejemplo, en el expediente nº 1 consta como criterio de adjudicación el plazo de ejecución, estableciéndose un baremo de 10 sobre un total de 100, lo que no parece lógico siendo la reducción del plazo un aspecto para justificar la forma de adjudicación mediante concurso. Es más, en este caso, la formula recogida en el PCAP para la valoración del plazo atribuyó la máxima puntuación a varios licitadores aunque el plazo ofertado por cada uno de ellos fuese distinto, por lo que dicho criterio tuvo escasa incidencia en la valoración de las distintas proposiciones y resulta contradictorio con la justificación del concurso. Sin perjuicio de su análisis en el epígrafe de

[4] No se acepta lo alegado. La entidad considera que no existe incumplimiento de la normativa contractual por el hecho de que los anuncios de licitación se remitan a los PCAP. Sin embargo el artículo 134 de la LSCP dispone expresamente que tales aspectos se indiquen en los citados anuncios.

ejecución, la empresa que resultó adjudicataria presentó una reducción del 22% respecto del plazo inicial, sin embargo, la ejecución del contrato experimentó un incremento del plazo del 50%, debido a la formalización de una ampliación y de una modificación.

Por otra parte en el expediente nº 28, adjudicado, en enero de 2010, por importe de 524 miles de euros, cuyo objeto fue la instalación y adecuación de sistemas de seguridad en Barcelona-Sants, se apeló a la confidencialidad de las medidas de seguridad a adoptar por la Entidad adjudicataria para justificar el procedimiento negociado sin publicidad, sin embargo, el principio de confidencialidad reconocido en el artículo 175 LCSP ha de regir en todo caso la actividad contractual y no puede motivar la selección del procedimiento de adjudicación.

En términos generales, en los expedientes que tuvieron por objeto la realización de obras complementarias no quedaron suficientemente acreditados los extremos establecidos en la normativa [art. 141.d) del TRLCAP, art. 155.b) de la LCSP, art. 171.b) del TRLCSP, art. 25.f) de la Ley 48/1998 y art 59.f) de la Ley 31/2007] que permite, respectivamente, la utilización del procedimiento negociado sin publicidad y del procedimiento sin previa convocatoria de licitación cuando se trate de obras complementarias que no figuran en el proyecto principal ni en el contrato, pero que resulta necesario ejecutarlas como consecuencia de circunstancias imprevistas, confiando su ejecución al contratista de la obra principal y que no pueden separase técnica o económicamente del contrato principal. A continuación se expone el resultado del análisis llevado a cabo sobre los distintos expedientes de contratos complementarios, agrupados según el régimen jurídico aplicable:

- En relación con los contratos complementarios sometidos al Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas:

En el expediente nº 7, que tuvo por objeto las obras complementarias del proyecto de obras de la plataforma LAV Madrid-Zaragoza-Barcelona-Frontera Francesa. Tramo Riells-Massanes, con un importe de 5.855 miles de euros, que representó un 19,7% sobre el precio de adjudicación del contrato principal, que ascendió a 29.707 miles, la justificación estuvo motivada, según informe del Director de Infraestructura de 12 de febrero de 2007, en términos generales, por razones de interés público y debido a causas no previstas que complementan y mejoran el Proyecto primitivo, sin que estos aspectos se concreten en el expediente. Dichas obras, según informe del Director de las obras de la misma fecha, entre otras, consistieron en mejoras medioambientales debidas a que el proyecto principal presentaba ciertas carencias. En particular, resulta paradójico que en el proyecto principal existieran carencias medioambientales cuando en los expedientes debe figurar una declaración medioambiental en la que, al menos, hubo acreditarse el cumplimiento de la normativa. En relación con el certificado medioambiental, para todos los contratos se formula en términos genéricos. Por otra parte, la Inspección General de Servicios del Ministerio de Fomento informó favorablemente e indicó que dichas obras, aunque podían separarse técnica y económicamente del contrato principal, ello causaría graves perjuicios a la Administración, sin concretar dichos perjuicios.

En el expediente nº 20, cuyo objeto fue la ejecución de obras complementarias de ampliación y mejora de Barcelona-Sants. Infraestructuras, vías y andenes, se adjudicó por un importe de 13.403 miles de euros, lo que representó un 19,98% del precio de adjudicación de la obra principal, y se motivó su realización por la necesidad de dotar a la estación de Sants de una mayor funcionalidad y atender a nuevos condicionantes aparecidos en el transcurso de las obras principales. Sin embargo, las obras afectaron, entre otros aspectos, a la estructura (ya que en la revisión de los gálibos ferroviarios un pilar interfería en la circulación), a la cubierta por la aparición de filtraciones, a las luminarias incluyendo un incremento de la iluminación, a la renovación de la vía, a la electrificación, a la adecuación de dos plazas (Joan Peiró y Països Catalans), etc., lo que lleva a concluir que, más que debido a circunstancias nuevas imprevistas, la realización de las obras se debieron a omisiones o defectos del proyecto principal.

- En relación con los contratos complementarios sometidos a la ley 31/2007 reguladora de los procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y servicios postales:

En el expediente nº 21 de Obras complementarias a las obras de adecuación para el aparcamiento lado mar de la estación de Barcelona-Sants, cuyo importe ascendió a 5.285 miles de euros, representando un 19,96% del precio de adjudicación del contrato primitivo (que ascendió a 26.467 miles), se justificó su ejecución, según el informe de 14 de agosto de 2008 del Director General de Explotación de la Infraestructura, en la necesidad de resolver los problemas que en la urbanización del entorno causaría la rampa de acceso al nuevo aparcamiento lado mar, así como en realizar actuaciones de mejora en el entorno de la estación no incluidas en las fases anteriores. Asimismo, se indicó que no podía separarse técnicamente del contrato principal sin causar grave perjuicio a la explotación del aparcamiento y que las instalaciones eran necesarias e imprescindibles para la puesta en marcha de aquel. Sin embargo, cabe señalar que el Ayuntamiento de Barcelona, a principios de 2008, ya había solicitado, durante el procedimiento de adjudicación del contrato principal, la necesidad de realizar estas obras. Por otra parte, con relación a las mejoras, no constan en el expediente los motivos por lo que no fueron realizadas en fases anteriores. En definitiva, las obras complementarias responden más a defectos en la planificación inicial que a circunstancias imprevistas, lo que no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 59.f) de la Ley 31/2007.

El expediente nº 31 tuvo como objeto las obras complementarias a las obras de ejecución del proyecto constructivo y realización del mantenimiento de las instalaciones de la línea aérea de contacto y sistemas asociados del tramo Barcelona-Figueres de la LAV Madrid-Zaragoza-Barcelona-Frontera Francesa, con un importe de adjudicación de 5.678 miles de euros, lo que representó un 9,1% del precio del contrato principal. El informe justificativo sobre la improcedencia de la convocatoria de una nueva licitación para la ejecución de los trabajos recogidos en el proyecto complementario y el informe en el que se concretan los trabajos a realizar son prácticamente idénticos en su contenido, siendo el primero de 23 de junio de 2010 y el segundo de 19 de julio, si bien este último es más amplio y detallado al relacionar las obras que van a ser realizadas.

Resulta significativo, cuando menos, que ambos informes, siendo de finales del primer semestre y primeros del segundo de 2010, indiquen que “durante el año 2010 está prevista la puesta en servicio del tramo Barcelona-Figueres, en un escenario de explotación provisional, en el cual coexistirán tramos de líneas de red convencional con tramos de red de alta velocidad”, cuando las obras complementarias implicaban un aumento del plazo de ejecución de 10 meses y, por ende, difícilmente podrían terminar en 2010.

La justificación de las obras complementarias y su ejecución por la misma empresa adjudicataria del contrato principal radica, por una parte, en “una serie de circunstancias imprevistas”, y por otra, en que las obras adicionales que tales circunstancias conllevan no pueden separarse “técnicamente del contrato principal”.

Ante todo hay que poner de manifiesto, en primer lugar, que las circunstancias imprevistas ni se especifican, ni se detallan, ni se explican, ni cuando menos se fundamenta su falta de previsión, y, en segundo lugar, que el hecho de que las obras adicionales sea técnicamente imposible separarlas del contrato principal no se acomoda a la idea de imprevisibilidad que pretende justificarlas, dado que si técnicamente eran consustanciales al contrato principal lo natural es que se hubiesen previsto al preparar este, disponiendo los medios necesarios para atajar tales contingencias, las cuales, según se dice, coinciden en “espacio y tiempo” con las de aquél.

Por otra parte, si analizamos las causas determinantes de la propuesta, prácticamente todas ellas hacen referencia a la coexistencia de tramos de línea convencional con tramos de red de alta velocidad y a la alimentación eléctrica necesaria para la red AVE, circunstancias las antedichas que difícilmente pueden subsumirse en el ámbito de las imprevisibles cuando se elaboró el proyecto

inicial, dado que afectan a situaciones y requisitos de carácter técnico perfectamente previsibles en aquel momento inicial.

En relación con ambos expedientes (nº 21 y nº 31[5]), no consta informe de la Inspección General de Servicios del Ministerio de Fomento sobre la propuesta de redacción del proyecto de obas complementarias al exceder de la cuantía de 601.012,10 euros, según disponía la Orden del Ministerio de Fomento de 30 de abril de 1998, por la que se regula el ámbito de actuación y las funciones de la Inspección General del Departamento (la citada Orden está derogada por Orden FOM/2226/2010, de 26 de junio).

- En relación con los contratos complementarios sometidos a la Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público:

El expediente nº 30 tiene por objeto el contrato de obras complementarias del proyecto de construcción de la plataforma y vía de la línea de alta velocidad Madrid-Zaragoza-Barcelona Frontera Francesa. Tramo: túnel de conexión Sants-La Sagrera, por importe de 16.817 miles de euros, que representó un 10,9 % del precio de adjudicación del contrato principal (que ascendió a 154.598 miles) y fue debido a que, tras los análisis realizados al proyecto del contrato principal, se concluyó que el planeamiento del proyecto original era "insuficiente", siendo necesario algún tratamiento adicional del terreno y de los edificios colindantes a la traza, por lo que la tramitación mediante un procedimiento negociado sin publicidad, de acuerdo con el artículo 155.b) de la LCSP, se efectuó sin que estuvieran acreditadas las circunstancias imprevistas que eran necesarias para ejecutar las obras, ya que la protección especial de las edificaciones debía haberse tenido en cuenta al tiempo de elaborar el proyecto inicial, considerándose que en la definición del objeto, según CCG, el proyecto incluyó el tratamiento del terreno y que las obras transcurrían en zona urbana.

El expediente nº 33 tenía como objeto las obras complementarias del proyecto de construcción de la plataforma de la línea de alta velocidad Madrid-Zaragoza-Barcelona-Frontera francesa. Tramo: Nudo de la Trinitat-Montcada, y fue adjudicado por un importe de 6.509 miles de euros (que representa sobre el principal un 9,8% ya que el importe de adjudicación de éste ascendió a 66.414 miles). La realización de las obras complementarias se debió a la necesidad de atender la petición efectuada por el Ayuntamiento de Vilafant y por la Dirección de Protección Civil y Seguridad, dependiente de la Dirección General de Seguridad, Organización y RR.HH. de ADIF, y estaban destinadas a la ejecución de pasarelas, caminos de accesos y de un muro verde para dar permeabilidad, así como a realizar una salida de emergencia en el túnel. Según consta en el informe del Director de obras sobre el proyecto de obras complementarias de 2 de marzo de 2010: "*se trata de actuaciones independientes a la construcción de la plataforma aunque no pueden separarse técnicamente del contrato principal sin causar mayores inconvenientes a ADIF*". Dada la naturaleza de las actuaciones a realizar no parece que se trate de construcciones independientes sino más bien de modificados de la obra principal que pretenden subsanar errores u omisiones del proyecto constructivo relacionados con la seguridad.

- En relación a los contratos complementarios sometidos al Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público:

La ejecución del expediente nº 39, por importe de 6.224 miles de euros, tuvo por objeto, según informe justificativo de la necesidad de 11 de abril de 2013, por una parte, la reurbanización de varias zonas ocupadas durante la ejecución de proyecto constructivo que por razones de coyuntura económica no se iban a urbanizar en fases posteriores, y por otra, que, como consecuencia de la explotación del tramo Barcelona-Figueres, se hizo necesario realizar una serie de actuaciones que garantizasen la seguridad de los túneles y la estación de Girona durante la fase de explotación. Si bien la existencia de razones de coyuntura económica pudieran justificar la realización de la obras

[5] No se acepta la alegación. La entidad justifica la ausencia del citado informe por tratarse de un contrato dentro del ámbito de aplicación de la Ley 31/2007; sin embargo se trata de un contrato de obras complementarios que por su importe está sujeto a la citada orden.

de reurbanización de algunas zonas afectadas, no es menos cierto que las obras de construcción de túneles urbanos deben dotarse de las medidas necesarias de seguridad y por lo tanto estar ya previstas, dado que eran necesarias para la explotación, por lo que estas últimas no se encuentran debidamente justificadas como circunstancias imprevistas y más bien obedecen a carencias del proyecto inicial.

b) Presentación de proposiciones y documentación de acompañamiento.

Con carácter general no consta la documentación que debe acompañar a las proposiciones de los interesados, según el artículo 79.2 del TRLCAP (los documentos que acrediten la personalidad jurídica del empresario y su representación, la certificación acreditativa de la clasificación exigida en los PCAP, obligatoria para contratos de obras de importe superior a 120.202,42€, ni la declaración sobre las empresas del mismo grupo que concurran a una misma licitación, ni la declaración de no estar incurso en alguna de los supuestos de prohibición para contratar del art 20 TRLCAP), así como lo establecido en el Pliego[6].

En el caso concreto de las Uniones Temporales de Empresas (UTE) no figura el compromiso de constituirse como tales de resultar adjudicatarias, identificando a los integrantes de la misma, así como sus circunstancias y el porcentaje de participación. Dichos aspectos se especificaron por las empresas licitadoras con la proposición económica, por lo que no se ajusta a lo dispuesto en el art. 24 del RGLCAP (ni en los pliegos) que exige que se especifique en la fase previa a la valoración de la proposición económica, ni a lo establecido en el artículo 79.1 TRLCAP, en virtud del cual las proposiciones económicas deben ajustarse a los modelos previstos en los pliegos.

Según se establece en el artículo 80.5 del RGLCAP, una vez finalizado el plazo de presentación de proposiciones, las unidades receptoras de documentación expedirán la certificación relacionada con la documentación recibida o, en su caso, de ausencia de licitadores. Sin embargo, en los expedientes de la muestra examinados, dicha certificación no se expidió por las unidades receptoras sino en unos casos por el jefe de licitación o por el jefe de gabinete de contratación y por el Director de Contratación en otros, por lo que no se ajustó a lo dispuesto en el citado precepto legal.

En el análisis particularizado de los expedientes; en relación con el expediente nº 2, que tuvo por objeto la adecuación de las instalaciones de seguridad y comunicaciones en el entorno de Barcelona-Sants por afección de la línea de Alta Velocidad Madrid-Zaragoza-Barcelona-Frontera Francesa, en el anunció del BOE sobre el establecimiento de un sistema de clasificación de empresas proveedoras, se determinó como requisito inexcusable para acceder al citado sistema poseer un certificado según Norma ISO 9000:2000 emitido por el organismo acreditado, sin embargo este extremo no consta acreditado en el expediente.[7]

c) Criterios de valoración de ofertas.

Con carácter general, en los expedientes sujetos al TRLCAP, los criterios de valoración recogidos en los PCAP no se enumeraron por orden decreciente de importancia, lo que no se ajusta a lo establecido en el artículo 86.2 del TRLCAP.

Los criterios de adjudicación establecidos por ADIF fueron, fundamentalmente, los siguientes: "*Memoria y Programa de trabajo*", "*Calidad*", "*Actuaciones Medioambientales*", "*Memoria de Seguridad y salud*" y "*Tecnología"*, salvo en el expediente nº 1 que se incluyó como criterio de adjudicación el *"Plazo de ejecución*".

[6] No se acepta lo alegado la entidad hace unas consideraciones genéricas de la documentación.

[7] No se acepta la alegación. En el anteproyecto de informe lo que se indicó es que no se encontraba acreditado en el expediente que la empresa adjudicataria tuviese como requisito inexcusable para acceder al sistema de clasificación un certificado según Norma ISO 9000:2000 con independencia de que este extremo ya se hubiese acreditado ante ADIF con anterioridad y no requiriera una nueva solicitud por parte de ADIF.

Dentro del criterio "*Memoria y Programa de Trabajo"*, como ya se ha señalado, se incluyó el plazo de ejecución de las obras pero sin asignarle puntuación alguna, lo que resulta sorprendente ya que uno de los supuestos invocado para justificar la forma de adjudicación mediante concurso fue, precisamente, la reducción de plazo. En este sentido, la relevancia que la reducción del plazo representa en relación con la puntuación obtenida por el adjudicatario, no se pudo identificar, ya que el plazo se valora de forma conjunta con otros aspectos. Por otro lado, en el citado criterio se incluyeron aspectos valorables relativos a requisitos que deberían reunir las ofertas y que no debieron ser objeto de valoración sino de admisión o rechazo en función de su cumplimiento, como el equipo humano[8].

En el criterio "*Memoria de Seguridad y Salud*", se valoró el sistema interno de seguridad a aplicar. El estudio de seguridad y salud es un documento que debe figurar con el proyecto, por lo que no sería susceptible de valoración como criterio de adjudicación. Según el Real Decreto (RD) 1627/1997, de 24 de octubre (art. 7) la empresa que resultase adjudicataria en este caso, antes del inicio de las obras, debe presentar un Plan de Seguridad y Salud, por lo que no debería incluirse como criterio de valoración ya que existe una obligación legal[9].

Con relación al criterio "*Actuaciones medioambientales*" se valoraron las medidas de gestión medioambiental y de los productos a utilizar conjuntamente con la presentación de certificados legalmente exigibles cuando estos son requisitos de solvencia.[10]

En los PCAP se determinó la puntuación asignada para cada criterio, así como los aspectos objeto de valoración de cada uno, que coincidieron con la documentación a incluir en el sobre relativo a la oferta técnica, sin embargo no se especificó la forma de valoración, ni la puntuación aplicable para cada uno de estos aspectos, por lo que además de no ajustarse a lo dispuesto en el artículo 86.2 del TRLCAP y 134.4 de la LCSP, en los que se establece que deberá precisarse la ponderación atribuida a cada criterio, no resulta acorde con los principios de publicidad, no discrecionalidad y objetividad de la contratación administrativa, ya que de estos aspectos deben ser conocidos por la empresas licitadoras al tiempo de presentar las proposiciones.

En general las bajas de las ofertas presentadas por los licitadores son muy elevadas, lo que originó que los presupuestos de las ofertas fuesen muy ajustados. Sin embargo, como consecuencia de la aprobación posterior de modificados, el menor coste que supuso la presentación de las bajas de las ofertas en la fase de licitación se redujo en un intervalo entre el 1% y 18% distorsionándose, sin más. En el anexo V se relacionan los contratos modificados de obras con detalle de las bajas.

d) Valoración de ofertas y selección de adjudicatarios.

Con carácter general, para la admisión de empresas licitadoras, el resultado de la calificación de la documentación administrativa se recogió en el acta pública de apertura de proposiciones económicas o, para los tramitados según la LCSP, en el acta de apertura de los sobres relativos a la documentación de los criterios no sujetos a fórmulas matemáticas.

Según los pliegos tipo, la Mesa de Contratación entrega la documentación a un órgano distinto al que se le encarga la valoración de los sobres relativos a la calidad técnica de las ofertas, y posteriormente la valoración económica. Todo ello resulta contrario a lo dispuesto en el artículo 22

[8] No se acepta lo alegado, la entidad señala que no se valora el plazo de ejecución de las obras sino la organización y planificación de las mismas. Si bien la reducción del plazo fue uno de los elementos para justificar el procedimiento abierto mediante concurso

[9] No se acepta la alegación, la entidad señala que se incluyen como criterios para evitar posibles reclamaciones si bien en el artículo 67.2.x) del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas permite que los pliegos contengan entre otros aspectos aquellos que estimen necesario para cada contrato en particular.

[10] No se acepta la alegación, la entidad señala que se incluyen como criterios para evitar posibles reclamaciones si bien en el artículo 67.2.x) del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas permite que los pliegos contengan entre otros aspectos aquellos que estimen necesario para cada contrato en particular por otro lado para finalizar poseer certificados medioambientales constituye un medio acreditativo de solvencia técnica, no debiendo formar parte de los criterios objetivos de la adjudicación del contrato.

del RD 817/2009, de 8 de mayo, para los contratos licitados a partir de junio de 2009, que establece como función de la Mesa la valoración de las distintas proposiciones, sin perjuicio de solicitar los informes que se estimen pertinentes.

De forma generalizada, en los expedientes sujetos tanto al TRLCAP como a la LCSP, el resultado de la valoración de la calidad técnica se expone en el informe de evaluación técnica, en el que se describen los aspectos más esenciales de las ofertas y se puntuaron cada uno de los criterios según el pliego, pero al no figurar la forma de ponderación de los mismos se introduce un elemento de discrecionalidad que no se ajusta a la normativa[11]. En algunos expedientes, en este informe se especificó la puntuación prevista para cada uno de los aspectos incluidos en los distintos criterios, pero no se incluyó esta previsión en los pliegos, lo que vulnera los principios de transparencia e igualdad de trato recogidos en la legislación contractual pública[12].

La convocatoria de licitación del expediente nº 2 para la adecuación de las instalaciones de seguridad y comunicaciones en el entorno de Barcelona-Sants por la afección de la línea de Alta Velocidad Madrid- Barcelona, se tramitó por un procedimiento restringido, mediante un sistema propio de clasificación. En los sistemas de clasificación propios la selección de los licitadores debe realizarse entre los candidatos clasificados en el mismo; sin embargo este aspecto no se ha podido comprobar, ya que no consta una relación sobre las empresas proveedoras clasificadas. Tampoco figura en el expediente acreditación del número de operadores económicos invitados a presentar ofertas, ya que no consta carta de invitación, en su lugar figura un certificado en el que se pone de manifiesto la invitación a cinco entidades de las que se excusan cuatro. Tres de las empresas se excusaron por considerar que la tecnología a emplear en las instalaciones les resultaba ajena y la cuarta no concretó el motivo para no presentar oferta alguna. Todo ello resulta poco coherente con el hecho de que ADIF las hubiera clasificado previamente para participar en las licitaciones de ese tipo de contratos. Finalmente la única empresa que presentó oferta resultó adjudicataria. En definitiva, parece cuestionable en este expediente el cumplimiento del principio de concurrencia exigido por la normativa de contratación pública.

e) Aspectos objeto de negociación en procedimientos negociados.

El expediente nº 32, que tuvo por objeto la instalación de sistemas de comunicación tren-tierra en el túnel de Montmeló y la línea de alta velocidad Barcelona-Figueres. Tramo Mollet-Montmeló, por un importe de licitación de 282 miles de euros, se tramitó mediante un procedimiento negociado sin publicidad, sujeto a Instrucciones Internas, al no superar los umbrales de la Ley 31/2007. En el CCG se especificaron los aspectos objeto de negociación que fueron el precio y el plazo de ejecución. En el informe de negociación del Director de Contratación de Redes de Alta Velocidad, de 21 de abril de 2010, se puso de manifiesto una reducción del importe de adjudicación del 1% sobre el presupuesto de licitación y una rebaja del 0,1% respecto de la oferta anteriormente presentada, sin que se hubiese concretado qué partidas fueron objeto de reducción, lo que resulta contrario a lo dispuesto en el punto 9 del pliego que exige se deje constancia por escrito del resultado de la negociación y que se incorporen en el documento administrativo todos aquellos aspectos o acuerdos a los que se hayan llegado. Además, fue posteriormente cuando se procedió a analizar la solvencia, económico-financiera y técnica o profesional, lo que resulta contrario a lo establecido expresamente en el Pliego de condiciones particulares (PCP).

3) Adjudicación del contrato. Documentación del adjudicatario. Afianzamiento.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 79.2 del TRLCAP, el adjudicatario deberá presentar antes de la adjudicación y en el plazo de cinco días hábiles la documentación de estar al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y con la Seguridad Social. En el expediente nº20

[11] Lo alegado no se corresponde a lo manifestado en el anteproyecto de informe.
[12] No se acepta la alegación, ya que los criterios de valoración y su ponderación deben establecerse con claridad en los pliegos para que sean conocidos por los licitadores sin que su ponderación pueda hacerse a posteriori.

no se aportó dicha documentación. Esta omisión es aplicable también al expediente sujeto a la LCSP nº 23 por lo que no se ajusta a lo establecido en el artículo 135.4 de la citada disposición.

En los expedientes nº 17 y nº 18, sujetos por razón del objeto a la Ley 31/2007, no consta dicha documentación que por otro lado se exige en los PCP. En el expediente nº 31 no figura referencia alguna a este aspecto en los PCP.

En el expediente nº 22 sujeto a las Instrucciones internas por no superar los umbrales establecidos en la Ley 31/2007 para obras, no consta la documentación acreditativa del cumplimiento de obligaciones tributarias y para con la Seguridad Social, que según las citadas Instrucciones deberá presentarse una vez notificada la adjudicación del contrato.

No consta la escritura de constitución de la Unión Temporal de Empresas que resultó adjudicataria del expediente nº 24 lo que no es acorde con lo dispuesto en el artículo 48 de la LSCP que exige la formalización de la misma en escritura pública, efectuada con la adjudicación. Esta omisión es aplicable también del expediente nº 24, y también es aplicable a los expedientes nº 17, nº 18, nº 19 y nº 31, sujetos por razón de objeto a la Ley 31/2007, lo que contravino lo establecido en su artículo 22.

Las garantías tienen por objeto asegurar el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los licitadores y adjudicatarios en los términos descritos en la ley. Respecto de los contratos sujetos al TRLCAP, su artículo 35.1 exigía como requisito necesario para acudir a los procedimientos abiertos y restringidos tener constituida una garantía provisional, sin embargo el cumplimiento de este requisito no figura de forma generalizada, ni consta un documento acreditativo de su devolución[13].
En los expedientes nº 24, nº 25 y nº 27, sujetos a la LCSP, no consta la constitución de la garantía provisional establecida en los PCAP En el expediente nº 30[14] la garantía definitiva es de la misma fecha que el documento de formalización lo que no se ajusta a lo dispuesto en el apartado cuarto del artículo 135 de la LCSP, según el cual esta documentación ha de ser aportada antes de la adjudicación definitiva.

4) Formalización de los contratos.

De forma general los documentos de formalización de los contratos recogieron los datos establecidos en la normativa de contratos y se formalizaron en el plazo legal. No obstante, en el expediente nº 1, cuyo objeto fue las obras de remodelación de la Estación de Barcelona Sants y su entorno: Infraestructuras, Vías y Andenes, en el que se había empleado la tramitación ordinaria, en el documento de formalización se incluyó una cláusula mediante la cual se estableció que su entrada en vigor se retrotraería a la fecha en la se notificó la adjudicación (8 de febrero de 2006), anterior, por tanto, a la formalización, lo que no se ajusta a lo dispuesto en los artículos 54.4 y 142 de TRLCAP, en virtud de los cuales no se permite la iniciación de los contratos sin la previa formalización, salvo en los contratos de carácter urgente y en los de emergencia.

De conformidad con lo establecido en los pliegos, al objeto de garantizar su ejecución se exigía al adjudicatario la constitución de un seguro de responsabilidad civil y otro a todo riesgo en la construcción; sin embargo, no consta esta documentación en la práctica totalidad de los expedientes examinados.

De forma generalizada en los expedientes no está acreditada la comunicación al Registro Público de Contratos, como exigen los artículos 91.1 del TRLCAP, 308 de la LCSP y 333 del TRCLSP.

[13] No se acepta la alegación. En el anteproyecto de informe se pone de manifiesto que no figura de forma generalizada en el expediente la constitución de la garantía provisional ni un documento acreditativo de su devolución. No se refiere a los efectos de las garantías provisionales, que como manifiesta la entidad en sus alegaciones, se extinguen automáticamente y se devuelven a los licitadores con la adjudicación del contrato.
[14] No se acepta la alegación. Como se menciona en el anteproyecto de informe, en el artículo 135 de la LCSP se exige que la garantía definitiva se formalice con anterioridad a la adjudicación definitiva del contrato, sin hacer ninguna excepción para los contratos complementarios como pretende la Entidad fiscalizadora.

III.2.2.4.- EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS DE OBRAS

El régimen jurídico aplicable a la ejecución de los contratos de obras celebrados por ADIF/ADIF-AV en la construcción de la línea de alta velocidad Madrid-Barcelona-Frontera Francesa está constituido fundamentalmente por el TRLCAP, la LCSP y el TRLCSP. En el resto de contratos, cuyo objeto es la electrificación, señalización o afectan a la seguridad de las instalaciones, que se encontraban sujetos primero a la Ley 48/1998 y posteriormente a la Ley 31/2007, su ejecución se rige por derecho privado.

*1) Inicio de las obras: acta de comprobación del replanteo***.**

La ejecución de los contratos de obras de construcción o modificación de las infraestructuras ferroviarias, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 142 del TRLCAP, 212 del LCSP y 229, del TRLCSP se iniciará con el acta de comprobación del replanteo (ACR), la cual deberá efectuarse, como regla general, dentro del mes siguiente a la fecha de formalización del contrato, salvo casos excepcionales justificados.

Para los contratos de obras comprendidos en el ámbito de los sectores regidos por las Leyes 48/1998 y 31/2007, según sus respectivos manuales de procedimiento, una vez formalizado el contrato, se procederá a la elaboración y formalización del acta de comprobación del replanteo y de inicio, y, posteriormente, comenzará la ejecución, sin embargo en aquéllos no se determinó un plazo concreto para el inicio de las obras.

En el examen pormenorizado los contratos de obras examinados son significativas las siguientes deficiencias detectadas:

- La comprobación del replanteo de las obras del expediente nº 1 y el inicio de las mismas se efectuó en plazo, a pesar de las reservas planteadas por la adjudicataria, ya que el Director de la obra consideró que la obra era viable y decidió proceder a su inicio. La empresa adjudicataria manifestó que no podía comprobarse el replanteo en relación con las losas y sus elementos, ya que el acceso a las mismas sería gradual según la evolución de las obras, y al respecto el Director de las obras manifestó que según se tuviese acceso a las losas se compararía su geometría real con la del proyecto y se ajustarían, en su caso, los elementos proyectados; sin embargo, el 11 de noviembre de 2007, finalizada la ejecución del contrato, se aprobó un modificado nº 1 por importe de 13.401 miles de euros (19,98%) que incrementó el plazo de ejecución en cinco meses y estuvo motivado por la necesidad de optimizar los plazos de las obras y solucionar las dificultades encontradas en el desarrollo del proceso productivo de la remodelación de la losa de cabecera, siendo este aspecto uno de los puestos de manifiesto por la empresa adjudicataria en el acta de comprobación del replanteo. Estas circunstancias debían de haberse analizado en la fase preparatoria de contrato en concreto con el replanteo previo de las obras, lo que evidencia una deficiente preparación.

- Aunque el acta de comprobación del replanteo y el inicio de las obras del expediente nº 17 se realizó de conformidad, sin embargo, en un anexo al acta se recogió que con posterioridad a la firma de contrato surgió la necesidad de ejecutar un tercer carril sobre la línea convencional entre Girona-Mercancías y Vilamalla, lo que implicó realizar una serie de interfaces entre las instalaciones de este proyecto y las del tercer carril. En dicho anexo se manifestó que no existían motivos para no iniciar las obras, pero que deberían estudiarse las implicaciones técnicas relacionadas con dicho carril no incluido en el contrato inicial, sin que las citadas implicaciones se concretasen, lo que motivó una modificación posterior del contrato.

- En el expediente nº 3 no se concretaron los motivos que retrasaron el inicio de la obras, ya que desde la formalización del contrato hasta el levantamiento de las actas de comprobación del replanteo, transcurrieron seis meses, por lo que no se ajustan a lo dispuesto en el artículo 142 del TRLCAP que establece que el plazo de comprobación del replanteo no podrá ser superior a un mes desde la formalización. Además, se indicó por el Director de obras que en líneas generales los

datos recogidos en la comprobación concuerdan con los del proyecto de obras, lo que no resulta congruente con el retraso indicado.

- Por otra parte, en el expediente nº 4, se efectuó dentro del plazo establecido en el artículo 142 del TRLCAP (la formalización del contrato, el 27 de mayo de 2007, la elaboración del ACR, el 8 de junio de 2007), sin embargo, con posterioridad se autorizaron dos ampliaciones de plazo de ejecución, el 4 de noviembre de 2009 y el 17 de octubre de 2011, debidas a la falta de disponibilidad de los terrenos, lo que resulta contradictorio con lo indicado en el acta de comprobación del replanteo en la que se señaló que se disponía de los terrenos suficientes para iniciar las obras.

- En el expediente nº 8 el acta de comprobación del replanteo se levantó con ocho meses de retraso, sin que se acreditaran los motivos, teniendo en cuenta además que estaban disponibles parte de los terrenos

- La falta de disponibilidad de los terrenos originó con frecuencia la suspensión del inicio de las obras y motivó en consecuencia su retraso. Dicha circunstancia se puso de manifiesto en distintos expedientes de obras examinados, (nº 5, nº 6, nº 11, nº 12, nº 13 y nº 15) siendo el más significativo el del expediente nº 12 que desde el acta de comprobación de replanteo hasta el inicio de las obras transcurrieron seis meses. En todo caso, las suspensiones de inicio de las obras por falta de disponibilidad de los terrenos ponen de manifiesto deficiencias en la fase de planificación[15].

2) *Incidencias originadas durante la ejecución.*

En el 80% de los expedientes de obras fiscalizados se produjo algún tipo de incidencia durante su ejecución. A continuación se exponen los resultados obtenidos en los trabajos de fiscalización en relación con las distintas incidencias:

a) Tramitación de proyectos de modificación de contratos.

La modificación de los contratos de obras de construcción de las infraestructuras ferroviarias se regula en los artículos 101 y 146 del TRLCAP, 202 y 217 de la LCSP y en los artículos 105 a 108 (Título V) y 219 del TRLCSP, según la legislación vigente en cada momento. En el caso de modificación de los contratos comprendidos en el ámbito de aplicación de la Ley 48/1998 o bien la Ley 31/2007, reguladoras de los procedimientos de contratación en los sectores excluidos, el régimen de aplicación es el derecho privado, hasta la entrada en vigor de la modificación operada por la Ley de Economía Sostenible el 6 de marzo de 2011, a partir de la cual se rigen por el capítulo quinto del TRLCSP.

Por otra parte, según los respectivos manuales internos de procedimiento de la Entidad, una vez perfeccionado el contrato, únicamente se podrán introducir modificaciones durante su ejecución como consecuencia de causas imprevistas debidamente acreditadas en el expediente tramitado al efecto, y siempre que el mismo cuente con plazo de ejecución vigente y, por tanto, no se haya recepcionado el contrato, y no podrán afectar a las condiciones esenciales del contrato, debiendo formalizarse en el oportuno expediente.

El 49% de los contratos examinados fueron objeto de modificaciones que afectaron al proyecto constructivo inicial, lo que supuso un incremento del 11,6%, por importe total de 258.881 miles de

[15] Sobre la falta de disponibilidad de los terrenos la entidad aclara que la posibilidad de iniciar los expedientes, adjudicar, e incluso formalizar los contratos de obras, sin contar con la previa disposición de los terrenos necesarios para su ejecución está legalmente prevista en la legislación aplicable a este tipo de contratos. Si bien conviene distinguir entre el acta de replanteo y el acta de comprobación de replanteo. La primera es un presupuesto para la celebración del contrato que consistirá en comprobar la realidad geométrica de la obra y la disponibilidad de los terrenos necesarios para su ejecución. Si bien esta exigencia de disponibilidad se encuentra matizada, entre otros supuestos en la tramitación de los expedientes de obras de transporte. La segunda, que es donde se ha detectado la incidencia, es un presupuesto de ejecución del mismo contrato que se produce después de la licitación cuando ya existe contratista y no admite tal posibilidad.

euros del precio de adjudicación, que ascendió a 2.227.710 miles. Asimismo, como consecuencia de la aprobación de los modificados, el menor coste que supusieron las bajas de las ofertas presentadas en la licitación se redujo, tal y como se expone en el anexo V sobre la baja ofertada y la baja real producida de los contratos de obras de la muestra modificados.

Según queda acreditado en el referido anexo en el 31% de los expedientes que fueron objeto de algún modificado, los porcentajes que representaron el importe de los modificados respecto del precio de los contratos principales se encuentran al límite del 20%, por lo que no llegaron a superar la cuantía prevista en la normativa. Esta incidencia se puso de manifiesto en los expedientes nº 1, nº 4, nº 8, nº 13 y nº 15 cuyos porcentajes fueron del 19,98%, 19,96%, 19,91%, 19,88% y 19,98%, respectivamente.

Por otro lado, el expediente nº 16 experimentó el incremento más elevado ya que se formalizó un modificado que representó un incremento del 86% respecto del precio del contrato principal. Este contrato, por razón de su objeto, debió ajustarse a ordenamiento jurídico privado observándose los principios de publicidad y concurrencia de conformidad lo establecido en los Estatutos de ADIF (artículo 13.3 del Real Decreto 2395/2004, de 30 de diciembre).

Como anteriormente se ha puesto de manifiesto, según el manual de procedimiento interno aplicable a la tramitación de este expediente, solo se podían introducir modificaciones durante la ejecución de los contratos cuando fueran debidas a necesidades nuevas o causas técnicas imprevistas debidamente acreditadas en el expediente tramitado a tal efecto y, únicamente, cuando el contrato principal contara con plazo de ejecución vigente, sin que por otro lado, existiese especificación alguna sobre su importe. En el PCP, únicamente, se determinó que las modificaciones debían adoptarse por mutuo acuerdo de las partes, y se reiteró el contenido del manual sobre las causas para la modificación. No obstante, en el pliego de condiciones generales (PCG) sí se estableció que las modificaciones que sobrepasasen el 50% del precio de contratos conllevarían la resolución del contrato.

El contrato inicial tuvo por objeto las obras de adecuación del vestíbulo para el acceso a la alta velocidad en la estación de Barcelona-Sants y se adjudicó por un importe de 2.752 miles de euros, con un plazo de ejecución de 17 semanas. Dichas obras se iniciaron el 1 de agosto de 2007, por lo que debieron finalizar el 28 noviembre de 2007, según la cláusula cuarta del contrato, sin embargo, el 14 de noviembre de ese mismo año se solicitó por el Director de contrato la tramitación de un proyecto modificado por un importe de 2.356 miles de euros, lo que supuso un incremento del 85,6% sobre el importe de adjudicación, y se amplió el plazo de ejecución en doce semanas, por lo que la nueva fecha de finalización se estableció para el 20 de febrero de 2008.

Este modificado comprendió, entre otras, las siguientes actuaciones: aumento de la superficie destinada a la sala de embarque, cambió de la configuración de la misma para mejorar la gestión de las colas ante los puestos de “check in” y evitar interferencias entre la salida y llegada de viajeros, aumento de aparatos elevadores, una nueva sala de espera de autoridades, una nueva ordenación de la fachada exterior, cambio de la localización de las puerta de acceso a la estación y disponiendo de nuevo accesos para el hotel y sala de autoridades. Asimismo, comprendió la modificación del acceso al hotel aledaño, ya que su ubicación actual imposibilitaba el crecimiento de la estación, por lo que se propuso la reordenación del acceso abriendo un nuevo acceso directo a la fachada para una mejor funcionalidad y el cambio de ubicación de los aseos proyectados obedeció a que, estos se ubicaron en una zona donde se estaban desarrollando las obras de remodelación de la estación de Sants, lo que afectaba a la llegada de la alta velocidad a la estación; por tanto, al objeto de no retrasar las obras se propuso su cambio de ubicación. Dichas actuaciones fueron consecuencia de la elaboración de un nuevo programa que puso de manifiesto la necesidad de ampliación del espacio previsto para el uso de la sala, ya iniciados los trabajos.

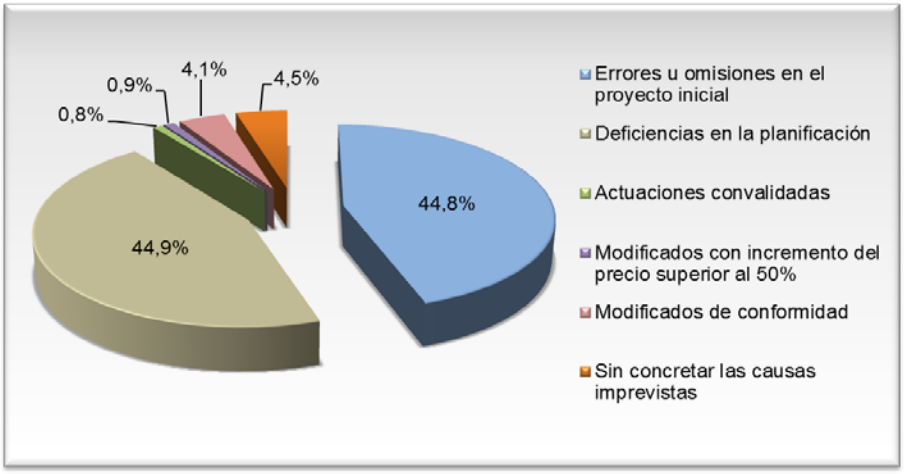
Por todo lo expuesto, se pone de manifiesto una deficiente planificación, ya que, estas actuaciones debieron tramitarse como un contrato independiente y no como un modificado de un contrato inicial, lo que originó que no se ajustase a lo dispuesto en los Estatutos de ADIF (artículo 13.3 del RD

2395/2004), y, por lo tanto, se eludiesen los principios de publicidad y concurrencia. Por otro lado, en el informe jurídico de la entidad se estimó que no era contrario a derecho el citado modificado por considerar que la resolución era optativa para ADIF y el contratista, a pesar de lo dispuesto en el PCG, que como ya se ha expuesto, establece como causa de resolución los modificados que superen el 50% del precio del contrato.

Con carácter general el objeto de los modificados formalizados se fundamenta, o bien en circunstancias imprevistas que no se justifican adecuadamente, o bien en la subsanación de errores u omisiones en la redacción del proyecto constructivo. Además, determinados modificados incluyen la convalidación de actuaciones ya ejecutadas, sin que consten los motivos que impidieron formalizar tales actuaciones para dar así cumplimiento a cuanto se dispone en la normativa sobre el carácter formal de la contratación del sector público[16]

GRÁFICO Nº 7

CAUSAS DE LOS MODIFICADOS EN LOS CONTRATOS DE OBRAS DE LA MUESTRA EN FUNCIÓN DE SU IMPORTE



Fuente: elaborado por el Tribunal de Cuentas

A la vista de las particularidades expuestas, las deficiencias observadas en el examen pormenorizado de cada uno de los contratos de obras se exponen a continuación:

- Modificados motivados bien en circunstancias imprevistas que no se justifican adecuadamente, o bien en la subsanación de errores u omisiones en la redacción del proyecto constructivo[17].

- El proyecto de modificado del expediente nº 2, por importe de 1.512 miles de euros, tuvo por objeto la realización de diversas actuaciones no previstas en el proyecto inicial. Dichas actuaciones comprendieron entre otros aspectos el suministro y tendido de cuatro nuevos cables ignífugos que no figuraban el proyecto; la instalación de un nuevo equipamiento de comunicación pues aunque estaba prevista en el proyecto inicial no se contemplaba de forma completa en el presupuesto; la adecuación del telemando de la estación de Sants. Todo ello permite concluir que, más que circunstancias imprevistas, tales actuaciones se debieron a errores u omisiones del proyecto inicial lo que no se ajusta a lo establecido en el procedimiento de contratación de la entidad para contratos sujetos a la Ley 48/1998, ya que dicho expediente tuvo por objeto la adecuación de las

[16] No se acepta lo alegado, la entidad se manifiesta de forma general sobre los motivos que fundamentaron los proyectos modificados.
[17] No se acepta lo alegado, la entidad considera que un error en el proyecto es una causa imprevista ya que de haberse conocido en la licitación se hubiese resuelto y cita como respaldo de su argumento el artículo 107.1.a del TRCLSP si bien dicho precepto no resulta de aplicación a los expedientes invocados en el anteproyecto de informe.

instalaciones de seguridad y comunicaciones en el entorno de Barcelona-Sants por afección de la línea de alta velocidad Madrid-Barcelona[18].

- El expediente nº 3 se adjudicó en febrero de 2007 por lo que es de aplicación el TRLCAP, y fue objeto de dos modificados por importe total de 21.455 miles de euros, lo que supuso un incremento del 19,5% respecto del precio de adjudicación del contrato principal que ascendió a 110.028 miles. El primer modificado tuvo, fundamentalmente, como objeto atender las peticiones realizadas por distintas Administraciones y agentes locales, la adecuación de los medios y equipos para la ejecución de pantallas del falso túnel, la optimación de la distribución, diseño y medios de ejecución de pozos de ataque extracción ventilación y salidas de emergencia y el reestudio del terreno y propuesta de realización de métodos adicionales de auscultación de edificios mediante instrumentación y el cambio en el trazado de las líneas de cercanías C2 y C4, por lo que más que circunstancias imprevistas o necesidades nuevas, las actuaciones llevadas a cabo parecen tener su origen en defectos del proyecto constructivo inicial que debieron ponderarse en las actuaciones preparatorias, por lo que no se ajusta a lo establecido en el artículo 101.1 del TRLCAP. El examen del modificado nº 2 se efectúa en el apartado b) de este epígrafe relativo a los modificados que tuvieron como finalidad la convalidación de actuaciones ya ejecutadas.

- El expediente nº 4 se encontraba sujeto a TRLCAP, ya que se adjudicó en marzo de 2007, por 90.916 miles de euros y con un plazo de ejecución de 30 meses. Fue objeto de dos modificaciones que incrementaron en total un 19,96% el precio de adjudicación. En enero de 2009 el Consejo de Administración autorizó la redacción de la modificación nº 1 del contrato por un importe de17.919 miles de euros, lo que supuso un incremento de 19,71% por un plazo de siete meses. De la documentación examinada, se puso de manifiesto que dicha modificación comprendió, entre otras, las siguientes actuaciones: inclusión de unidades de obras omitidas y necesarias para la correcta ejecución, cambios para conseguir una mejor adaptación de las obras a los condicionantes reales, aspectos solicitados por otras Administraciones no incluidos en el proyecto, deficiencias al ejecutar un viaducto provisional con un única vía, mejorar la permeabilidad viaria incluyendo un paso superior a petición del Ayuntamiento de Montmeló y modificar el esquema ferroviario de la estación de Repsol butano de Granollers.

El 20 de diciembre de 2011 se autorizó la redacción del proyecto modificado nº 2, aprobado, por importe de 232 miles de euros, por Resolución del Presidente de la Entidad de 13 de mayo de 2013. Este modificado tuvo por objeto conseguir una mejor adaptación de las obras a los condicionantes reales que afectaron al alumbrado, a la red de saneamiento y de los viales, por aspectos solicitados por otras Administraciones no incluidos en el proyecto, orientados a una mejor prestación de servicio ferroviario de ancho convencional y variaciones por medición de unidades de obras entre las que se incluyó la reposición de servidumbres. Además, en relación con las actuaciones relativas al alumbrado, saneamiento y de viales en el CCG estaba previsto la reposición de las misma

En definitiva, ambos modificados se debieron a errores y omisiones en el proyecto constructivo, por lo que no se ajustan a lo dispuesto en el artículo 101.1 del TRLCAP que permite introducir modificaciones en los contratos por razones de interés público siempre que sea debida a necesidades o causas imprevistas.

- El expediente nº 5 tuvo por objeto las obras de ejecución del proyecto de construcción de la Plataforma de la línea de alta velocidad Madrid-Zaragoza-Barcelona-Frontera Francesa. Tramo: Cornellá del Terri-Vilademuls, se adjudicó en diciembre de 2006 por importe de 80.390 miles de euros y por un plazo de 17,5 meses. Durante su ejecución fue objeto de un modificado nº 1 para atender deficiencias en la topografía del proyecto constructivo, al no responder a la realidad en determinadas zonas, principalmente boscosas, por la necesidad de complementar la investigación geotécnica ejecutando nuevos sondeos y ensayos, por la ampliación de la campaña arqueológica

[18] No se acepta lo alegado, la entidad señala que la mayoría de actuaciones fueron debidas a un cambio del diseño originalmente previsto sin concretar la causa que lo motivó. Además, en el informe del director de obra se indicó expresamente que en dicho modificado se recogieron actuaciones no previstas en el origen.

respecto del proyecto constructivo, principalmente silos de la época Ibero romana, atender las solicitudes de modificación del proyecto constructivo de la Agencia Catalana del Agua, por el Departamento de Medio Ambiente de la Generalitat de Cataluña y de Ayuntamiento de Vilademuls y de Cornellá del Terri, que solicitó la integración ambiental de una cantera abandonada.

Por lo anterior, el referido modificado tuvo por objeto subsanar deficiencias del proyecto inicial, así como requerimientos de distintas Administraciones que si bien pudieran estar relacionadas con la construcción de la plataforma evidencian la existencia de errores en el proyecto constructivo y no circunstancias imprevistas o de interés público, por lo que no resulta conforme con lo dispuesto en el art. 101.1 del TRLCAP. Respecto de la integración ambiental de la cantera abandonada solicitada por el Ayuntamiento de Cornellá del Terri, se trata de un aspecto nuevo distinto del contrato principal, por lo que hubiera sido más ajustado a derecho tramitar otro expediente de contratación.

- El expediente nº 6, que tuvo por objeto la ejecución de las obras del proyecto de construcción de la plataforma de la línea de alta velocidad Madrid-Zaragoza-Barcelona-Frontera Francesa. Tramo: Vilademuls-Pontos del Vallés se adjudicó diciembre de 2006, por un importe de 73.341 miles de euros y con un plazo de ejecución de 19,5 meses, fue objeto de un modificado nº 1 por valor de 14.525 miles, que supuso un incremento de 19,8% del precio de adjudicación y del 30% del plazo de ejecución. Dicho modificado consistió, entre otros aspectos, en realizar una nueva campaña de sondeos para cubrir zonas que no se analizaron en el proyecto, ya que a instancia del Departamento de Medio Ambiente y Vivienda de la Generalitat se amplió un vano de acueducto de Cinyana, desplazando el viaducto para que encajase con el cauce al existir diferencias entre el cauce del proyecto con el real debido a la densidad de arbolado, en actuaciones arqueológicas detectadas durante los movimientos de tierras, así como en actuaciones medioambientales (seguimiento y control de nutria y de avifauna en el entorno de las obras, control de calidad de las aguas en los curso fluviales) y traslación del cauce de la riera Cassinyola. Por todo lo anterior dicho modificado se debió en gran parte a errores y omisiones de proyecto inicial y no a circunstancias imprevistas ya que alguna de las actuaciones a realizar podrán haberse solventado en la fase preparatoria del contrato, por lo que no se ajustan a lo dispuesto en el artículo 101.1 del TRLCAP.

- Las obras del expediente nº 8, que tuvo por objeto las obras de ejecución del Proyecto de construcción de la Plataforma y vía de la línea de alta velocidad Madrid-Zaragoza-Frontera Francesa. Tramo: túneles urbanos y estación de Girona Fase I, se adjudicaron en septiembre de 2007 por 240.198 miles de euros y se iniciaron en abril de 2008, con un plazo de ejecución de 30 meses, por lo que debieron finalizar en octubre de 2010.

En enero de 2011 se aprobó el modificado nº 1 por importe de 47.682 miles que estuvo motivado, entre otros aspectos, por incrementos y decrementos presupuestarios debidos a variaciones de medición de unidades de obra del proyecto base, desviaciones presupuestarias que se debieron a errores de procedimiento y a la omisión de unidades de obras no incluidas en los proyectos siendo necesarias, así como aspectos solicitados por otras Administraciones no incluidos en el proyecto y que se presentan como necesarios. En particular, el Ayuntamiento de Girona pidió diversas actuaciones, como nuevos accesos a la ciudad con obra civil, ejecución de accesos peatonales y carril bici, traslados de estatuas, ejecución de calles Bus-Taxi-Motos entre otros. Tales actuaciones no se debieron a circunstancias imprevistas, sino a errores u omisiones en el proyecto constructivo inicial, lo que no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 101.1 del TRLCAP. Por otro lado, en cuanto a lo solicitado por el Ayuntamiento, se trata de aspectos que puede constituir un proyecto nuevo que exigiría, en consecuencia, un nuevo expediente de contratación.

- El expediente nº 11, que tuvo por objeto las obras de ejecución del proyecto constructivo de la plataforma de alta velocidad Madrid-Zaragoza-Barcelona- Frontera francesa, tramo Sarrià de Ter-Sant Julià de Ramis se adjudicó en octubre de 2007 por 71.051 miles de euros, fue objeto de dos modificaciones que incrementaron su precio en un 11,2%.

El modificado nº 1 se aprobó por Resolución del Presidente por un importe de 8.171 miles de euros. Este modificado tuvo por objeto actuaciones de diversa naturaleza, tales como, atender la solicitud del Ayuntamiento de Girona antes las molestias que originaban las obras en un barrio residencial, lo que hizo necesario modificar el proyecto de ejecución del túnel, modificar los pozos de ventilación y las salidas de emergencias para ajustarlos a las alegaciones efectuadas por los propietarios afectados, o incluir las viseras de los túneles que no estaba presupuestadas pero sí previstas en el proyecto, por lo que dicho modificado se debió más bien a omisiones o deficiencias en el proyecto inicial que a circunstancias imprevistas que, además, evidencian una mala planificación y no se ajustan a lo establecido en el artículo 101 del TRLCAP.

El modificado nº 2 estuvo motivado, entre otros aspectos, por cambios en el proyecto inicial para conseguir una mejor adaptación de las obras a condicionantes reales y a atender las solicitudes de otras Administraciones no incluidas en el proyecto (integración urbanística de las salidas de emergencia ubicadas en los términos municipales de Girona y Sarrià de Ter y adecuación del entorno urbano mediante la pavimentación, dotación de mobiliario urbano y de jardinería), así como por las variaciones de medición de unidades de obras del proyecto (incrementos o decrementos). Dicho modificado se aprobó en julio de 2012, cuando se encontraba ejecutado un 99,7% y por un importe de menos 213 miles, lo que supuso un detrimento de 0,3%, sin embargo, dado el grado ejecución del expediente, más bien este modificado sirvió para formalizar actuaciones ya realizadas y que se efectuaron con parte de lo presupuestado y no ejecutado del modificado anterior. En este sentido es significativo el incremento del 12,2% que experimentó este modificado en el capítulo 4 "Túneles", cuando la modificación del túnel se acometió, como ya se ha expuesto en el modificado nº 1.

Por otro lado, la disminución del presupuesto en el capítulo 8 "Superestructura" se debió a que tras la realización de un profundo estudio de la tipología de vía utilizada, se propuso un cambio de la misma ya que el nuevo tipo ofrecía un mejor mantenimiento, lo que evidencia una deficiente planificación de las actuaciones.

Finalmente, en cuanto a las mejoras solicitadas por otras Administraciones, se trata de aspectos al margen del objeto de contrato que puede constituir un proyecto nuevo que exigiría, en consecuencia, un nuevo expediente de contratación. Dicha circunstancia se ha expuesto en otros expedientes anteriormente indicados, tales como el nº 3, nº 4, nº 6, nº 8 y nº 11[19].

- El expediente nº 12 se adjudicó en septiembre de 2007 por un importe de 66.414 miles de euros y fue objeto de un modificado nº 1, aprobado en julio de 2012, por importe de 12.526 miles que supuso un incremento del 18,9 %. Este modificado estuvo motivado, entre otros aspectos, por la necesidad de ampliar la campaña arqueológica al detectarse varias estructuras arqueológicas, por atender las solicitudes propuestas por la Agencia Catalana del Agua para dar cumplimiento al diseño de cruces de curso hídrico, por el Departamento de Medio Ambiente de la Generalitat en relación con los viaductos y con los vertederos, ampliación del paso inferior y superior, por la realización de un estudio faunístico dada la proximidad de túnel de Figueres con zonas de presencia del *Aguilucho cenizo,* así como por la realización de un estudio de fauna en el río Manol. Tales actuaciones ponen de relieve que dicho modificado no fue debido a circunstancias o necesidades imprevistas sino a una deficiente preparación del contrato, máxime teniendo en cuenta que en este tramo existían como estructuras destacadas siete viaductos y el túnel de Figueres, por lo que dicho modificado no se ajusta a lo establecido en el art. 101.1 del TRLCAP.

- El expediente nº 13 se adjudicó en octubre de 2007, por un importe de 64.236 miles de euros y fue objeto de un modificado nº 1 por importe de 12.767 miles de euros, lo que supuso un aumento del precio inicial del 19,9 % aunque sin incremento de plazo. Este modificado tuvo por objeto solventar las deficiencias y omisiones del proyecto tales como la omisión de transporte al vertedero de los materiales no aprovechables o la caracterización de un acuífero superficial, así como la

[19] No se acepta lo alegado, la entidad señala que la mayoría de las mejoras solicitadas por las administraciones se reciben en fase de ejecución lo que pone de manifiesto que se realizaron sin observarse el procedimiento establecido confirmando lo dispuesto en el anteproyecto de informe.

presencia de agua que aconsejaban ejecutar una serie de pozos de drenaje, por lo que no se ajusta lo dispuesto en el art 101.1 del TRLCAP, dado que no se debió a circunstancias imprevistas o necesidades nuevas sino, como ya se ha expuesto a deficiencias del proyecto.

- El expediente nº 15 fue objeto de un modificado por importe de 6.234 miles de euros, lo que representó un 19,98% sobre el importe de adjudicación, que ascendió a 31.204 miles. Según información facilitada por la entidad dicho modificado fue debido a una serie de circunstancias, problemas y condicionantes surgidos durante el transcurso de la obras que suponen necesidades nuevas, sin que exista mayor justificación al respecto. Comprendió, entre otras actuaciones, nuevos desvíos del cauce del río Besòs, no contemplados en el proyecto, o la instalación de un sistema de contención de vehículos para la protección de la línea de alta velocidad desde la autopista que discurre paralela, por lo que dichas actuaciones más que circunstancias imprevistas parecen deficiencias en la preparación del expediente y elaboración del proyecto, lo que no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 101.1 del TRLCAP.

- El expediente nº 25, destinado a elaborar el proyecto de protección acústica en el Tramo: La Roca-Ruidellots, adjudicado por un importe de 13.038 miles de euros, fue objeto de un modificado nº 1 por importe de 910 miles de euros, con un incremento del plazo de 6 meses. Este modificado fue debido a que una vez iniciados los trabajos surgieron una serie de imprevistos que hicieron necesario proponer determinadas modificaciones al proyecto inicial que no fue posible tener en cuenta al tiempo de redacción del proyecto y eran necesarios para completar las obras en su totalidad, sin que se hayan acreditado las circunstancias imprevistas. Así, por ejemplo, el modificado comprendió, entre otras, la instalación de una pantalla de cierre de andén en la estación de Hostalric, ya que la plataforma de alta velocidad en su paso por dicho término municipal es paralela a otra línea convencional y por razones de seguridad e impacto acústico era necesaria su separación; sin embargo dicha pantalla fue solicitada por el Ayuntamiento en noviembre de 2009 durante la fase preparatoria del contrato. Por otra parte, durante el desarrollo de los trabajos se resolvieron expedientes relativos a edificaciones a proteger acústicamente, que posteriormente debido a su estado se concluyó que era necesario demoler; también se llevaron a cabo actuaciones de integración medioambiental de taludes y accesos. En definitiva, el objeto del modificado parece deberse a defectos del proyecto constructivo inicial que podían haberse previsto en la fase de preparación, por lo que no se ajustó a lo dispuesto en el artículo 202 de la LCSP en el que se establece que solo podrán introducirse modificaciones por razones de interés público y para atender a causas imprevistas debidamente justificadas.

- Modificados formalizados para convalidar actuaciones ya ejecutadas.

- El expediente nº 3, que tuvo por objeto las obras de ejecución del proyecto de construcción de la plataforma de la LAV Madrid-Zaragoza-Barcelona-Frontera-Francesa: Tramo Nudo de la Trinidad-Moncada, fue objeto de dos modificados. En el modificado nº 2, el Consejo de Administración, en su reunión 24 de febrero de 2012, acordó convalidar actuaciones ejecutadas por importe de 214 miles de euros, lo que representó un 29% sobre el importe total del citado modificado, que ascendió a 736 miles y autorizó la redacción de un modificado por la parte no ejecutada que ascendió a 522 miles. En cuanto a las actuaciones pendientes de ejecución, tuvieron por objeto atender una serie de circunstancias imprevistas que hicieron necesaria la introducción de unidades de obra que modifican a las que figuran en el proyecto constructivo. Las actuaciones proyectadas originaron la supresión de pozos de la salida de emergencia, al no ser necesarios de acuerdo con las especificaciones, la adaptación de la losa intermedia del pozo de ataque adaptada a un futuro soterramiento, la ejecución de pasamanos en el interior del túnel, entre otras, por lo que más que circunstancias imprevistas, las actuaciones llevadas a cabo parecen deberse a defectos del proyecto constructivo inicial, no ajustándose a lo dispuesto en el artículo 101.1 del TRLCAP. Por otra parte, en cuanto a las actuaciones objeto de convalidación nada se concreta sobre cuales son y qué motivos han impedido la formalización previa del correspondiente contrato.

- El expediente nº 17 que tuvo por objeto las obras de ejecución y realización de mantenimiento de las instalaciones definidas en el proyecto constructivo de señalización, telecomunicaciones fijas y

elementos asociados a la línea de alta velocidad, se adjudicó por un importe de 161.751 miles de euros de los cuales 135.228 miles correspondieron a la obras y 26.523 miles al mantenimiento de instalaciones.

Dicho expediente fue objeto de dos modificados. El modificado nº 1 estuvo motivado, ente otros aspectos, por el retraso sobre el plazo de ejecución previsto en la plataforma de la línea de alta velocidad en el tramo de Girona-Figueres, que determinó la necesidad de instalar un tercer carril en línea convencional entre Girona Mercancías y Figueres, como situación provisional de explotación. La cuantía total del modificado de las obras ascendió a 1.678 miles de euros y de este importe, 1.185 miles corresponden a la convalidación de actuaciones ya ejecutadas, debido a causas que obligaron a actuar con urgencia por motivos de seguridad en la circulación, según informe de 16 de marzo de 2011 sin que se hayan acreditado tales motivos, quedando pendiente 493 miles.

- El expediente nº 19 fue objeto de dos modificados. El modificado nº 2 estuvo motivado entre otros aspectos por la existencia de cambios en la plataforma no contemplados en el proyecto inicial, por actuaciones necesarias para minimizar el impacto de robos en las instalaciones, así como por la realización de actuaciones para optimizar las instalaciones de acuerdo con la Orden Ministerial FOM/3317/2010. Si bien, a excepción de este último aspecto (la adecuación de las instalaciones a la citada Orden), se incluyeron obras que no se debieron a circunstancias imprevistas, sino a deficiencias del proyecto, por lo que no se ajustaron al manual de procedimiento.

El importe de este modificado ascendió a 2.680 miles de euros, aunque el 24,7 %, por importe de 661 miles, correspondió a actuaciones que había sido necesario ejecutar con carácter previo a la autorización del modificado, debido a nuevas necesidades y situaciones inicialmente no previstas, entre ellas la decisión de poner en servicio para su utilización como corredor de mercancías algunos tramos (entre bifurcación Mollet-Girona Mercancías y entre Figueres-tramo internacional) lo que hizo necesario completar las instalaciones para disponer de la seguridad y funcionalidad requerida para la explotación comercial de la línea, aunque nada se justificó sobre la falta de formalización previa de estas actuaciones, aunque precisaran su tramitación urgente, infringiendo nuevamente el principio formal de la actividad contractual pública.

En definitiva, la convalidación, concebida como la acción y efecto de confirmar o revalidar un acto jurídico que de suyo se encuentra viciado de nulidad relativa, para que resulte eficaz, cobra un especial significado en el ámbito de la contratación del sector público, en primer lugar, porque el carácter formal de esta viene expresamente establecido en los artículos 55 del TRLCAP y 28, tanto de la LCSP como del TRLCSP, que no admiten que se pueda contratar verbalmente, salvo si el contrato ostenta *ex lege* el carácter de emergencia y, en segundo lugar, porque implica que precisamente se ha actuado omitiendo trámites esenciales del procedimiento que no tienen otra finalidad que garantizar importantes principios que rigen la contratación del sector público como son la publicidad, transparencia y el control y eficiente utilización de los fondos públicos, entre otros.

"*A este respecto hay que subrayar cómo una de las características específicas del contrato administrativo radica en ser esencialmente formalista por contraste con los principios espirituales que dominan la contratación civil y mercantil, dado que la formación del consentimiento contractual en el Derecho Administrativo viene normalmente sometida a un procedimiento de formalidades predeterminadas que culminan con el acto final que señala el momento en que se perfecciona el contrato y esta doctrina general es de aplicación en la cuestión planteada en donde los trámites anteriores de naturaleza preparatoria, y por tanto precontractual, preceden a la efectiva formación del consentimiento contractual en el que radica la fuerza obligatoria del contrato, careciéndose antes de derecho adquirido alguno a exigir el cumplimiento de obligaciones contractuales, pues la contratación administrativa es eminentemente formal, exigiéndose como regla general la formalización documental, administrativa o notarial del contrato y, en tal sentido, es necesario recordar que, conforme a las sentencias de este Tribunal de 25 de mayo de 1976, 13 de mayo de 1982 y 17 de octubre de 1983, aquél se perfecciona mediante la adjudicación definitiva, siendo en virtud de ésta cuando el contratista y la Administración quedan obligados a su cumplimiento, resultando inalterables con tal perfeccionamiento por disposición legal, no pudiendo modificarse las*

condiciones del pliego a no ser que se celebre nueva licitación", FJ 4º. STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª), de 18 de diciembre de 2001.

La Asesoría Jurídica, en general, informó favorablemente esta práctica con el fin de que se respetase el justo equilibrio de las prestaciones entre las partes, evitando así un eventual enriquecimiento injusto de ADIF, sin embargo puso de manifiesto la imperiosa necesidad de suprimirla dado que estaba "adquiriendo una habitualidad no deseable", que anteriormente ha quedado expuesta si consideramos que los expedientes contractuales objeto de convalidación superan el 10,2% de los expedientes de contratación fiscalizados.

Por último, en algunos proyectos de modificación no se respetaron los plazos establecidos en la normativa para los supuestos de acordarse la continuidad provisional de las obras. Según el artículo 146.4 se exige que el proyecto técnico se apruebe en el plazo de seis meses y en el de ocho meses el expediente del modificado y esta circunstancia se ha puesto de manifiesto en el modificado nº 2 del expediente nº 4 y en el expediente nº 11 respecto del modificado nº 1 y en el expediente nº 13.

Respecto de este último expediente nº 13, el informe de la Inspección de Servicios del Ministerio de Fomento, de fecha 23 de febrero de 2009, consideró que el contenido de las modificaciones propuestas requería la suspensión temporal de las obras, a pesar de lo cual el órgano de contratación tramitó un expediente para la continuación provisional de las mismas que fue autorizado en el 4 de mayo de 2009 por el Secretario de Estado de Planificación e Infraestructuras, sin que conste la fecha completa de aprobación por el Ministro del Fomento como se dispone en artículo 146.4 de TRLCAP. Con posterioridad a lo anterior se autorizaron tres ampliaciones debidas, entre otros motivos, a la realización de trabajos asociados a expropiaciones incluidas en el modificado, incrementado el plazo en veintiséis meses.

b) Suspensión de las obras.

El único contrato objeto de suspensión fue el expediente nº 8, que tuvo por objeto las obras de ejecución del Proyecto de construcción de la Plataforma y vía de la línea de AV Madrid-Zaragoza-Frontera Francesa. Tramo: túneles urbanos y estación de Girona con un importe de adjudicación de 240.198 miles de euros y plazo de 30 meses. Dicha suspensión estuvo motivada, según un informe de 10 de diciembre de 2014, por las intensas lluvias que afectaron a Girona los días 29 y 30 de noviembre de ese mismo año, que provocaron la inundación de la línea de alta velocidad en el tramo de túneles urbanos y en la propia estación de Girona, dejando sin servicio por espacio de unas horas la línea ferroviaria. El acuerdo de suspensión se adoptó por Resolución del Presidente de ADIF-AV el 17 de enero de 2015, aunque el acta correspondiente no se extendió hasta marzo de 2015, vulnerando con ello lo dispuesto en el artículo 103 del RGLCAP, que establece para ello un plazo de dos días desde el acuerdo de suspensión. Con el fin de evitar que la inundación pudiera repetirse se tramitó por el procedimiento de emergencia la realización de las actuaciones siguientes: restitución del cauce del río Güell a su situación original, ejecución de un muro perimetral en el pozo de ataque y levantamiento del cerramiento de delimitación de la infraestructura en la zona afectada, cuyo importe ascendió a 1.890 miles de euros y contó con un plazo de ejecución de dos meses. Aunque la emergencia se encontraba plenamente justificada, dado que concurrieron los supuestos recogidos en el artículo 72 del TRLCAP, acontecimientos catastróficos y una situación de grave peligro, sin embargo puso de manifiesto una elaboración deficiente del proyecto inicial, ya que una de las obras en que consistió la emergencia fue restituir el cauce inicial del rio Güell.

c) Ampliaciones del plazo inicial de ejecución.

En el anexo VI se relacionan los expedientes de obras de la muestra que han sido objeto de ampliación del plazo, con indicación del plazo de ejecución inicial, el vigente y el porcentaje de variación y queda acreditado que en el 77% de los contratos examinados se produjeron variaciones en el plazo inicial de ejecución.

En el cuadro siguiente se recogen los expedientes cuyos incrementos del plazo inicial fueron superiores al 150%.

CUADRO Nº 1

VARIACIONES DEL PLAZO DE EJECUCIÓN SUPERIORES AL 150% DE LOS CONTRATOS DE OBRAS

(Plazo en meses)

Nº de Orden	Plazo Inicial	Incremento	Plazo Final	% Variación
2	18	35	53	194,4
3	24	79	103	329,2
5	17,5	33	50,5	188,6
6	19,5	30	49,5	153,8
8	30	57	87	190,0
10	28	69	97	246,4
13	17	28	45	164,7
15	20	41	61	205,0
17	28	48	76	171,4
18	16	29	45	181,3
25	13	36	49	276,9
28	5	12	17	240,0
30	3	20	23	666,7
37	3	9	12	300,0

Fuente: elaborado por el Tribunal de Cuentas

En el 43,3% de los contratos de obras los incrementos del plazo de ejecución fueron superiores al 150%. Las deficiencias observadas en el examen pormenorizado de cada uno de los expedientes se exponen agrupando o clasificando las ampliaciones del plazo conforme a los siguientes criterios:

- *Expedientes que experimentaron los incrementos del plazo más significativos*.

Los expedientes de obras nº 30, nº 3 y nº 37 experimentaron los incrementos más significativos y representaron un 666,7%, 329,2% y un 300%, respectivamente.

- El plazo inicial de ejecución, de tres meses, del expediente nº 30, que tuvo por objeto la ejecución de obras complementarias en túnel de conexión Sants-La Sagrera, se incrementó en 20 meses debido a la aprobación de cinco ampliaciones. Dada la singularidad de las incidencias asociadas a su ejecución el análisis pormenorizado se efectúa en otro epígrafe del informe.

- En el expediente nº 37, cuyo objeto fueron las obras complementarias del contrato de ejecución del proyecto de construcción de la plataforma de la línea de alta velocidad Madrid-Zaragoza-Barcelona–Frontera francesa, tramo: La Sagrera-Nudo de la Trinidad, Sector Sant Andreu, el plazo inicial de tres meses se incrementó un 300%, nueves meses. Debido a la singularidad de las incidencias asociadas a su ejecución su análisis se efectúa en otro epígrafe del informe.

- El incremento del plazo inicial de ejecución del expediente n º 3, que tuvo por objeto la ejecución de las obras de construcción de la plataforma Madrid-Zaragoza-Barcelona-Frontera Francesa. Tramo: nudo de la Trinitat-Montcada, fue debido a la aprobación de once ampliaciones que en su conjunto lo incrementaron en más de seis años, ya que la fecha de finalización de las obras debió ser el 24 de septiembre de 2009, porque se iniciaron el 25 de septiembre de 2007 con un plazo de

ejecución de 24 meses, sin embargo, en la última ampliación se indicó como fecha de finalización el 25 de abril de 2016.

Los motivos que originaron este incremento respondieron a circunstancias de diversas índole, tales como la tramitación de dos modificados, la existencia de una serie de imprevistos en la construcción de la plataforma (por un mayor número de intervenciones de mantenimiento de la rueda de corte de la tuneladora debidos al desgaste de los elementos de corte y por la imposibilidad de ejecutar la reposición de Red Eléctrica al no disponerse de los terrenos), la tramitación de un expediente de expropiación por no disponer de los terrenos, por la necesidad de hacer coincidir en el tiempo la duración de las obras del modificado nº 2 con las obras del contrato principal, por ejecución de plantaciones e hidrosiembra de las obras, que necesitan una climatología idónea, y por estar en tramitación un contrato complementario, por importe de 13.697 miles de euros, que representó un 12,4% del contrato inicial, con objeto de habilitar en las obras unas condiciones de mayor seguridad en la circulación del gas natural, así como la ejecución de medidas ambientales asociadas a la reclamación del Ayuntamiento de Moncada i Reixac que requieren, entre otras, la autorización de vados de cruces de rieras por parte de la Agencia catalana del agua.

- *Ampliaciones que responden a retrasos en la ejecución o finalización de los trabajos por defectos de coordinación que evidencian una deficiente planificación de las actuaciones.*

- El expediente nº 2, que tuvo por objeto la adecuación de las instalaciones de seguridad y comunicaciones del entorno de Barcelona-Sants por afección de la línea de alta velocidad Madrid-Barcelona, cuyo retraso estuvo motivado, principalmente, por la dilación de las obras de las vías y la remodelación estructural de la estación.

Además, estas deficiencias se han puesto de manifiesto en los siguientes expedientes:

- En el expediente nº 18, que tuvo por objeto la adecuación de la línea Barcelona- Frontera Francesa y accesos para su explotación en ancho internacional, tramo: Girona-Figueres, el incremento del plazo estuvo motivado por la imposibilidad de comenzar los trabajos de renovación de la línea debido a los retrasos en ejecución de la plataforma, así como por un cambio en el sistema electrónico y a retrasos en las pruebas exigidas por el Ministerio.

- El retraso del expediente nº 25, que tuvo por objeto el proyecto de construcción de la protección acústica en el tramo de La Roca-Ruidellots, estuvo motivado por la necesidad de coordinar los trabajos de cimentación con otros contratos de superestructura lo que dio lugar a retrasos en la ejecución de pantallas.

- Las ampliaciones del expediente nº 13 que tuvo por objeto las obras de ejecución del proyecto constructivo de la plataforma de la línea de alta velocidad Madrid-Zaragoza-Barcelona-Frontera francesa. Tramo: Ruidellots-Frontera francesa, estuvieron motivadas, entre otros aspectos, porque las circulaciones ferroviarias existentes no permitían dar de baja a una vía en la fechas previstas, por retraso en el comienzo de los trabajos de enterramiento del túnel de línea de alta velocidad y por retraso en el desalojo del arrendatario de la Estación de Mercancías, lo que impedía la ocupación de los terrenos. Sobre este último aspecto -el desalojo del arrendatario-, en abril de 2007, se firmó un adenda al contrato de arrendamiento con objeto de prorrogar su vigencia por otro año, lo que pone de manifiesto un cierto grado de descoordinación, ya que el proyecto y el informe de supervisión se aprobaron en abril de 2007, por lo que no debió tramitarse dicha adenda al contrato de arrendamiento.

- *Ampliaciones que ponen de manifiesto deficiencias en las actuaciones preparatorias motivadas por errores, omisiones o falta de previsión del proyecto inicial*

- En el expediente nº 2, cuyo objeto fue la adecuación de las instalaciones de seguridad y comunicaciones del entorno de Barcelona-Sants por afección de la línea de alta velocidad Madrid –

Barcelona, además de los motivos ya expuestos, en el que el retraso estuvo motivado por la realización de trabajos no previstos originariamente en el proyecto constructivo tales como el montaje del sistema Anuncio de Señales y Frenado Automático (ASFA) antiperturbaciones en todas las señales, instalación de una ruta alternativa en la comunicación entre puestos de mando local.

- En el expediente nº 8, que tuvo por objeto las obras de ejecución del proyecto de construcción de la plataforma y vía en el tramo: túneles urbanos y estación de Girona, las ampliaciones estuvieron originadas por la necesidad de realizar una auscultación de las edificaciones y estructuras próximas a la estación que aconsejaban ralentizar el procedimiento de excavación, de realizar una campaña más exhaustiva para obtener un conocimiento más apropiado del terreno y definir los tratamientos, así como por el retraso de los técnicos municipales en definir de las salidas de emergencias, aspectos que resultan contradictorios con lo dispuesto el acta de replanteo previo, de 6 de junio de 2007, en la que se reconoció la viabilidad del proyecto una vez examinados los espacios relativos a las obras.

Además, las ampliaciones quinta y sexta, aprobadas en marzo de 2014 y julio de 2014, respectivamente, se debieron a la necesidad de finalizar los trabajos pendientes relacionados con la cubierta del pozo de ataque, así como por estar pendiente de definir la cubierta de la Estación de Girona por parte del Ayuntamiento, incrementando el plazo en diez meses lo que no resulta coherente con la circunstancia de quedar, en marzo de 2014 pendiente de ejecutar 0,3% y con encontrarse comprometido y no pagado en el ejercicio 2015, por 764 miles de euros.

En enero de 2015 y abril de ese mismo año se aprobaron dos ampliaciones más, séptima y octava, que incrementaron el plazo en seis meses, lo que no resulta coherente con el hecho de haberse acordado en enero de ese mismo año la suspensión de las obras. La primera de ellas fue debida a la necesidad de finalizar trabajos pendientes en la cubierta y la tramitación de un segundo modificado, sin que conste su autorización, y la segunda de ellas estuvo motivada la existencia de actividades pendientes de concretar por el Ayuntamiento de Girona, tales como la adecuación al entorno urbano de una salida de emergencia.

- En el expediente nº 15 el retraso fue debido al cambio en el proceso constructivo del falso túnel de Montcada y su salida, por problemas de inundabilidad de las excavaciones en la ribera del río Besòs, por la tramitación de un modificado, así como por la ejecución de terraplenes y a problemas de integración medioambiental en plantaciones e hidrosiembra de los vertederos, por imposibilidad de reposición conjunta de parte de los servicios afectados hasta la instalación del nuevo centro de distribución, que no había sido autorizado por el propietario de un finca hasta que no se resolvieran las expropiaciones, lo que resulta contradictorio con lo dispuesto en el acta de replanteo previo de junio de 2007, según la cual una vez examinados los espacios relativos a las obras de referencia, se llegó a la conclusión de viabilidad de los mismos.

- En el expediente nº 25, que tuvo por objeto el proyecto de construcción de la protección acústica en el tramo de La Roca-Riudellots, el retraso estuvo motivado, entre otros aspectos, por la necesidad de revisar estructuralmente los aleros de los viaductos que soportan las pantallas, ya que en los proyectos de la plataforma no se contemplaba la posibilidad de protecciones acústicas en los mismos (cuarta y quinta ampliación).

- El retraso del expediente nº 28, que tuvo por objeto las obras de instalación y adecuación de sistemas de seguridad en Barcelona-Sants, fue debido a que el proyecto originario no tuvo en cuenta el volumen de viajeros, lo que originó restricciones en cuanto al horario y turnos de trabajos.

3) Finalización de los contratos de obras: recepción y liquidación.

La finalización de los contratos de obras de construcción o modificación de las infraestructuras ferroviarias, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 110 y 147 del TRLCAP, 205 y 218 de la LCSP y 222 y 235 del TRLCSP requiere un acto formal de recepción de las obras en el que se darán por recibidas, comenzando el plazo de garantía. Para los contratos de obras comprendidos

en el ámbito de los sectores regidos por las Leyes 48/1998 y 31/2007 no consta en sus respectivos manuales de procedimiento referencia alguna al respecto, por lo que habrá de ajustarse a lo dispuesto en los PCG, PCP y en el contrato.

En el 72% de los expedientes consta el acta de recepción. Las incidencias detectadas con relación a las actas de recepción se exponen a continuación:

- Las obras del expediente nº 29debieron finalizar en junio de 2012 y la recepción de las mismas se efectuó en septiembre de ese mismo año con un retraso de tres meses, por lo que no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 205.2 de la LCSP. En este sentido, también la recepción se realizó con retraso sin que consten los motivos en el expediente nº 26, en el que la empresa adjudicataria solicitó, el 2 de diciembre de 2010, iniciar los trámites para la recepción de las obras, sin embargo hasta agosto de 2011 no se autorizó la recepción, que se efectuó el 5 de octubre de ese mismo año.

- En la recepción de las obras del expediente nº 13, que se efectuó el 15 de diciembre de 2011, se puso de manifiesto la existencia de daños leves, debido a las lluvias extraordinarias acaecidas, que a juicio de la Dirección facultativa no impidieron su recepción y se estableció un plazo estimado de dos meses para su reparación. En informe del Director de la obra, de 18 de junio de 2015, se indicó que los daños ocasionados fueron de escasa entidad y que las reparaciones fueron actuaciones menores, siendo asumidas por el contratista sin incremento alguno en la certificación final.

- En el acta de recepción de las obras del expediente nº 34 se declaró que las obras se encontraron en buen estado y sin defectos aparentes, aunque estaban pendientes de resolver algunos conceptos recogidos en un anexo a la misma, concediéndose un plazo de un mes para la realización, sin embargo no se acreditó su importe, ni su realización.

Una vez recibidas las obras, el órgano de contratación, dentro del plazo de dos meses desde la recepción de contratación, debe aprobar la certificación final de las obras ejecutadas para su abono al contratista en plazo según dispone el artículo 166 del RGLCAP. Un vez transcurrido el plazo de garantía, dos años, se procederá a la liquidación final de las obras según lo dispuesto artículo 169 del RGLCAP. Analizados los expedientes de obras de la muestra se han puesto de manifiesto las siguientes incidencias.

Se produjeron retrasos en la aprobación de la certificación final, siendo significativo el relativo al expediente nº 4, ya que la recepción se efectuó en noviembre de 2013 y la aprobación del expediente y del gasto relativo a la certificación final se efectuó el 11 de noviembre de 2014. Por otro lado, en los expedientes no figura la liquidación final de las obras aunque estén finalizadas como en los expedientes nº 8, y nº 11. En otros la liquidación se efectuó con sensible retraso como el expediente nº 1 en el que la liquidación final de las obras se efectuó con un retraso de cinco años ya que la recepción de las obras se realizó en julio de 2008 y, sin embargo, la liquidación no se aprobó hasta diciembre de 2013; en los expedientes nº 7 y nº 27, el retraso fue de dos años, por lo que no se ajusta a lo dispuesto en la normativa anteriormente citada.

CUADRO Nº 2
INCREMENTOS DEL IMPORTE DE ADJUDICACIÓN DE LOS CONTRATOS DE OBRAS

(Importes en miles de euros IVA excluido)

Nº de Orden	Importe Adjudicación	Importe Modificado	Revisión de Precios	Certificación Adicional	Importe Vigente	% Incremento
1	67.086	13.401	6.641	6.707	93.835	39,9
2	8.379	1.512	0	594	10.485	25,1
3	110.028	21.455	5.903	0	137.386	24,9
4	90.916	18.151	6.396	4.874	120.337	32,4
5	80.390	15.756	5.425	7.951	109.522	36,2
6	73.341	14.525	2.817	7.297	97.980	33,6
7	5.855	0	1.010	0	6.865	17,3
8	240.198	47.682	9.474	0	297.354	23,8
9	154.598	30.779	4.268	0	189.645	22,7
10	152.952	28.869	2.512	0	184.333	20,5
11	71.051	7.958	1.932	0	80.941	13,9
12	66.414	12.526	-142	6.442	85.240	28,3
13	64.236	12.767	-1.115	5.653	81.541	26,9
14	58.574	11.619	-563	5.810	75.440	28,8
15	31.204	6.234	527	0	37.965	21,7
16	2.752	2.356	0	274	5.382	95,6
17	161.751	2.003	0	0	163.754	1,2
18	80.891	7.698	11.328	907	100.824	24,6
19	62.725	2.680	0	0	65.405	4,3
20	13.403	0	0	1.336	14.739	10,0
21	5.285	0	528	0	5.813	10,0
22	248	0	3	-20	231	-6,9
25	13.038	910	1.077	554	15.579	19,5
27	8.871	0	0	255	9.126	2,9
29	18.115	0	143	1.785	20.043	10,6
30	16.817	0	131	1.665	18.613	10,7
31	5.678	0	32	0	5.710	0,6
32	279	0	0	-117	162	-41,9
33	6.509	0	0	646	7.155	9,9
Total	**1.671.584**	**258.881**	**58.327**	**52.613**	**2.041.405**	**22,1**

Fuente: elaborado por el Tribunal de Cuentas

En el cuadro anterior se resumen los modificados, revisiones de precios y certificaciones adicionales habidos en los expedientes de la muestra. La proliferación de dichas actuaciones ha supuesto incrementos de los importes, siendo especialmente significativo que en nueve de ellos acusan un aumento de precio de adjudicación igual o superior al 25%.

4) Análisis particular de varios expedientes en la Estación de La Sagrera y su entorno por la gravedad de las incidencias asociadas a su ejecución.

IMAGEN Nº 2

PLANO SITUACIONAL DE LOS EXPEDIENTES ANALIZADOS EN EL APARTADO



Fuente: elaborado por el Tribunal de Cuentas

a) Circunstancias que afectan a todos los expedientes analizados.

Diversas obras en el entorno de la futura estación de alta velocidad de La Sagrera, proyectado como el edificio más grande de la ciudad de Barcelona, adolecen de una serie de incumplimientos de la normativa contractual y de importantes incidencias en su ejecución, circunstancias que han desembocado en actuaciones judiciales.

En fecha 3 de septiembre de 2013 la Fiscalía Provincial de Barcelona, a través de la Unidad de Policía Judicial-GDET del Mando de Operaciones VII (Zona de Cataluña), en el seno de las Diligencias de Investigación 315/2013, solicitó documentación del expediente “Tramo La Sagrera-Nudo de la Trinidad. Sector Sagrera” (expediente nº 14 de la muestra).

El 5 de mayo de 2014 la Guardia Civil realizó una serie de actuaciones en el marco de la investigación judicial a cargo del Juzgado de Instrucción nº 9 de Barcelona (diligencias previas nº 202/2014, sección B), por presuntos delitos de malversación de fondos públicos, cohecho y falsedad documental. El objeto de la investigación fue determinar si empleados de la empresa contratista presuntamente se habrían concertado con personal de ADIF y de las asistencias técnicas para beneficiar irregularmente a la adjudicataria, tanto en la fase de adjudicación como de ejecución del contrato, en perjuicio de los fondos públicos gestionados por ADIF.

El 31 de julio de 2014 (Comité de Dirección de ADIF de 1 de agosto) se aprobó por parte de la Entidad fiscalizada unos criterios de actuación sobre “tratamiento de determinadas incidencias contractuales”. En los citados criterios se asumía la naturaleza excepcional de la convalidación de actuaciones, es decir, sin la previa tramitación y formalización de los contratos, que bajo ningún concepto debía convertirse en un mecanismo de tramitación ordinario y, además de diversos controles que actuaban sobre la tramitación de cada expediente, se encargaba a la Dirección de Auditoría Interna la realización de un informe anual referido a las convalidaciones tramitadas en el año anterior en el que se identificaran las principales causas determinantes de la necesidad de ejecutar trabajos con carácter previo a la formalización de los contratos y se propusieran medidas tendentes a atajar dichas causas y reducir la ejecución de obras para las que no se cuenta con la pertinente cobertura contractual.

En octubre de 2014 el Presidente de ADIF-AV acordó iniciar dos expedientes informativos al objeto de comprobar y constatar la existencia, en su caso, de diferencias entre las certificaciones emitidas y la obra ejecutada por un importe superior a la obra realmente ejecutada.

El primer expediente informativo iniciado el 3 de octubre de 2014 incluyó tres contratos. El informe de 29 de octubre de 2014 de la Dirección de Auditoría interna de ADIF concluyó que se había certificado obra por un importe superior a la obra realmente ejecutada en los siguientes expedientes:

- Expediente nº 10 de la muestra. Contrato de plataforma de la LAV Madrid-Frontera Francesa. Tramo La Sagrera-Nudo de la Trinitat. Sector Sant Andreu. Mes de referencia: agosto de 2014. Importe certificado: 164.813 miles de euros. Valoración de la obra medida: 132.077 miles. Exceso de certificación: 32.736 miles.

- Expediente nº 23 de la muestra. Contrato para la "Construcción de la estructura de la Estación de La Sagrera". Mes de referencia: abril de 2014. Importe certificado: 73.557 miles de euros. Valoración de la obra medida: 43.216 miles. Exceso de certificación: 30.341 miles.

- Expediente nº 24 de la muestra. Contrato para la "Construcción de accesos a la Estación de La Sagrera". Mes de referencia: abril de 2014. Importe certificado: 77.498 miles de euros. Valoración de la obra medida: 58.237 miles. Exceso de certificación: 19.261 miles.

Todo lo anteriormente expuesto comportó que, de un importe total certificado de 315.868 miles de euros (incluyendo unas certificaciones tramitadas y finalmente no aprobadas correspondientes a los expedientes nº 23 y nº 24), la valoración de la obras realmente ejecutadas ascendiera a tan solo 233.530 miles, existiendo 82.338 miles de exceso de abono y certificación.

Además, en el citado expediente informativo se indicó que en la valoración de las tres obras se incluyeron unidades de obras no recogidas en los proyectos vigentes y que en los supuestos que no existían precios para las mismas en dichos proyectos se habían utilizado provisionalmente precios estimados de unidades nuevas.

El inicio del segundo expediente informativo se aprobó por el Presidente de la Entidad en fecha 31 de octubre de 2014. El Informe resultante, de 11 de junio de 2015, muestra los siguientes resultados:

- Expediente nº 9 de la muestra. Proyecto de construcción de plataforma y vía de la línea de alta velocidad Madrid-Zaragoza- Barcelona Frontera francesa. Tramo: túnel de conexión Sants-La Sagrera. Se concluye que resulta un exceso de importe certificado y abonado de 33.489 miles de euros, de los cuales, 29.063, miles correspondieron a obras ejecutadas fuera de proyecto y 4.426 miles a importe neto adelantado.

- Proyecto de remodelación de la cabecera norte de la Estación de Sants (no incluido en la muestra). El exceso de importe certificado y abonado se cifra en 9.351 miles de euros, de los cuales 1.924 miles correspondieron a obras ejecutadas fuera de proyecto y 7.427 miles a importe neto adelantado.

El expediente informativo también concluyó que, aun cuando las obras estaban finalizadas, se habían ejecutado actuaciones no incluidas en el proyecto vigente y certificado y abonado cantidades que excedían de la valoración realizada según proyecto y que, dado que estaban finalizadas las obras, se iniciase el proceso de recepción y liquidación de los contratos, incluyendo en la certificación final la diferencia entre el importe abonado y el resultante de las actuaciones a convalidar.

Con posterioridad, el 3 de noviembre de 2014, el Presidente de ADIF-AV presentó una denuncia ante la Fiscalía General del Estado poniendo de manifiesto las diferencias entre la obra ejecutada y las certificaciones emitidas en las siguientes obras: Sector Sant Andreu (expediente nº 10), Estructura de la Estación de La Sagrera (expediente nº 23) y Accesos a la Estación de La Sagrera (expediente nº 24). Dichas diferencias respondían a las manifestaciones de los jefes de las ACO sin incluir potenciales reclamaciones de los contratistas.

Debido a las importantes diferencias detectadas entre obra ejecutada y obra certificada se iniciaron tres expedientes de reintegro (que tenían por objeto los contratos nº 10, nº 23 y nº 24 de la muestra) en fecha 12 de noviembre de 2014. El monto total del reintegro ascendía a 72.626 miles de euros, incluyendo el importe de las certificaciones realmente abonadas (nº 23 por importe de 26.863 miles, 13.027 miles del nº 24 y 32.736 miles del nº 10). El 23 de noviembre de 2015 se declaró la caducidad y archivo de los citados expedientes para el reintegro de las cantidades certificadas y abonadas en exceso respecto de la medición real del contrato de obras, sin perjuicio de que, una vez finalizadas las actuaciones iniciadas referentes a determinar el volumen e importe de la obra realmente ejecutada (en particular, las labores encargadas a las auditorías externas), ADIF-AV iniciara las actuaciones que en su caso procedan.

A la vista de los resultados de los expedientes informativos y de los de reintegro, ADIF-AV adjudicó el 1 de septiembre de 2015, por importe de 807.426 miles de euros y un plazo de dos meses, cinco contratos para la prestación de servicios de auditoria con empresas externas, con el objeto de comprobar la adecuación técnica, verificación de la calidad y adecuación a lo reflejado en el proyecto de las diferentes obras elementales ejecutadas y la medición de la realidad física de las obras elementales ejecutadas con objeto de obtener una valoración presupuestaria de las mismas por distintas auditoras externas.

Las citadas auditorías técnicas fueron finalizadas en noviembre de 2015 y, según escrito de la Entidad fiscalizada de 27 de junio de 2016, los datos recogidos en dichas auditorías serán tomados en consideración para regularizar la situación de los contratos de obra objeto de examen.

Durante los trabajos de campo de la fiscalización en la sede central de ADIF-AV, y en fecha 28 de junio de 2016, la Guardia Civil en funciones de policía judicial y bajo el mandato de la titular del Juzgado de Instrucción nº 26 de Barcelona, llevó a cabo una operación que incluyó detenciones de personal de ADIF-AV, de personal de las empresas contratistas y de personal responsable de las asistencias técnicas, así como numerosos registros en oficinas y domicilios particulares en Barcelona y Madrid. La instrucción se encuentra bajo secreto sumarial. Los contratos afectados por esta actuación son los expedientes números 10, 23 y 24 de la muestra. Todas las actuaciones judiciales, tanto las del Juzgado de Instrucción nº 9 como las del nº 26, ambos de Barcelona, aún no habían finalizado cuando se dieron por terminados los trabajos de fiscalización

b) Análisis específico de los expedientes.

A continuación se analizan los expedientes afectados por estas especiales circunstancias que han sido objeto de fiscalización, según los siguientes tramos:

b.1. Túnel de conexión Sants-La Sagrera. Expedientes nº 9 y 30 de la muestra.

En este apartado se analizan los expedientes nº 9 y su complementario, el expediente nº 30 de la muestra, el primero tuvo por objeto el proyecto de construcción de plataforma y vía de la línea de alta velocidad Madrid-Zaragoza- Barcelona Frontera francesa. Tramo: túnel de conexión Sants-La Sagrera, y el segundo las obras complementarias nº 1 del anterior. Si bien, éste último no figura en el expediente informativo elaborado por ADIF, aunque consta en el informe de la auditoria externa encargada por la Entidad.

El expediente nº 9 se adjudicó en enero de 2008 por 154.598 miles de euros, con un plazo inicial de 35 meses. El acta de comprobación del replanteo se levantó el 18 de marzo de ese mismo año,

por lo que las obras se iniciaron el 19 de marzo, debiendo finalizar en febrero de 2011. Dicho tramo, de 5.644 m, previó la conexión de la LAV desde la cabecera norte de la estación Sants hasta la cabecera sur de la futura estación de La Sagrera (del túnel ferroviario y conexión de los sectores de Sants y Sagrera), atravesaba Barcelona por las calles Provença y Mallorca y afectaba a siete edificios catalogados (entre ellos, Sagrada Familiay Casa Milà). Comprendió, entre otras, las siguientes actuaciones: la conexión de la línea de alta velocidad con la estación; excavación de un túnel de 4.825 m con tuneladora; la ejecución de diversos pozos (pozo de extracción, pozo de introducción y pozo principal) así como diez pozos intermedios desde los que se realizaría el mantenimiento de la tuneladora y que en la fase de explotación de la línea se habilitarían como salidas de emergencia y alguno de ellos se convertirían en pozos de bombeo y pozos de ventilación.

Durante su ejecución fue objeto de diversas incidencias, en concreto dos proyectos modificados y seis ampliaciones del plazo, así como un contrato complementario (nº 30 de la muestra).

La autorización para la redacción del proyecto modificado nº 1 se acordó, por Resolución del Presidente de ADIF, de 28 de noviembre de 2008, y se aprobó por Resolución de 24 de diciembre de 2010, por importe de 30.718 miles de euros, trascurrido más de dos años desde su autorización, debido a la redacción de una adenda para redefinir la propuesta inicial e incorporar nuevos conceptos, según el informe propuesta del junio de 2009.

Este modificado nº 1 tuvo por objeto, entre otros aspectos, disminuir la gran afectación al tráfico de vehículos que ocasionaban las obras, atender una petición del Ayuntamiento de Barcelona para modificar el emplazamiento de pozos e instalaciones y alejarlos de los equipamientos urbanos y zonas de tráfico, así como incrementar la seguridad en la ejecución de las obras dada la proximidad de edificios colindantes.

El proyecto modificado introdujo importantes variaciones al proyecto inicial, en unos casos por la supresión de alguna de las actividades inicialmente proyectadas, actuaciones cuyo importe estimado ascendió a 23.500 miles de euros y, en otros, por la realización de actuaciones nuevas no contempladas que ascendieron a 50.600 miles (importe estimado). Una vez más la necesidad de modificar el proyecto inicial se debió, en gran medida, a la imprevisión y falta de planificación, pues ya desde un principio se conocía que el trazado iba a discurrir íntegramente por zonas urbanas y su proximidad a edificios catalogados.

En diciembre de 2010 se adjudicó un contrato de obras complementarias por importe de 16.817 miles de euros con plazo de ejecución inicial de tres meses, cuyo examen se realiza al final.

La autorización para la redacción del proyecto modificado nº 2 se acordó, por Resolución del Presidente de ADIF, de 27 de abril de 2012, aprobándose, por Resolución de 26 de noviembre de 2012, con un importe de 61 miles de euros y sin incidencia en el plazo de ejecución. Comprendió distintas actuaciones que, según el informe de la Inspección de Servicios de 11 de octubre de 2011, se encontraban ejecutadas y fueron objeto de convalidación. Con ello se obvió el procedimiento legalmente establecido para la tramitación de modificados, infringiéndose el principio formal que ha de regir la actuación contractual pública.

En definitiva los dos proyectos de modificados incrementaron el importe del contrato inicial en un 19,9%, que ascendió finalmente a 185.377 miles de euros y representaron notables variaciones respecto del proyecto inicial. En efecto, los pozos de extracción y de introducción se desplazaron y de los diez pozos intermedios iniciales, tres no se ejecutaron (los de Paseo de Gracia, San Juan y Serrat), cinco se segregaron del proyecto inicial con el modificado nº 1 (los de Casanova, Enric Granados, Sardenya, Bruc e Independencia) y otro (el de Borrell) también se separó del proyecto inicial, con el modificado nº 2. De dichos pozos, los de las calles Enric Granados y Borrell se ejecutaron el primero con un contrato de obras complementarias y el segundo con una nueva licitación, junto con otros dos más. Por otro lado, de los cinco pozos segregados en el modificado

nº 1, uno de ellos (el pozo de la calle Bruc) se continuó ejecutado con el expediente inicial y no llegó a segregarse del expediente nº 9.

Además de los modificados, este expediente fue objeto de seis ampliaciones que incrementaron el plazo inicial un 134,3%. La primera ampliación se aprobó, el 10 de enero de 2011, por un plazo de doce meses, y estuvo motivada por: "*la gran cantidad de servicios afectados a desviar a lo largo del trazado y la necesidad de disponer de la autorización de concesión de continuidad de las obras del modificado*", lo que puso de manifiesto nuevamente una deficiente planificación del proyecto. La segunda ampliación, al igual que la primera, estuvo motivada por el número elevado de servicios afectados por las obras, así como por la imposibilidad de simultanear la ejecución de los trabajos de los distintos pozos para la salida de emergencias y ventilación a petición del Ayuntamiento de Barcelona. La tercera ampliación estuvo motivada por la necesidad de coordinarse con las distintas empresas que realizan los trabajos en el túnel.

Las ampliaciones cuarta y quinta, aprobadas en mayo de 2013 y marzo de 2014, respectivamente estuvieron motivadas por la necesidad de coordinar los trabajos con la explotación de la plataforma como consecuencia de la reducción de los rendimientos previstos y por estar pendientes de finalización trabajos en las instalaciones de las salidas de emergencias y ventilación del túnel.

La sexta ampliación, aprobada en julio de 2014 y que llevó la fecha de finalización a enero de 2015, fue debida a la necesidad de adecuar el plazo de las obras a las necesidades de explotación, sin embargo en enero de 2013 se había certificado prácticamente el 100% de presupuesto vigente.

En concreto, en la certificación nº 58, de enero de 2013, se había ejecutado y abonado casi en su totalidad el 100% del proyecto por importe de 185.377 miles de euros (importe de adjudicación y de los dos modificados), sin embargo según informe de la ACO realizado para elaborar el expediente informativo, de junio de 2015 a petición de ADIF, la valoración de la obra realmente ejecutada en el mes de mayo de 2015 ascendía a 180.951 miles, por lo que resultó una diferencia de 4.426 miles de euros que puede considerarse un exceso de obra certificada sobre la realmente ejecutada[20].

Además, de la valoración de la obra realmente ejecutada, 151.888 miles de euros corresponden a unidades de obras ejecutadas según proyecto vigente y 29.063 miles corresponden a obras nuevas no previstas en el proyecto vigente. Los precios nuevos para las citadas obras efectuadas fuera del proyecto fueron los aportados por la asistencia al control de las obras y se estimaron a partir de otros similares del proyecto vigente o del precio de mercado que haya podido encontrar la asistencia al control de las obras.

Por su parte, la auditoría externa contratada por ADIF confirmó que se habían certificado y abonado cantidades que excedían de la valoración realizada según proyecto y valoró ésta (a agosto de 2015) en 181.494 miles de euros, incluyendo unidades que no se han podido valorar al no estar documentadas, por un importe estimado de 8.017 miles. Si bien, la auditora externa concluyó en su informe que la información tenía carácter provisional al estar pendiente de revisión.

En junio de 2016 las obras del túnel de conexión a que nos venimos refiriendo se encontraban, desde enero de 2013 en explotación, sin embargo todavía estaban pendientes de recepción, a pesar de que a esa fecha (en enero de 2013), como se ha indicado con anterioridad, el presupuesto vigente se hallaba ejecutado en su totalidad y abonado el cien por cien del proyecto, tal como queda acreditado en la certificación nº 58. Según escrito de julio de 2016, la Entidad estaba pendiente del nombramiento de Inspector para proceder a su recepción formal.

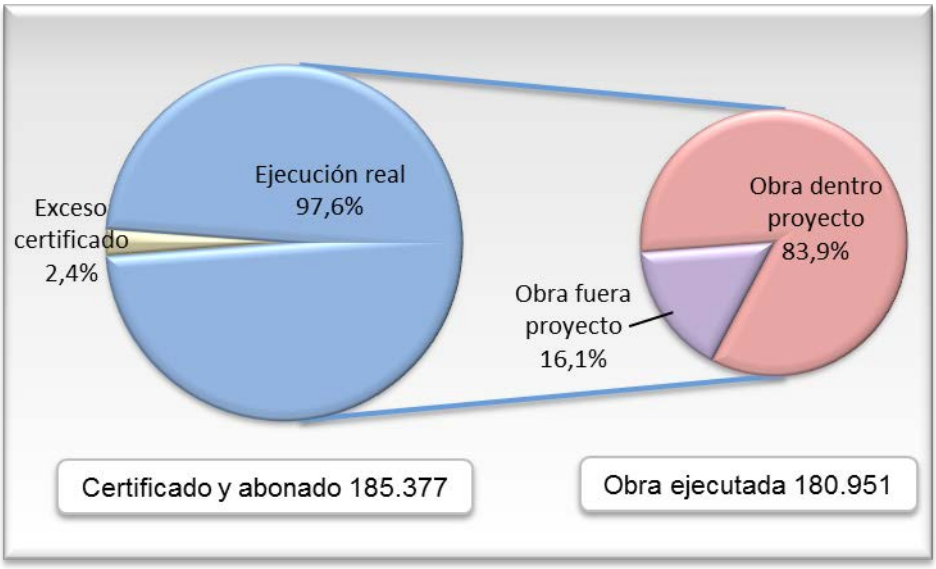
[20] No se acepta lo alegado, la entidad estima que los 4.426 miles de euros no puede considerarse un exceso de certificación sobre las mediciones ya que dicho importe será revisado en con la relación valorada que acompañará a la certificación final, aun no remitida, siendo un documento vivo sujeto a variaciones, sin embargo el PIF analiza la situación a junio de 2015 y no puede contemplar escenarios futuros no conocidos.

Mediante escrito fechado a 10 de junio de 2016 de la Subdirección de Control de Gestión de Red de Alta Velocidad, se puso de manifiesto que las cantidades satisfechas sin amparo contractual serían objeto de formalización al tramitarse el correspondiente adicional. Con el citado adicional a que se ha hecho referencia anteriormente se depurarán las reclamaciones informales planteadas por el contratista a la asistencia al control de obras que representan un importe estimado inicialmente en 50.174 miles de euros y que eventualmente podrían suponer un incremento del precio del contrato en la cantidad solicitada. Dichas reclamaciones afectaron principalmente a la tuneladora y a otros aspectos de diversa índole tales como reformas de oficinas -por ejemplo habilitar punto de información al ciudadano-, alquiler provisional de oficinas para organismos instalados en la Torre del Fang afectados por las obras hasta la ubicación definitiva; actuaciones medioambientales exigidas por la Agencia Catalana no previstas inicialmente en el proyecto, convenios con asesores externos para temas para seguimiento de las obras o para la resolución de temas concretos.

GRÁFICO Nº 8

EXPEDIENTE 9. DETALLE DE LO CERTIFICADO Y ABONADO Y DE LA OBRA REALMENTE EJECUTADA

(Miles de euros)



Fuente: elaborado por el Tribunal de Cuentas

El expediente nº 30 de obras complementarias se adjudicó por Resolución del Presidente de 20 de diciembre de 2010 por importe de 16.817 miles de euros, con un plazo de ejecución inicial de tres meses.

Este expediente estuvo motivado por la necesidad de realizar un tratamiento adicional del terreno en algunos edificios colindantes con la traza de túnel, debido a que el tratamiento recogido en el proyecto inicial era insuficiente, entre las edificaciones afectadas se encontraba el edificio de Casa Milà (edificio de singularidad arquitectónica, por lo que la UNESCO solicitó una protección especial), así como por la realización a instancia de los servicios técnicos del Ayuntamiento de Barcelona, de un nuevo pozo (Enric Granados) para mejorar las condiciones de evacuación del túnel y con un método constructivo que influyese en menor grado al tráfico.

Lo anterior pone de manifiesto que su tramitación no se debió a circunstancias imprevistas, ya que era conocido que la construcción del túnel se efectuaba en un entorno urbano con edificios de significación arquitectónica, por lo que como obra complementaria no se ajustó a los requisitos exigidos en el artículo 155.b) de la LCSP.

Las obras comenzaron el 23 diciembre de 2010, por lo que debieron finalizar en marzo de 2011, sin embargo la recepción de las obras no se efectuó hasta diciembre de 2012, lo que representó un incremento en el pazo inicial de 20 meses. Dicho incremento del plazo estuvo motivado por la aprobación de cinco ampliaciones debidas a la gran cantidad y complejidad de los servicios afectados, en un número muy superior a lo inicialmente previsto, así como por la demora de los trabajos de reurbanización a llevar a cabo en los diferentes tramos de vías urbanas afectados por las obras complementarias, las cuales han sido objeto de los correspondientes proyectos urbanístico-arquitectónicos, sometidos a sucesivas revisiones, y para cuya ejecución es preceptivo contar previamente con la aprobación del Comité de Obras de la Dirección de Infraestructuras del Ayuntamiento de Barcelona, por lo que no fue posible finalizar las obras en la fecha prevista, lo que evidencia una deficiente actuación en la fase preparatoria.

La recepción de las obras se efectuó el 17 de diciembre de 2012 y la certificación final se aprobó, mediante Resolución del Presidente de la Entidad, el 5 de julio de 2013, con cinco meses de retraso, no ajustándose a lo dispuesto en el artículo 166.1 del RGLCAP, según el cual la certificación final ha de ser aprobada en el plazo de dos meses desde la recepción. La citada certificación presentó un saldo de 1.796 miles de euros, de los cuales 131 miles correspondieron a revisión de precios que de haberse ejecutado en el plazo inicial establecido no hubiese resultado necesario su abono.

Por otro lado, del examen de las certificaciones se puso de manifiesto que en diciembre de 2011, certificación nº 13, se había certificado la totalidad del importe de adjudicación y desde enero de 2012 hasta octubre de ese mismo año las certificaciones fueron de importe cero y posteriormente hasta el mes de diciembre no se certificó más obra por lo que resulta incongruente con el hecho de efectuar la recepción en diciembre del citado ejercicio. Además, con posterioridad a diciembre de 2011, fecha en la que concluyó la certificación total de las obras, se formalizaron dos prórrogas en marzo y julio de 2012 incrementando los plazos en cuatro meses cada una hasta la fecha en que finalmente se recepcionó la obra en diciembre de 2012, sin que exista acreditada ninguna justificación que soporte el retraso.

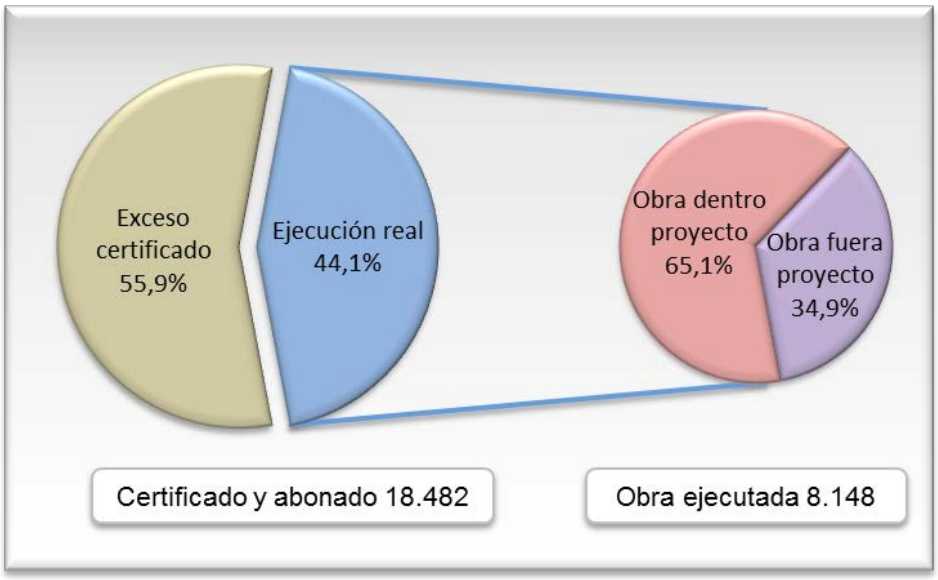
Este expediente no se incluyó en el expediente informativo de junio de 2015, por lo que no consta un informe de la ACO sobre la valoración de las obras ejecutadas a petición de ADIF, aunque se recogió en el informe de auditoría externa, por lo que la información que se ha tenido en cuenta es la recogida en dicho informe. La auditora externa valoró la obra realmente ejecutada en 8.148 miles de euros, sin embargo el importe certificado y abonado ascendió a 18.482 miles de euros (importe de adjudicación y certificación final sin revisión de precios), por lo que existió una diferencia de 10.334 miles entre lo certificado y pagado y la valoración efectuada por la auditora externa. De la obra real ejecutada 5.306 miles correspondieron a obra contemplada en el proyecto. Las obras están finalizadas aunque están pendientes de su liquidación. Según afirma ADIF, en la liquidación se procederá a regularizar las mediciones en los términos que concluye el informe de auditoría externa[21].

[21] No se acepta lo alegado, la entidad señala que las mediciones a tener en cuenta para hacer la valoración final de la obra ejecutada sobre la que se aprobará el adicional y el saldo de liquidación será la que realice el Director de obra. Sin embargo la entidad mediante el escrito 27 indicó “Así mismo se procederá en la liquidación del contrato complementario a la regularización de las mediciones en las que concluye el informe de auditoría externa”.

GRÁFICO Nº 9

EXPEDIENTE 30. DETALLE DE LO CERTIFICADO Y ABONADO Y DE LA OBRA REALMENTE EJECUTADA

(Miles de euros)



Fuente: elaborado por el Tribunal de Cuentas

Por último, es importante destacar, en relación con el tramo túnel de conexión Sants-La Sagrera que vinculado a dicho tramo figura la tramitación de 142 expedientes de gasto, por un importe de 24.500 miles de euros, originados por la reposición de suministros de energía eléctrica, agua y gas, así como comunicaciones no recogidos en el proyecto constructivo, que se abonaron directamente a los proveedores y eventualmente podrían considerarse como aumento en la cuantía de las obras.

A estos efectos, se entiende por expedientes de gastos, según la auditora externa, una forma de contratación por la que ADIF paga directamente a la compañía afectada por la reposición de servicio, por lo que si una reposición de servicio se tramita mediante un expediente de gasto el importe correspondiente no se ha detraer del presupuesto del proyecto.

b.2. Sector La Sagrera.

IMAGEN Nº 3
IDENTIFICACIÓN DE ACTUACIONES CON INCIDENCIAS EN EL SECTOR LA SAGRERA



Fuente: elaborado por el Tribunal de Cuentas

- Expediente cuyo objeto fueron las obras de plataforma. Tramo Sagrera–Nudo de la Trinitat: Sector Sagrera (expediente nº 14 de la muestra).

Como se indicó anteriormente dicho expediente está bajo investigación judicial. Por ello, los trabajos de fiscalización no han contado con toda la documentación El soporte completo, contractual y económico, de este expediente se encuentra en poder de la autoridad judicial. ADIF-AV, a través de la Abogacía del Estado, dio traslado al Juzgado del Informe de Auditoría Técnica de Obras. El Juzgado de Instrucción nº 9 de Barcelona mediante oficio de 4 de marzo de 2016, requirió la remisión de determinada información relativa a las obras adjudicadas a una serie de empresas.

Las obras han consistido en la ejecución de la plataforma de la línea de alta velocidad en el tramo La Sagrera-Nudo de la Trinitat, Sector Sagrera, con una longitud de 1,66 km. El nuevo trazado se ha diseñado con ancho de vía internacional para doble vía de alta velocidad. Como elementos singulares hay que destacar el desvío de las dos vías de la línea de cercanías Vilafranca-Maçanet, las dos de Vilanova-Mataró y la ejecución de un salto de carnero para pasar las vías de la LAV por

encima de las vías de la línea Vilafranca-Maçanet, quedando entre las dos líneas de cercanías indicadas.

El expediente se adjudicó, por un importe de 58.574 miles de euros, el 20 de febrero de 2008, y se formalizó el 5 de marzo del mismo año con un plazo de ejecución inicial de 19 meses y una baja sobre el importe de adjudicación del 31,13%.

El precio del contrato debería ser abonado por ADIF a la empresa adjudicataria según los porcentajes establecidos en la Adenda al Acuerdo Marco regulador de las relaciones entre ADIF y BSAV suscrita por ambas entidades el 19 de noviembre de 2007, de acuerdo con la cual a ADIF le correspondería el pago del 87,16%, cuyo importe ascendía a 51.053 miles de euros, y a la empresa pública BSAV el 12,84%, equivalente a 7.521 miles. A ADIF y a BSAV se dedica el apartado I.4 del presente Informe. Los socios fundadores de BSAV, con proporciones iguales de capital, el 25%, fueron la Generalitat, el Ayuntamiento de Barcelona, RENFE y el Gestor de Infraestructuras Ferroviarias (GIF). Desde el 1 de enero de 2013 el capital de BSAV es el siguiente: ADIF: 7,5%; ADIF-Alta Velocidad: 30%; Generalitat de Cataluña: 25%; Ayuntamiento de Barcelona: 25% y Renfe-Operadora: 12,5%.

Las obras comenzaron el 3 de junio de 2008, aunque solo se encontraban disponibles los terrenos propiedad de ADIF, por considerar el Director de obras que éstos eran suficientes para su inicio. No obstante, en abril de 2008, se suspendió el inicio de las obras por la falta de disponibilidad de los terrenos y por la necesidad de hacer un inventario e identificación de los servicios ferroviarios existentes en la zona de las obras.

Durante su ejecución se produjeron cuatro ampliaciones del plazo y un proyecto de modificado nº 1. Estas incidencias incrementaron el plazo de ejecución en 27 meses, lo que representó un incremento del 142,1% sobre el plazo inicial, y estuvieron originadas, entre otros, por los siguientes motivos: por la necesidad de adecuar la cabecera del lado Barcelona de la Estación de La Sagrera, por desplazar las señales de comunicación y enclavamiento de la estación al producirse interferencias con las obras del Metro, por atender los requerimientos del Ayuntamiento, por la aparición de restos arqueológicos, por reposición de servidumbres y por adecuar la conexión de las aguas pluviales a la red principal. Algunos motivos podrían haberse detectado en las actuaciones preparatorias, como la reposición de servidumbres o la adecuación de la conexión de aguas pluviales, lo que pone de manifiesto una deficiente planificación de las actuaciones.

El modificado nº 1, por importe de 11.619 miles de euros, con un incremento del plazo inicial de ejecución de 9 meses, tuvo por objeto recoger las variaciones de unidades de obra, incluir las nuevas unidades de obra necesarias para la correcta ejecución e incorporar las aspectos que se derivaban de la adaptación de las obras a los condicionantes reales no considerados en el proyecto, por lo que a más que circunstancias imprevistas, estuvo motivado por defectos de planificación y gestión del proyecto, lo que no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 101.1 del TRLCAP. En el informe de la Inspección General del Ministerio de Fomento de 10 de noviembre de 2009, se concluyó que: "*desde el punto de vista técnico, la propuesta de modificación que se plantea soluciona adecuadamente los errores y omisiones del proyecto vigente*", lo que confirma lo anteriormente señalado.

Las obras finalizaron en octubre de 2011 y fueron recibidas de conformidad, según el acta de recepción de 26 de enero de 2012. La certificación final no se formalizó hasta el de 25 de octubre de 2013, incumpliendo con ello el plazo de dos meses establecido por el artículo 147.1 del TRLCAP. Por otra parte, según información facilitada por ADIF-AV, con fecha 5 de mayo de 2014, se recibió requerimiento judicial instando la paralización de abono del saldo de certificación final, que ascendía a un importe de 5.670 miles de euros.

El importe certificado y abonado según la relación de certificaciones y facturas facilitadas por la Entidad fiscalizada ascendió a 70.498 miles de euros, estando pendiente de certificar y pagar 4.942 miles que se corresponden con la parte del copago de ADIF sobre el saldo de la certificación final. Este contrato no fue objeto de un expediente informativo por parte de ADIF debido a la existencia

de actuaciones penales. La auditoría externa de 25 de noviembre de 2015, a efectos de determinar el exceso certificado sobre lo ejecutado, consideró que el importe certificado de la obra ascendió a 71.043 miles y valoró el proyecto constructivo con su modificado nº 1, estableciendo una horquilla entre los 44.533 y los 48.208 miles, lo que originó un exceso abonado entre 26.510 miles y 22.835 miles.

- Expediente cuyo objeto fue el contrato para la Construcción de la estructura de la Estación de La Sagrera (expediente nº 23 de la muestra).

En este proyecto constructivo se incluyeron todas las actuaciones necesarias para la ejecución de la infraestructura, vía y edificación, tales como movimiento de tierras, obras de drenaje, estructuras reposición de servicios y servidumbres afectados, así como las instalaciones ferroviarias de la línea convencional hasta su puesta en servicio. Se adjudicó por importe de 315.899 miles de euros con un plazo inicial de ejecución de 52 meses. El contrato se formalizó en mayo de 2010.

Según el ACR las obras no comenzaron hasta junio de 2010, si bien en dicho acta se dejó constancia de que el adjudicatario no podía ocupar algunas zonas al estar pendiente de liberar la correspondiente a la línea Barcelona-Mataró y por estar sin desmantelar las instalaciones de electrificación y comunicaciones debido a la existencia de dos vías de ancho convencional que no se podían utilizar, lo que pone de manifiesto una deficiente planificación de las actuaciones preparatorias.

Las obras comenzaron el 10 de junio de 2010, por lo que deberían haber finalizado en octubre de 2014. Terminado el plazo inicialmente previsto, fue objeto de una ampliación de 24 meses, por lo que el plazo inicial se incrementó un 46,2%; la ampliación fue debida al "Protocolo de intenciones entre ADIF y el Ayuntamiento de Barcelona" para el desarrollo de la estación de La Sagrera y su entorno" suscrito el 10 de julio de 2013, es decir, un año antes de que se formalizara la ampliación del plazo, lo que no parece lógico teniendo en cuenta el significativo aumento de plazo que se ha considerado necesario. En la actualidad las obras están sin actividad.

El importe de la relación valorada que figura en la certificación nº 1, de 30 de septiembre de 2010, ascendió a 847 miles de euros y comprendió los siguientes conceptos: movimiento de tierras, actuaciones preventivas y correctivas y seguridad y salud. El informe mensual correspondiente a ese mismo mes (septiembre 2010), realizado por la ACO sobre la medición de la producción real, puso de manifiesto que la obra realmente ejecutada ascendió a 26 miles de euros, por lo que ya desde el inicio existieron diferencias entre lo certificado y abonado y la ejecución real, diferencia que en el caso de la certificación nº 1 ascendió a 821 miles de euros. En dicho informe, además, figura la relación valorada de las obras ejecutadas que acompaña a la certificación y por el mismo importe que ésta. En definitiva, se acredita la existencia de una doble medición desde el inicio de las obras y no solo desde el mes de abril de 2014, que es lo que concluye el expediente informativo iniciado por la Entidad fiscalizada de 29 de octubre de 2014[22].

Del análisis de la muestra de certificaciones intermedias (nº 2, nº 13, nº 14, nº 30 y nº 31) con su correspondiente relación valorada y los informes de la ACO se ha comprobado que siguieron

[22] No se acepta la alegación. La entidad sobre la doble medición señala expresamente "solo existe una única medición valorada de la producción real de la obra que las ACO entregan al instructor. Mientras que las relaciones valoradas incluidas en la certificación tenían el único fin de sumar el monto total deseado de facturación" Al respecto cabe señalar que aunque existiese una única medición de la producción real de la obra, sin embargo en la relación valorada se recoge otra distinta que no se corresponde con la obra realmente ejecutada y que es la que efectivamente se paga, por lo que, existen dos mediciones, una sobre la producción real y otra en la relación valorada que acompaña la certificación en la que se reflejan unas mediciones distintas de algunas partidas del presupuesto y que además se tienen en cuenta para el pago de la certificación.
En este sentido se puede citar el dictamen del Consejo de Estado nº 18361995 de 11 de octubre "la realización de estos pagos está sujeta a un procedimiento de medición de la obra ejecutada, su valoración y certificación; la medición de la obra no es una pura operación aritmética de fijación de las unidades realizadas sino que tiene el carácter de una verdadera comprobación de las prestaciones ejecutadas por el contratista en un determinado período de tiempo".

existiendo importantes diferencias entre las cantidades abonadas y la ejecución real de las obras durante toda la duración del contrato, así como una doble medición en los informes mensuales de la ACO.

El importe acumulado de la relación valorada que acompaña a la última certificación tramitada y aprobada, la nº 42 de febrero de 2014, ascendió a 67.285 miles de euros, sin embargo, según el informe mensual (febrero 2014) realizado por la ACO el importe de la obra realmente ejecutada fue de 40.422 miles de euros, lo que supuso una diferencia entre lo certificado y lo realmente ejecutado de 26.863 miles, que es la cantidad abonada en exceso al contratista, por lo que se había certificado un 21,3% y solo se había ejecutado un 12,8% del presupuesto.

En el cuadro siguiente se detallan los importes de las certificaciones y de los informes de la ACO de las certificaciones de la muestra:

CUADRO Nº 3

DETALLE DE LOS IMPORTES DE LAS CERTIFICACIONES Y DE LAS MEDICIONES DE LA ACO

(Importes en miles de euros IVA excluido)

CERTIFICACIONES			DOCUMENTOS ADIF		MEDICIONES INFORME ACO		DIFERENCIA (4) -(3)
Nº	Año	Mes	Importe Cert Doc. (1)	Importe Rel. Valorada (2)	Producción real (3)	Medición Rel. Valorada (4)	
1	2010	09	847	847	26	847	821
2	2010	10	3.006	3.006	26	3.006	2.980
13	2011	09	6.075	6.075	1.715	6.075	4.360
14	2011	10	6.158	6.158	1.255	6.158	4.903
30	2013	02	531	531	2.797	531	-2.266
31	2013	03	409	409	1.964	409	-1.555
42	2014	02	2.394	2.394	707	2.394	1.687

Fuente: elaborado por el Tribunal de Cuentas

Las variaciones más significativas entre la relación valorada que acompaña a la certificación y el informe de la ACO se han encontrado, entre otros capítulos, en movimiento de tierras general para *excavación a cielo abierto entre pantallas unidad* (G103006) donde se proyectaron 1.555.420,94 unidades, si bien en la relación valorada se recogieron como ejecutadas 1.117.450 unidades, lo que supuso un importe total de 11.286 miles de euros. Por su parte, el informe de la ACO sobre la producción real recogió 92.038 unidades por importe de 930 miles, por lo que existió una diferencia de 1.025.412 unidades que supuso una diferencia en el precio de 10.357 miles.

En estructuras, pantallas para la unidad (G30SN025), se proyectaron 24.348,49 unidades y en la relación valorada se recogieron todas las unidades presupuestadas, lo que supuso un importe total de 10.134 miles de euros. Según el informe de la ACO sobre la producción real, no se ejecutó unidad alguna. En otro tipo de pantalla (la unidad G30SN022) se proyectaron 18.225,39 unidades por un importe de 4.302 miles, en la relación valorada se recogieron 5.900 unidades por importe de 1.393 miles, sin embargo en el informe de la ACO sobre la producción real figuraban 27.119,80 unidades cuyo importe ascendió a 6.402 miles, lo que pone de manifiesto que se ejecutaron más unidades de las inicialmente presupuestadas, 8.894,41 unidades, lo que supuso un incremento del presupuesto de 2.100 miles.

Por otra parte, se incluyeron actuaciones no previstas en el proyecto inicial. Según información facilitada por ADIF, en mayo de 2016, entre estas unidades cabe señalar, las siguientes: excavaciones arqueológicas, actuaciones de medidas correctoras, demolición del Puente del Trabajo Digno, demoliciones y trabajos previos paso inferior bajo el desvío provisional del AVE.

Sobre las excavaciones arqueológicas, el proyecto vigente no contemplaba la retirada de restos arqueológicos, sino solo el seguimiento, lo que pone de manifiesto una deficiente planificación del proyecto. Esta falta de planificación, también quedó patente en la demolición de los edificios de la

calle Baixada de La Sagrera, que, estando prevista en el proyecto, no incluía los trabajos previos y desvíos de instalaciones necesarios para hacer frente a su demolición. Actualmente, solo se ha realizado la demolición de uno de los edificios ya que del otro no se pudo realizar al no estar todas las viviendas desocupadas.

Situación similar a la anteriormente descrita se produjo respecto de los vestuarios del campo de fútbol de Sant Martí, cuya demolición sí estaba prevista en el proyecto, sin embargo no su reposición, por lo que en esta fase de la obra se procedió a la ejecución de unos vestuarios provisionales no contemplados en el proyecto vigente, a instancias del Ayuntamiento de Barcelona.

En este mismo sentido, en el proyecto constructivo se incluyó la ejecución de las cuatro salidas de emergencia del recinto de cercanías, sin embargo solo se han realizado intervenciones menores no previstas en el proyecto vigente.

En relación con la demolición del Puente del Trabajo Digno, el PPT que rige la contratación de este expediente (nº 23), al describir las obras objeto del contrato, no previó su realización, sino que se limitó expresamente a señalar que: "*debía desviarse debido a la necesidad de realizar su demolición antes de construir la estructura de la nueva estación de la Sagrera, si bien dicho desvío se incluyó en otro expediente*", por lo que la citadas obras se realizaron sin ninguna cobertura legal, lo que resulta contrario al carácter formal de la contratación administrativa. Según escrito de 27 de mayo de 2016 del Director de obras, facilitado por ADIF-Alta Velocidad para valorar las unidades no incluidas en el proyecto se tuvieron en cuenta los precios del contrato vigente cuando éstos estaban previstos, pero en el caso de no estar disponibles se utilizaron precios nuevos, tomando como referencia los precios nuevos recogidos en la auditoría externa aunque dejando constancia de que estaban siendo objeto de revisión. Todo lo anterior resulta contrario a establecido en el artículo 148.3 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en el que se señala que la obra ejecutada se valorará a los precios nuevos debidamente autorizados para unidades de obras no previstas en el contrato[23].

Las relaciones valoradas que acompañan a las certificaciones fueron realizadas por el jefe de la ACO con carácter general con excepción de las relaciones relativas a las certificaciones nº 13, nº 14 y nº 42 que están firmadas por la misma persona, en unas ocasiones como Director de contrato y en otras como el Director de obras. Estas actuaciones no se ajustan a lo dispuesto en el artículo 148.1 del RGLCAP que establece que es el Director de las obras quien debe redactarlas, ni a lo establecido en el procedimiento especifico de ADIF aprobado en diciembre de 2012, sobre medición de obra ejecutada y certificaciones de obras en el que se indica que la relación valorada se realizará y firmará por el Director de obra. A mayor abundamiento, las facultades del Director del Contrato o responsable del mismo se entienden sin perjuicio de las facultades del Director facultativo de las obras, según dispone el artículo 41 de la LCSP.

A partir de febrero de 2014, fecha de la última la certificación (nº 42), no se aprobaron ni se abonaron más certificaciones, por lo que hasta ese momento el importe de las obras certificado y abonado ascendió a 67.285 miles de euros. Si bien, sí se tramitaron cinco certificaciones sucesivas (nº 43 a nº 47) correspondientes a los meses entre marzo a julio de ese mismo año, por importe de 5.747 miles (sin incluir la revisión de precios y anticipos concedidos), que fueron emitidas, validadas y firmadas por el Director de contrato (algunas contaron con el visto bueno del Jefe de Área de Cataluña), sin embargo no contaron con la autorización del gasto y ordenación del pago.

Según escrito de 27 de junio de 2016 de la Subdirección de Control de Gestión de la Red de Alta Velocidad, no se aportó soporte documental sobre el acuerdo de paralización de la tramitación de las certificaciones emitidas. No obstante ADIF, según el citado escrito, justificó dicha paralización en espera de disponer de evidencias y controles adicionales, así como por la cercanía y correlación

[23] Lo alegado sobre la valoración de las unidades no incluidas en el proyecto confirma lo manifestado en el anteproyecto de informe, ya que la entidad indica que la obra se valora de forma estimada y provisional y que el momento de su regularización mediante la preceptiva incidencia contractual, se aprobará el acta de precios contradictorios.

de las obras con el expediente nº 14 respecto del cual sí se recibió un requerimiento del juzgado de instrucción nº 9 instando la paralización de abono del saldo de la certificación final.

Desde el mes de marzo de 2014 hasta marzo de 2016, según el listado de seguimiento económico de las obras facilitado por ADIF-AV, quedó acreditada la ejecución real de obras por un importe acumulado de 15.727 miles de euros, lo que sumado a los 40.422 miles cuya ejecución verificó la ACO con anterioridad suman un total de 56.149 miles, lo que reduce la cantidad pagada en exceso a febrero de 2014 (que ascendía a 26.863 miles), a 11.136 miles. Las obras llevadas a cabo entre marzo de 2014 y marzo de 2016, según informe del Subdirector de Construcción III, de mayo de 2016, tuvieron por objeto la realización de trabajos y ejecución de unidades de obras estrictamente necesarias para garantizar la seguridad de las obras y evitar daños ocasionales a las mismas y afectaron, principalmente, a movimientos de tierras y a estructuras (cimentaciones, soleras y losas).

Según escrito de 27 de junio de 2016, del Subdirector de Control de Gestión de Red de Alta Velocidad, las obras se encuentran sin actividad desde agosto de 2015 por decisión unilateral del adjudicatario, salvo el agotamiento del vaso de la estación para mantener los niveles freáticos actuales evitando tanto la inundación del recinto excavado como posibles afecciones a edificaciones o infraestructuras situadas en las proximidades. No obstante, según el citado escrito, se ha instado al adjudicatario para que reanudara los trabajos en la losa a partir del 13 de junio de 2016.

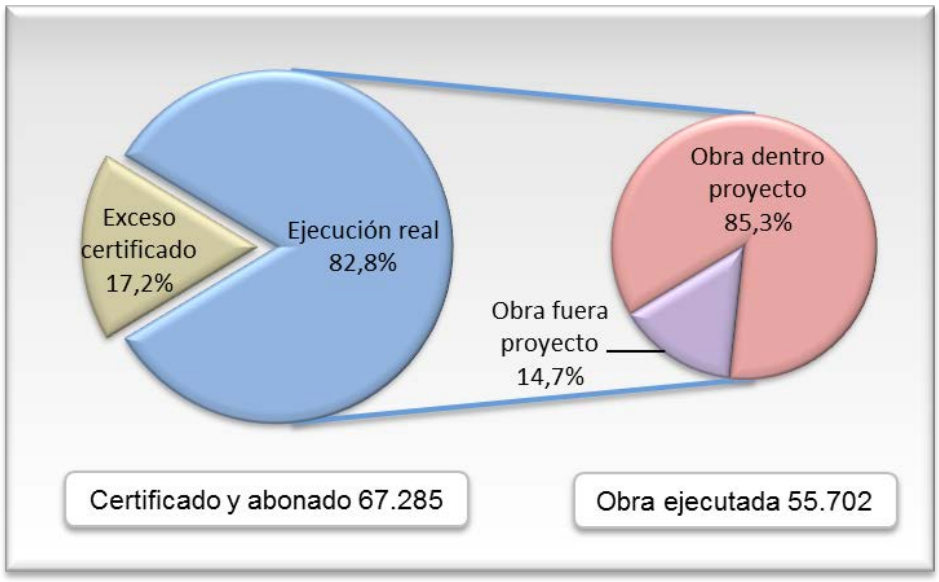
El 11 de diciembre de 2015, la UTE contratista interpuso una reclamación por la totalidad de las actividades y unidades de obra realmente ejecutadas y por otros conceptos de daños y perjuicios derivados de la ejecución del contrato valorados en la cantidad total de 7.325 miles de euros, todo ello cuantificado a fecha de 31 de agosto de 2015, sin perjuicio de los mayores costes y gastos que siguieran devengándose durante la tramitación de la reclamación. Dicha reclamación ha dado lugar al procedimiento ordinario 33/2016, que se sigue ante el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo nº 8, contra la desestimación presunta por silencio administrativo negativo de la reclamación administrativa presentada.

Según el citado escrito de 27 de junio de 2016, ADIF- AV está realizando actuaciones para regularizar administrativamente las obras ya ejecutadas, tomando en consideración los resultados de las auditorías y sin atender a las necesidades de continuidad de futuro de las obras sino a la regularización de lo ya ejecutado. En agosto de 2015, la auditora externa valoró la obra ejecutada en 55.702 miles de euros, de los que 8.171 miles se ejecutaron fuera del proyecto.

GRÁFICO Nº 10

EXPEDIENTE 23. DETALLE DE LO CERTIFICADO Y ABONADO Y DE LA OBRA REALMENTE EJECUTADA

(Miles de euros)



Fuente: elaborado por el Tribunal de Cuentas

Expediente cuyo objeto fue el contrato para la Construcción de los Accesos a la Estación de La Sagrera (expediente nº 24 de la muestra).

Este proyecto constructivo comprende todas las actuaciones necesarias para la ejecución de la infraestructura, vía y edificación, tales como movimiento de tierras, obras de drenaje, estructuras reposición de servicios y servidumbres afectados, incluyendo las instalaciones ferroviarias de la línea convencional hasta su puesta en servicio. Se adjudicó el 30 de abril de 2010, por importe de 192.071 miles de euros, con un plazo inicial de ejecución de 54 meses, formalizándose en mayo de ese mismo año.

El inicio de las obras se efectuó el 10 de junio de 2010, aunque en el anexo del ACR se indicó que existía una zona pendiente de liberar debido a que no se había realizado el desvío de otras líneas (Vilanova-Mataró y Vilafranca-Maçanet) y quedaba una zona ocupada por instalaciones y por oficinas, lo que pone de manifiesto una deficiente planificación en la preparación del contrato.

Las obras debieron finalizar en diciembre de 2014, sin embargo fueron objeto de una ampliación del plazo por 24 meses, trasladándose la fecha de finalización a diciembre de 2016. Esta ampliación representó un incremento del plazo inicial del 44,4 % y fue debida al “Protocolo de intenciones entre ADIF y el Ayuntamiento de Barcelona para el desarrollo de la estación de La Sagrera y su entorno” suscrito el 10 de julio de 2013. Igual que en el expediente anterior llama la atención que transcurriera más de un año entre la firma del Acuerdo y la formalización de la ampliación del plazo.

El importe certificado y abonado, según la última certificación aprobada nº 41, de enero de 2014, ascendió a 67.914 miles de euros, sin embargo la valoración de la ejecución real de la obra, en esa misma fecha, ascendió a 54.887 miles, según el informe de la ACO, lo que originó un exceso en el importe abonado de 13.027 miles.

Desde febrero a julio de 2014, ADIF-AV decidió no aprobar ninguna certificación más hasta regularizar la situación, si bien se emitieron certificaciones que fueron validadas y firmadas por el Director del contrato, pero sin autorizar el gasto y pago. El importe total de estas certificaciones

ascendió a 9.587 miles de euros (sin incluir la revisión de precios y los anticipos a cuenta concedidos). En este sentido, según escrito de 27 de junio de 2016 de la Subdirección General de Gestión de Red de Alta Velocidad dependiente de la Dirección General de Explotación y Construcción, no se aportó soporte documental sobre el acuerdo de paralización de la tramitación de las certificaciones emitidas. Si bien, según el citado escrito, se justificó dicha paralización en espera de disponer de evidencias y controles adicionales, así como por la cercanía y correlación con las obras del tramo La Sagrera-Nudo de la Trinitat. Sector Sagrera, (expediente nº 14), respecto del cual sí se recibió un requerimiento del juzgado de instrucción nº 9 instando la paralización de abono del saldo de la certificación final.

Desde febrero de 2014 a octubre de 2015, según informe de la ACO, la producción real de la obra ascendió a 22.497 miles de euros, lo que sumado a la ejecución acreditada por la ACO hasta el mes de enero de 2014 ascendía a un importe total de 77.384 miles.

Desde la certificación nº 1 de septiembre de 2010 se ha constatado una doble medición en los Informes de la ACO, por un lado la valoración de la producción real ejecutada y por otro lado la relación valorada de las obras ejecutadas, que en principio sería la que acompañaría a la certificación[24]. Además, en las algunas certificaciones (nº 3, nº 5 y nº 27) la medición de la relación valorada no coincide con la relación valorada que acompaña a la certificación, por lo que habría una triple medición. No obstante, en el expediente informativo iniciado por ADIF el 29 de octubre de 2014 se señaló expresamente que: "los informes mensuales de las asistencias técnicas incluyen la doble medición (producción real y relación valorada certificada), a petición de la dirección de obra de ADIF desde mayo de 2013, en la obra Accesos a la Estación de La Sagrera", lo que resulta contrario a lo anteriormente señalado.

La certificaciones nº 22, nº 23, nº 27, nº 28 y nº 41 examinadas figuran firmadas, entre otros, por el Director del contrato en lugar del Director de Obras, lo que no resulta conforme con lo dispuesto en el artículo 150 del RGLCAP, según el cual las certificaciones se expedirán por el Director de las obras. Por su parte, en las relaciones valoradas que acompañan a esas certificaciones consta la conformidad del Director del contrato, sin embargo en las certificaciones nº 3 y nº 4 no, lo que pone manifiesto cierta confusión entre las figuras del Director de las obras, a quien corresponde la ejecución de las mismas, según los PCAP que rigen la contratación, en su cláusula 21, y el Director de contrato, que se regula en el artículo 52 de la LCSP y no previsto en los PCAP.

A partir de octubre de 2015 y hasta marzo de 2016 no hay más producción real. Lo ejecutado hasta esa fecha, 77.384 miles de euros, motivó un saldo a favor del contratista de 9.470 miles, pues, como se expone con anterioridad, el importe total certificado y abonado había sido de 67.914 miles, paralizándose posteriormente los pagos. En este sentido, según los informes de la ACO relativos a ese mismo periodo consta que no se habían ejecutado trabajos y que el contratista había paralizado sus actividades en la obra, y así como desde enero de 2016 no figura en la obra ningún personal de la empresa adjudicataria.

Según escrito de mayo de 2016 del Director de obras, en el importe total ejecutado, de acuerdo con la ACO, hasta marzo de 2016, por valor de 77.384 miles de euros, se incluyeron obras nuevas fuera de proyecto que, a grandes rasgos y por la importancia económica de las actuaciones más

[24] No se acepta la alegación. La entidad sobre la doble medición señala expresamente "solo existe una única medición valorada de la producción real de la obra que las ACO entregan al instructor. Mientras que las relaciones valoradas incluidas en la certificación tenían el único fin de sumar el monto total deseado de facturación" Al respecto cabe señalar que aunque existiese una única medición de la producción real de la obra, sin embargo en la relación valorada se recoge otra distinta que no se corresponde con la obra realmente ejecutada y que es la que efectivamente se paga, por lo que, existen dos mediciones, una sobre la producción real y otra en la relación valorada que acompaña la certificación en la que se reflejan unas mediciones distintas de algunas partidas del presupuesto y que además se tienen en cuenta para el pago de la certificación.
En este sentido se puede citar el dictamen del Consejo de Estado nº 18361995 de 11 de octubre "la realización de estos pagos está sujeta a un procedimiento de medición de la obra ejecutada, su valoración y certificación; la medición de la obra no es una pura operación aritmética de fijación de las unidades realizadas sino que tiene el carácter de una verdadera comprobación de las prestaciones ejecutadas por el contratista en un determinado período de tiempo".

significativas, fueron la construcción del Puente del Trabajo que inicialmente estaba previsto en otro expediente (nº 14 de la muestra) y cuya demolición se realizó en el expediente de estructura de la Estación de La Sagrera (nº 23 de la muestra), la realización de excavaciones bajo cubierta en la zona de mantenimiento de ancho convencional, variante ferroviaria en cabecera norte de la línea de Mataró, excavaciones arqueológicas, cubierta del triángulo de Espronceda, reposición de servidumbres, entre otras. Para la valoración de estas unidades fuera de proyecto se tuvieron en cuenta los precios del contrato vigente cuando éstos eran de aplicación, y en el caso de no estar disponibles se utilizaron precios nuevos, tomándose como referencia los precios nuevos recogidos en la auditoría externa, aunque se encontraban en proceso de revisión y, por tanto, no eran definitivos, lo que resulta contrario a lo establecido en el artículo 148.3 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en el que se señala que la obra ejecutada se valorará a los precios nuevos debidamente autorizados para unidades de obras no previstas en el contrato.

El informe de auditoría externa confirmó que existieron diferencias entre el importe certificado y abonado con la valoración de la obra ejecutada realmente hasta enero de 2014 y valoró, en agosto de 2015, en 75.016 miles de euros la obra total ejecutada hasta ese momento. De este importe, 58.927 miles correspondería a la ejecución de obras según el proyecto y el resto, por valor de 16.089 miles, a obras no contempladas en aquel y, por tanto, pendientes de convalidación.

Teniendo en cuenta que el importe certificado y abonado a enero de 2014, ascendía a 67.914 miles de euros y que la obra ejecuta fue de 75.016 miles, el importe pendiente de certificar al adjudicatario sería de 7.102 miles.

ADIF-AV, en escrito de 27 de junio de 2016 de la Subdirección General de Gestión de Red de Alta Velocidad dependiente de la Dirección General de Explotación y Construcción, y al objeto de proceder a la regularización la situación contractual de las obras ejecutadas, tomando como referencia los datos de la auditora externa y exclusivamente respecto de actuaciones ya ejecutadas, concretó las actuaciones a realizar. Tales actuaciones consistirían, primero en tramitar la incidencia ante la Inspección de Servicios y segundo, a la vista del informe, en solicitar la declaración de abono o convalidación, para, a continuación, redactar la incidencia correspondiente y, finalmente, aprobada la incidencia por el órgano de contratación, emitir la certificación de regularización económica en la que se recogerían los ajustes de medición y se saldaría la diferencia entre la medición acreditada y el importe certificado previamente.

De conformidad con lo anteriormente expuesto y según este mismo escrito, de junio de 2016, se tramitará un proyecto de modificado nº 1 para convalidar las actuaciones ejecutadas no contempladas en el proyecto y que, de acuerdo con la auditora externa, ascendían a 16.089 miles de euros, de los que, aplicando una mejor estimación de la medición real a esa fecha, se le deducirán 13.347 miles por ajuste de medición, si bien este importe queda sujeto a variaciones. Quedaría, por tanto, un adicional para incluir como precio en el modificado para la regularización de la obra ejecutada de 2.742 miles de euros.

Respecto de la situación en la actualidad de las obras ADIF-AV ha indicado que la obra ejecutable según el proyecto vigente es muy reducida, por lo que una vez aprobado el modificado de regularización por el importe anteriormente indicado, propondría un nuevo modificado para la ejecución de las obras necesarias.

Al margen de lo anterior, el contratista mediante escrito de 31 de julio de 2014 reclamó el pago de 4.193 miles de euros por certificaciones pendientes de cobro, 3.422 miles de euros en concepto de relaciones valoradas no certificadas (de mayo, junio y julio de 2014) y 199 miles por intereses de demora.

b.3. Sector Sant Andreu.

IMAGEN Nº 4

IDENTIFICACIÓN DE ACTUACIONES CON INCIDENCIAS EN EL SECTOR SANT ANDREU



1. Estación de Sant Andreu Comtal
2. Excavaciones arqueológicas
3. Operadores ferroviarios
4. Talleres TALGO

Fuente: elaborado por el Tribunal de Cuentas

- Expediente cuyo objeto fue el proyecto constructivo de la plataforma de la línea de alta velocidad Madrid-Zaragoza-Barcelona-Frontera Francesa. Tramo La Sagrera-Nudo de la Trinitat. Sector Sant Andreu (expediente nº 10 de la muestra).

Este expediente se adjudicó en febrero de 2008 por un importe de 152.952 miles de euros con un plazo inicial de ejecución de 28 meses y se formalizó en marzo de 2008, previéndose como fecha de finalización de los trabajos el mes de diciembre de 2010.

Dicho proyecto consistió en la ejecución de una nueva plataforma del AVE, así como la remodelación integral del ámbito de la estación de Sant Andreu Comtal, incluyendo la construcción de una nueva estación en ancho convencional y de los viales del contorno convencional, la reconfiguración de los viales transversales y la provisión de los espacios necesarios para futuros talleres I y II, de UIC, destacando el carácter urbano de las actuaciones y su incidencia en el entorno.

Las obras no se iniciaron hasta agosto de 2008, transcurridos cinco meses desde la formalización del contrato, debido a que el ACR, de abril de 2008, fue negativa como consecuencia de la falta de disponibilidad de los terrenos, lo que pone de manifiesto una deficiente planificación de las actuaciones preparatorias del contrato.

Durante la ejecución de este expediente se produjeron varias incidencias, en concreto un proyecto modificado nº 1 y seis ampliaciones de plazo. Además, se tramitó un contrato de obras complementarias (nº 37 de la muestra).

El 31 de marzo de 2009 se autorizó la redacción de un modificado al proyecto de construcción inicial de las obras, aprobándose el expediente de modificación en noviembre de 2011, con un significativo retraso, por lo que no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 146.4 del TRLCAP, el cual establece un plazo de seis meses para la aprobación técnica del proyecto en los supuestos en los que se autoriza la continuación provisional de las obras, como ocurrió en este expediente, en septiembre de 2009.

Este modificado, por importe de 28.869 miles de euros con incremento del plazo de ejecución de nueve meses, supuso un aumento del 18,9% sobre precio de adjudicación y comprendió, entre otros aspectos, el mantenimiento de las actividades de los Operadores Ferroviarios de RENFE y ADIF afectados durante la ejecución de las obras, ya que en el proyecto no se daba solución a la continuidad de sus actividades sino que se limitaba a poner fecha de finalización de las mismas sin concretar su nueva ubicación y continuidad[25]; también se destinó a la optimación, mejora y adecuación de la explotación ferroviaria de Sant Andreu Comtal a las obras del proyecto de construcción, así como analizar la repercusión de las obras sobre las edificaciones próximas, sobre el tráfico de vehículos, movilidad peatonal, y atender a los requerimientos de las compañías titulares de servicios afectados.

Lo anteriormente expuesto pone de manifiesto que dicho modificado, al menos en parte, no respondió a causas sobrevenidas sino a deficiencias del proyecto inicial, lo que no se ajusta a lo establecido en el artículo 101.1 del TRLCAP. Ello teniendo en cuenta que el proyecto inicial consistió en la remodelación integral de la estación de Sant Andreu, nudo ferroviario de gran importancia en Barcelona y que, por lo tanto, necesariamente habría de afectar a las instalaciones existentes en el ámbito de aquella, y que, además, se trataba de unas obras de carácter urbano por lo que tendrían incidencia en dicho entorno (edificios, viales, tráfico, movilidad peatonal, equipamientos). En este sentido se pronuncia la Inspección General de servicios en su informe de junio de 2009, al afirmar que parte de las actuaciones son debidas a deficiencias en el proyecto constructivo.

En septiembre de 2011 se autorizó la redacción de un proyecto de obras complementarias (nº 37 de la muestra), adjudicado el 30 de marzo de 2012, por importe de 5.791 miles de euros y con un plazo inicial de ejecución de tres meses.

Dicho complementario estuvo motivado por la necesidad de mantener operativos los talleres TALGO y los accesos a los mismos, lo que requirió la construcción y puesta en servicio de un nuevo acceso de ancho convencional (una vía) a los talleres TALGO. La Dirección de Planificación de Renfe Operadora manifestó que no se había previsto el mantenimiento de los talleres TALGO en el proyecto inicial, según informe propuesta para la autorización del complementario de referencia de 23 de mayo de 2011.

Aunque tal actuación pudiera ser necesaria, no responde a circunstancias imprevistas, puesto que los talleres TALGO ya existían en el momento de la tramitación del proyecto de construcción principal (expediente nº 10) y su adecuación debía haberse tenido en cuenta con la tramitación de este expediente, que contemplaba la remodelación integral de la estación de Sant Andreu. El acta de recepción de obras complementarias se realizó en octubre de 2013, con trece meses de retraso sobre el plazo inicialmente previsto debido a la formalización de varias ampliaciones, aunque se ha podido verificar que en febrero de 2013 se había ejecutado la totalidad de contrato, por importe de 5.791 miles de euros. En relación con este expediente complementario el informe elaborado por la auditora externa contratada por ADIF valoró la obra realmente ejecutada en 2.285 miles, por lo que existió un exceso de 3.506 miles que fue certificado y abonado.

[25] No se acepta la alegación, la entidad señala que el modificado estuvo motivado por circunstancias imprevistas, el mantenimiento de los talleres TALGO cuyo desmontaje era imprescindible para la ejecución de tales obras. Sin embargo los talleres TALGO ya existían en el momento de tramitación del proyecto de construcción principal y fueron objeto de un contrato de obras complementario.

En septiembre de 2012, se autorizó la redacción de otro contrato complementario con un presupuesto estimado de 27.030 miles de euros y en enero de 2013 la redacción de otro proyecto modificado nº 2 con una reducción del presupuesto de 260 miles, sin que exista constancia de su aprobación posterior en ninguno de los casos, según escrito del Director de Compras y Contratación de 22 de junio de 2016, si bien, alguna de las actuaciones previstas en los mismos se realizaron siguiendo instrucciones de la Dirección de obra, según consta en escrito del adjudicatario de la obra principal que figura en el informe de la ACO de enero de 2015. Tales actuaciones han de considerarse contrarias al principio formal de la contratación consagrado en la legislación contractual pública, que no admite la contratación verbal salvo en los contratos que tengan el carácter de emergencia.

Como anteriormente se ha indicado, el expediente principal (nº 10) fue objeto de seis ampliaciones que incrementaron el plazo de ejecución en 69 meses, lo que representó un 246,4% respecto del plazo de adjudicación. Estas ampliaciones estuvieron motivadas, entre otros aspectos, por la necesidad de mantener las actividades de los operadores ferroviarios (RENFE y ADIF), de desplazar las instalaciones de los talleres TALGO y de tramitar un modificado nº 2, que finalmente no se aprobó. En definitiva, consecuencia directa de las deficiencias del proyecto constructivo inicial.

Según la certificación de abril de 2014, última certificada y abonada (se emitieron dos certificaciones más en los meses de mayo y junio pero de importe cero), el importe acumulado de la obra ejecutada a esa fecha ascendía a 164.813 miles de euros. Con posterioridad a dicha fecha (junio de 2014), según escrito de junio de 2016, no constan más certificaciones tramitadas, por lo que el resto quedaron en una posición intermedia entre la emisión y aprobación del gasto correspondiente, sin que exista soporte documental que justifique el acuerdo de paralización de la tramitación de las certificaciones.

Para la valoración de la ejecución real de la obra, a petición de ADIF, la ACO realizó varias mediciones entre junio de 2014 a junio de 2015. En este sentido:

- En octubre de 2014, a los efectos de elaborar el expediente informativo, la ejecución real de la obra ascendía a un importe de 132.077 miles de euros, sin que existe soporte documental más allá del citado expediente informativo. En dicha valoración se señaló que en los años 2008 a 2010 solo se informaba de la medición de obra ejecutada a fin de ejercicio, mientras que en los ejercicios 2011 y 2012 la información respecto de la medición era semestral. En todos estos años la ejecución mensual se calculó mediante interpolación lineal, si bien, a partir de enero de 2013 las mediciones fueron ya mensuales.

Lo anteriormente expuesto no se ajusta a lo establecido en el artículo 147.1 del RGLCAP, por virtud del cual la medición de las unidades de obras se realizará mensualmente por la dirección de las obras. La misma previsión se recogía en el manual interno de mediciones de obra ejecutada y certificaciones aprobado por ADIF en abril de 2009.

- Al realizar el cierre contable del ejercicio de 2014 se valoró la obra en 132.088 miles de euros.

- En marzo de 2015 se valoró la ejecución real de la obra en 102.041 miles de euros, importe en que se incluye tanto la obra principal como los dos complementarios (uno de los cuales no se aprobó) y sin que conste justificada debidamente la causa de la variación.

- En junio de 2015 la ejecución real de la obra se valoró en 104.461 miles de euros. Sin embargo dicha valoración se realizó según presupuesto vigente incluyendo el modificado nº 2 que en ese momento está en tramitación y que no llegó a aprobarse y, los complementarios nº 1 y nº 2 (este último no aprobado).

Todo cuanto antecede pone de manifiesto que, por un lado existió un exceso de abono al adjudicatario y, por otro, escasa fiabilidad de las valoraciones de la ACO. Respecto al primero de

los aspectos señalados y según la valoración de junio de 2015, el exceso abonado ascendió a 62.529 miles de euros, un 37,9% sobre lo abonado más que el valor de la obra realmente ejecutada (sin incluir el complementario nº 1 que fue objeto de otro expediente), valorada por la ACO en 102.284 miles de euros y que incluyó la obra ejecutada y la prevista en el complementario nº 2 que no llegó a aprobarse, pues lo certificado y abonado al contratista según la última certificación tramitada y aprobada en junio de 2014 ascendió a 164.813 miles.

Sobre el segundo de los aspectos indicados, la escasa fiabilidad de la valoración realizada por la ACO motivó que ADIF contratara una auditora externa para valorar la obra realmente ejecutada. Así pues, en agosto de 2015 la valoración de la obra realmente ejecutada ascendió a 96.674 miles de euros según la última versión realizada por la auditora externa, una vez comprobadas ciertas precisiones sobre algunas mediciones efectuadas por ADIF. En dicha valoración usaron precios nuevos que no estaban aprobados y no se incluyeron los trabajos realizados para la redacción del modificado nº 1, del proyecto Complementario y de los no aprobados -Modificado nº 2 y Complementario nº 2-, (tales trabajos pueden valorarse en una cifra en torno al 2 al 3 % del coste de ejecución material de los proyectos), tampoco los expedientes de gasto por reposición de servicios afectados ni los trabajos de señalización y comunicaciones que inicialmente estaban previstos y que se ejecutaron en otro expediente (tales trabajos afectaron al capítulo 9 reposiciones ferroviarias). Además existió más obra ejecutada, pero no se disponía de información para su valoración y algunas unidades de obra finalmente ejecutada se definieron en los proyectos no aprobados (Modificado nº 2 y Complementario nº 2). Por último, la valoración de la auditora externa se tomó como referencia por ADIF para regularizar la situación de este contrato.

Durante la ejecución de las obras se realizaron actuaciones no incluidas en el proyecto por importe de 27.792 miles de euros. Dichas actuaciones afectaron principalmente a la estructura de corredores ferroviarios y viarios, drenaje, movimientos de tierras, estructura de la nueva estación de Sant Andreu y actividades arqueológicas, lo que deja al descubierto deficiencias en el proyecto inicial.

Para la valoración de estas unidades ejecutadas fuera del proyecto, se tuvieron en cuenta los precios del contrato vigente cuando éstos eran de aplicación, pero en el caso de no estar disponibles se utilizaron precios nuevos. Además ADIF/ADIF-Alta Velocidad toma como referencia los precios nuevos recogidos en la auditoría externa, que se encuentran en revisión, lo que resulta contrario a establecido en el artículo 148.3 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en el que se señala que la obra ejecutada se valorará a los precios nuevos debidamente autorizados para unidades de obras no previstas en el contrato.

A partir de la última certificación abonada en el mes de abril de 2014 por importe acumulado de 164.813 miles de euros, y durante el periodo comprendido entre julio a diciembre de 2014, fecha en la que se redujo drásticamente la actividad de la obra, se realizaron los trabajos estrictamente necesarios para garantizar la seguridad de la misma y evitar daños potenciales, por un importe estimado de 546 miles. Desde enero de 2015 no se han desarrollado trabajos más allá de los de mantenimiento de accesos y cerramientos, vigilancia y control de lo ejecutado, actividades que debe asumir el contratista, según consta en los pliegos del contrato.

ADIF, para resolver las diferencias entre la obra realmente ejecutada y la obra certificada y abonada, sobre todo de aquellas unidades de obra ejecutadas sin cobertura contractual, y tomando como referencia la valoración realizada por la auditora externa, 96.674 miles de euros, realizará, según escrito de 27 de junio de 2016, del Subdirector de Control de Gestión de AV, las siguientes actuaciones. En primer término, tramitará un proyecto modificado nº 2 con un importe estimado que reducirá el presupuesto vigente en 29.141 miles que contenga toda la obra ejecutada fuera de proyecto y la obra pendiente de ejecutar según proyecto. Durante la tramitación de la incidencia se dará audiencia a los contratistas. Una vez aprobada la misma, se emitirá la certificación de regularización económica, cuyo resultado saldará la diferencia entre la medición acreditada y el importe certificado y abonado previamente.

En segundo término, la Entidad está valorando la segregación de la estación de Sant Andreu, a nivel de obra civil y ferroviaria, para licitarla en otro proyecto, al no poderse ejecutar como está previsto en el proyecto, ya que la solución no se corresponde con las nuevas necesidades de transporte para dicha estación.

Según escrito de 22 de junio de 2016, existen actuaciones pendientes de ejecutar por un importe estimado de 56.007 miles de euros que afectaron entre otros aspectos a la estación de Sant Andreu (instalaciones, escaleras, remates de arquitectura), a la superestructura de la vía (vía y electrificación), instalaciones de seguridad, comunicaciones y conexiones a las vías generales existentes; a la estructura del taller al movimiento de tierras asociado al taller UIC y a las reposiciones ferroviarias, a la demolición del actual taller TALGO, a la finalización de las cubiertas de la zona de entrada y salida de la estación de Sant Andreu y las cubiertas de conexión.

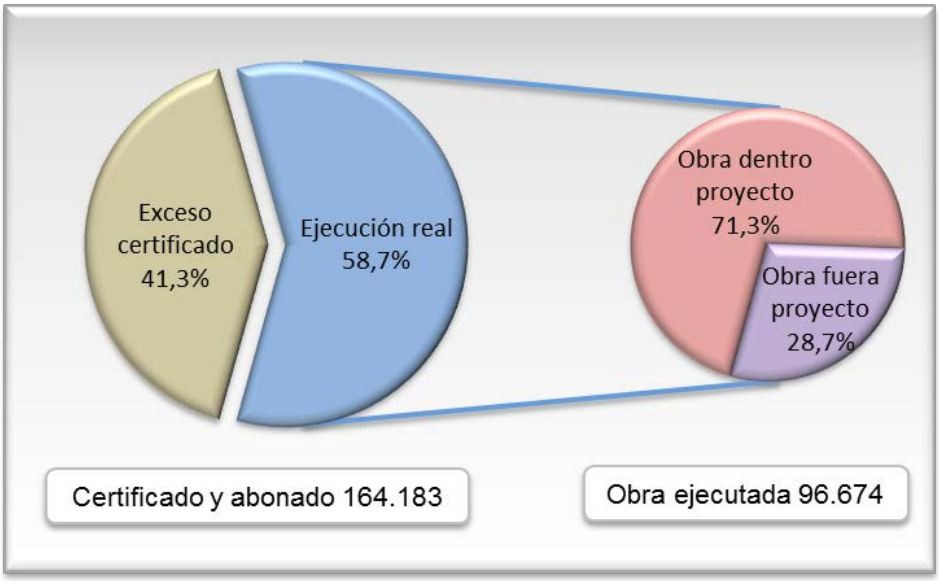
Finalmente cabe poner de manifiesto que con fecha 26 de noviembre de 2015 la UTE contratista formuló una reclamación para exigir el abono de 18.721 miles de euros que respondían, según su criterio, a la diferencia entre lo certificado y abonado y las obras realmente ejecutadas a fecha de 30 de septiembre de 2015, más los mayores costes indirectos y gastos generales adicionales resultantes de la modificación del proyecto de obra y los gastos derivados de los retrasos producidos en su ejecución por circunstancias ajenas a su voluntad. Según la contratista el importe de la obra realmente ejecutada hasta ese momento era de 168.430 miles de €, cuando la auditoría externa, en agosto de 2015, valoró de la obra realmente ejecutada en 96.674 miles de euros.

Posteriormente, el 1 de abril de 2016 se amplía la reclamación a un total de 20.842 miles de euros al recalcular al alza los costes indirectos e incluir los gastos generales (13%) y el beneficio industrial (6%), en la reclamación inicial.

GRÁFICO Nº 11

EXPEDIENTE 10. DETALLE DE LO CERTIFICADO Y ABONADO Y DE LA OBRA REALMENTE EJECUTADA

(Miles de euros)



Fuente: elaborado por el Tribunal de Cuentas

En resumen de lo anteriormente expuesto, en el cuadro siguiente se recoge el detalle de las diferencias entre las obras certificadas y abonadas y las obras ejecutadas de los expedientes anteriormente citados.

CUADRO Nº 4

DIFERENCIAS ENTRE LO ABONADO Y EJECUTADO CON DETALLE DE LA OBRA FUERA DE PROYECTO

(En miles de euros)

Nº de orden	Certificado Abonado (1)	EJECUCIÓN REAL			Diferencia (1) - (2)
		Dentro proyecto	Fuera proyecto	Total (2)	
14	71.043	-	-	44.533	26.510
10	164.813	68.882	27.792	96.674	68.139
37	5.791	-	-	2.285	3.506
23	67.285	47.531	8.171	55.702	11.583
24	67.914	58.927	16.089	75.016	-7.102
9	185.377	151.888	29.063	180.951	4.426
30	18.482	5.306	2.842	8.148	10.334
Total	**580.705**	**332.534**	**83.957**	**463.309**	**117.396**

Fuente: elaborado por el Tribunal de Cuentas

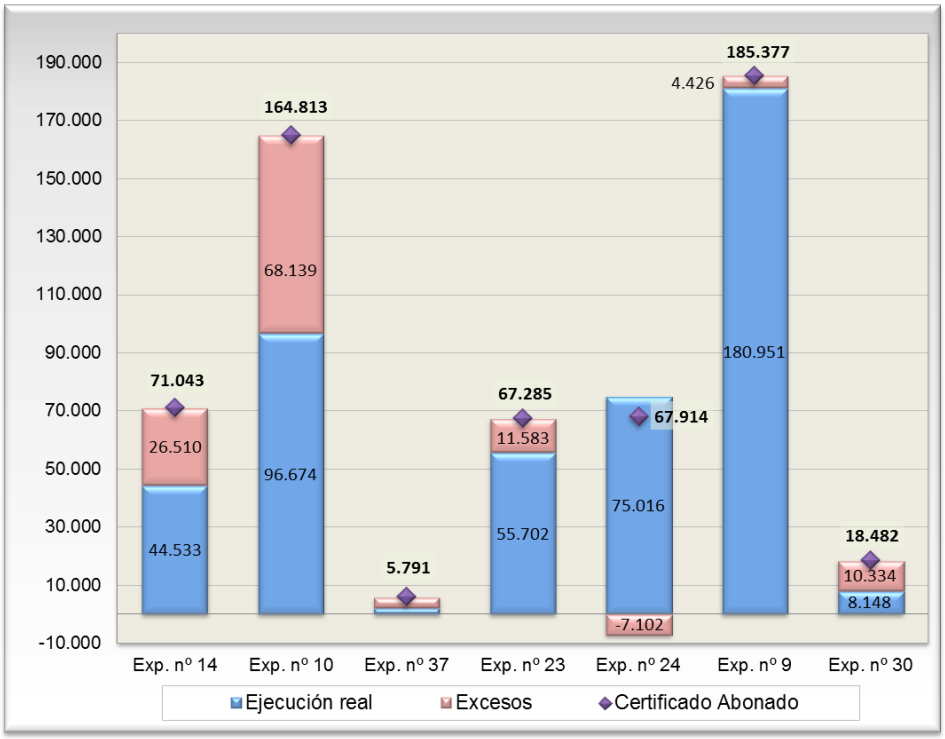
Según el cuadro anterior, partiendo de los datos facilitados por la entidad y los informes de la auditora externa, 580.705 miles de euros se correspondieron con obra certificada y abonada, si bien se acreditaron actuaciones efectivamente ejecutadas por importe de 463.309 miles, de los que al menos 83.957 miles se corresponden con obras ejecutadas fuera del proyecto, por lo que la diferencia entre lo certificado y abonado y lo realmente ejecutado ascendió a 117.396 miles, representando un 20,2% sobre el total certificado, siendo las más significativas las desviaciones de los expedientes nº 10 y nº 30 que representaron 41,3% y 55,9% respectivamente.

El pago por obras no ejecutadas supone una infracción de normas con rango de Ley. El Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (con un régimen similar a la normativa anterior) proscribe, salvo supuestos excepcionales y legalmente tasados, el pago que no se corresponda con una prestación efectivamente realizada (arts. 216 y 232). El artículo 21.2 de la Ley General Presupuestaria (LGP) establece la "regla del servicio hecho" que implica el reconocimiento de la obligación y la ordenación del pago una vez que el acreedor ha cumplido la prestación que constituía el objeto de su relación contractual con la entidad contratista: "*el pago no podrá efectuarse si el acreedor no ha cumplido o garantizado su correlativa obligación*".

GRÁFICO Nº 12

EXCESOS DE LO CERTIFICADO Y ABONADO RESPECTO A LA EJECUCIÓN REAL DEL TOTAL DE EXPEDIENTES DEL ENTORNO DE LA SAGRERA

(Miles de euros)



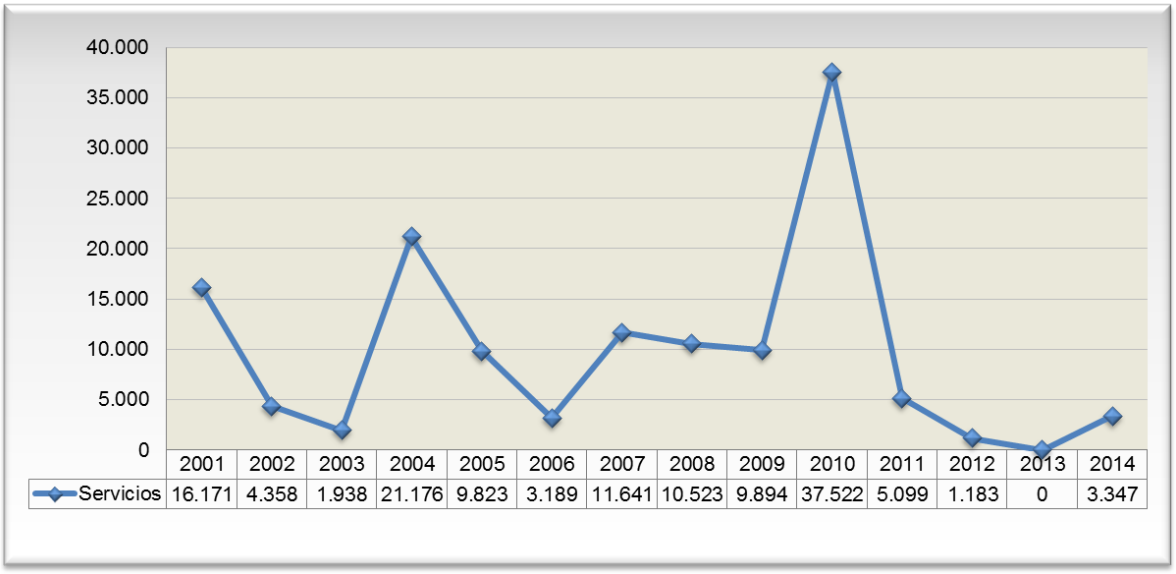
Fuente: elaborado por el Tribunal de Cuentas

III.2.3.- Contratos de servicios

III.2.3.1.- DESCRIPCIÓN DE LA MUESTRA DE CONTRATOS DE SERVICIOS

Durante el periodo fiscalizado se adjudicaron 100 contratos de servicios por un importe de adjudicación de 135.864 miles de euros, con un baja inicial de 17% sobre el precio de licitación que ascendió a 163.541 miles. Los contratos de servicios significaron un 31% de la contratación total de la línea de alta velocidad Madrid-Zaragoza-Barcelona-Frontera Francesa. Tramo: Barcelona Sants-Figueres.

GRÁFICO Nº 13
EVOLUCIÓN DEL IMPORTE DE LOS CONTRATOS DE SERVICIOS EN EL PERIODO FISCALIZADO
(Miles de euros)



	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Servicios	16.171	4.358	1.938	21.176	9.823	3.189	11.641	10.523	9.894	37.522	5.099	1.183	0	3.347

Fuente: elaborado por el Tribunal de Cuentas

El anexo VII contiene la relación de expedientes de servicios de la muestra. Según el anexo III se han fiscalizado 13 expedientes de servicios, por un importe de adjudicación de 58.507 miles de euros, que representa el 43,1% del importe adjudicado de contrato de servicios en el periodo analizado. El ahorro inicial ascendió al 15% respecto del importe de licitación (68.919 miles). En cuanto a las fases de preparación y adjudicación destacan las siguientes incidencias:

El expediente nº 42, que tuvo por objeto la elaboración del proyecto para la ampliación y mejora de la estación de Barcelona-Sants, dirección facultativa, control, vigilancia y coordinación de seguridad y salud, se integró dentro de un Acuerdo de 2 de marzo de 2001 suscrito por RENFE y TIFSA para establecer un marco estable en las relaciones contractuales entre ambas empresas, al amparo del artículo 6 de la Ley 48/1998 y cuyo objeto fue fijar los términos de los contratos, en particular los precios y las cantidades previstas, que se hubieran de adjudicar durante un periodo de tiempo (tres años prorrogables por otros dos). En este Acuerdo se subrogó ADIF el 31 de diciembre de 2004, asumiendo todos los derechos y obligaciones que le correspondían a RENFE.

Al amparo del citado acuerdo se solicitaron ofertas a TIFSA para los siguientes servicios: proyecto constructivo de nuevas instalaciones para el mantenimiento de infraestructura en Hospitalet; elaboración del proyecto constructivo de remodelación del Edificio de Autocama en Barcelona-Sants; elaboración del proyecto básico y proyecto constructivo del vestíbulo y aumento de la edificabilidad en Barcelona-Sants; elaboración de proyecto básico y proyecto constructivo para las "obras de lado Montaña en Barcelona-Sants" y la dirección facultativa, control y vigilancia, así como la coordinación de seguridad y salud en fase de ejecución de las obras previas de ampliación y mejora de la estación de Barcelona Sants. La adjudicación del expediente fiscalizado se efectuó el 30 de noviembre de 2004, por un importe de 6.986 miles de euros, sin embargo, en la propuesta de adjudicación, así como en el informe complementario de 29 de septiembre de 2004, se indicó que los proyectos "elaboración del proyecto constructivo de nuevas instalaciones para el mantenimiento de infraestructura en L'Hospitalet", y el "proyecto constructivo de remodelación del Edificio de Autocama en Barcelona Sants" ya se habían entregado y, por tanto, habían sido recepcionados, por lo que el parte del objeto de este contrato se destinó a su regularización, lo que no se ajusta a lo establecido en el Acuerdo de marzo de 2001, que en su estipulación tercera, punto 3º, dispuso que los trabajos debían comenzar una vez que se firmara el contrato entre ambas partes e introduce un margen importante de inseguridad jurídica e infringe el principio formal que rige en la contratación pública.

El contrato se formalizó el 30 de diciembre de 2004, aunque sus efectos se retrotrajeron al 10 de diciembre de 2004, fecha de notificación de la aceptación por la entidad de la oferta del contratista, sin embargo, según el informe del Director de los trabajos de diciembre de 2004, los trabajos para la elaboración del resto de proyectos incluidos en el objeto de este contrato no se iniciaron hasta marzo de 2005, lo que no se ajusta a lo establecido en los manuales de procedimiento de ADIF, en los que se estableció que la ejecución debía comenzar al día siguiente de la firma del contrato[26].

III.2.3.2.- INCIDENCIAS SURGIDAS DURANTE LA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS

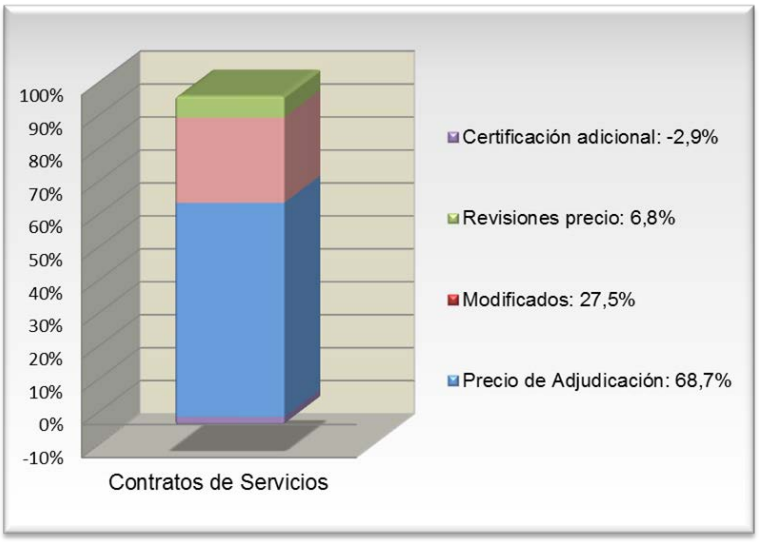
La ejecución de los contratos de servicios se rige, en cuanto a sus efectos y extinción por las normas del derecho privado y, en todo caso, ésta se desarrollará según lo establecido en los PCP y, en lo no previsto, por lo dispuesto en los PCG.

1) Proyectos de modificados.

El 38% de los contratos de servicios examinados fueron objeto de alguna modificación durante su ejecución. El importe de adjudicación de los contratos de servicios fue de 58.507 miles de euros, sin embargo su coste final ascendió a 85.206 miles (se incluye revisión de precios certificación final y modificados), lo que supuso un incremento del precio del 45,5%.

GRÁFICO Nº 14

DESGLOSE DEL COSTE TOTAL DE LOS CONTRATOS DE SERVICIOS DE LA MUESTRA



Fuente: elaborado por el Tribunal de Cuentas

En el siguiente cuadro se recogen el importe de adjudicación, el importe de los modificados y el porcentaje de su incremento.

[26] No se acepta lo alegado. No se aporta ninguna prueba documental que soporte que los trabajos se iniciaron con anterioridad a marzo de 2005.

CUADRO Nº 5

RELACIÓN DE CONTRATOS DE SERVICIOS MODIFICADOS CON EL PORCENTAJE DE VARIACIÓN QUE REPRESENTAN

Importe en miles de euros IVA excluido

Nº de Orden	Importe Adjudicación	Importe Modificados	% Variación
40	4.036	6.123	151,7
41	3.719	7.413	199,3
42	6.986	6.947	99,4
43	4.931	2.322	47,1
46	3.118	596	19,1

Fuente: elaborado por el Tribunal de Cuentas

Los expedientes de servicios nº 40 y nº 41 fueron los que experimentaron mayor incremento sobre el importe de adjudicación, que representaron un 152% y 199%, respectivamente. Si bien son significativos los incrementos del modificado nº 4 del expediente nº 40 y del modificado nº 3 del expediente nº 41, ya que el primero de ellos supuso un incremento del 61% y el segundo un incremento del 81%, por lo que tal circunstancia pudiera desvirtuar el objeto inicial del contrato más que modificarlo, aunque es preciso poner de manifiesto que la normativa aplicable (legislación de sectores excluidos), PCG y PCP, no recogen límite alguno para la tramitación de modificados.

Con carácter general, los motivos que originaron los modificados proceden o bien de circunstancias imprevistas que no se justifican adecuadamente, o bien de errores y/u omisiones en la redacción del proyecto inicial o en la necesidad de ajustar los plazos de ejecución al de los proyectos constructivos. Las deficiencias observadas en el examen pormenorizado de cada uno de los contratos se exponen agrupando o clasificando los modificados de conformidad con los siguientes criterios:

a) *Deficiencias en el proyecto inicial*.

El modificado nº 1 del expediente nº 40, por importe de 288 miles de euros y un plazo de 12 meses, estuvo motivado por las discrepancias surgidas en el trazo del túnel con los equipos técnicos de la construcción del Templo expiatorio de la Sagrada Familia sobre la estructura y cimentación, lo que originó la necesidad de realizar un trazado alternativo para alejar al máximo el túnel del citado Templo. La redacción de un nuevo proyecto básico complementario y estudio de Impacto Ambiental en el que se describiese una nueva alternativa en virtud del acuerdo alcanzado entre Ministerio de Fomento, Generalitat y Ayuntamiento, así como realizar un nuevo proyecto constructivo que difiere del existente en ajustes del trazado, en planta y alzado, definición de nuevas soluciones constructivas en puentes singulares y la redacción de un anteproyecto de la Estación de Paseo de Gracia y ampliación de la campaña geológica, motivaron la redacción del modificado nº 2, por un importe de 1.693 miles € sin incidencia en el plazo. El modificado nº 3 de este contrato estuvo motivado por la necesidad de realizar un estudio hidrológico evaluando el efecto sobre el acuífero de la barrera de la línea de Alta velocidad de forma integrada sobre la estación de La Sagrera por importe de 352 miles.

El modificado nº 1 del contrato nº 42 de la muestra, se aprobó en octubre de 2007,[27] una vez finalizado el plazo inicial de ejecución, por un importe de 3.012 miles de euros y sin incremento del plazo. Dicho modificado originó un incremento del precio del 43% sobre el importe total de

[27] Debido a una autocorrección se rectifica la fecha de aprobación del modificado nº 1 sustituyendo julio de 2007 por octubre de 2007.

adjudicación. Además, se incluyó una partida para atender a "diversas eventualidades que pudieran surgir" por importe de 143 miles de euros. Este modificado fue debido a la gran complejidad estructural y a las diferencias del Proyecto con la realidad, por lo que más que a necesidades nuevas o imprevistas tuvo su origen en deficiencias en la redacción del proyecto.

Por su parte, el modificado nº 2 del expediente nº 42 por un importe de 3.935 miles de euros, que representó un 56,3% y supuso un incremento de nueve meses en el plazo de ejecución, estuvo motivado, por un lado, en la falta de aprobación de un Plan especial creado para el desarrollo de Estación de Barcelona-Sants y, por otro, en la ampliación del plazo de ejecución de las obras. Respecto del primero de los motivos citados, según informe de 12 de diciembre de 2007, el proyecto ascendió a 2.433 miles y requirió una modificación puntual del Plan Especial que recogiese las incidencias del proyecto, sin embargo ante la imposibilidad de su aprobación, se desarrolló una solución intermedia, por lo que la falta de aprobación de la modificación del Plan Especial pone de manifiesto una circunstancia imprevista al momento de celebrar el contrato, pero no es menos cierto que en el expediente del modificado no se especifican las razones que impidieron la modificación del Plan, sobre todo si -como se especifica en la propuesta- se elaboraron los documentos necesarios para la solicitud de la modificación puntual y se presentaron al Ayuntamiento, que mostraba una predisposición para su tramitación.

Los modificados nº 1 y nº 2 del expediente nº 43, cuyo importe total ascendió a 1.389 miles de euros, tuvieron por objeto, por un lado el primero, un nuevo trazado rebajando la rasante que afectó a todo el tramo e incrementando la longitud del túnel, un nuevo trazado en planta de la línea de alta velocidad evitando el paso por el caso histórico y un nuevo trazado como consecuencia de problemas geotécnicos detectados, y el modificado nº 2 la definición geométrica de la vías y en el procedimiento de construcción, interrelacionar los datos de la plataforma con los del montaje de la vía al quedar ambas debidamente correlativas por la inclusión en el proyecto de túneles urbanos y estación de Girona fase 3 de la LAV de ancho convencional del tramo c/ Joan Torró-Ronda Mas Gri lo que evidencia errores en la planificación inicial.

b) Adecuación del plazo de ejecución al plazo de construcción de las obras.

Los modificados nº 4 y nº 5 del expediente nº 40 estuvieron motivados por la adecuación en el tiempo de los plazos de construcción de las obras, lo que originó un aumento de medios humanos con cualificación técnica y medios materiales, entre otros aspectos, por importe de 2.454 miles de euros y 1.335 miles, respectivamente. El último modificado nº 5 se aprobó en julio de 2011 cuando se encontraba prácticamente ejecutado el 100% del contrato principal, lo que priva de justificación a esta actuación.

Los modificados nº 4 y nº 5 del contrato nº 41 por importe de 1.151 miles de euros y 1.594 miles, respectivamente, se fundamentaron en la necesidad de ajustar los trabajos de seguimiento, control y vigilancia de las obras principales.

La necesidad de ajustar los trabajos de dirección de obras y de coordinación de seguridad y salud del contrato nº 42 con las diferentes incidencias surgidas en las obras de ejecución de los proyectos constructivos motivaron parte de la segunda modificación de este expediente, ya que comportaba una mayor adscripción de medios humanos y materiales para atender a las citadas obligaciones, por un importe de 1.502 miles de euros, que respecto del importe total del modificado nº2 representó un 38% y, aunque pueda resultar justificado por la propia naturaleza del servicio que se presta, no obstante se pone de manifiesto una deficiente planificación que económicamente ha supuesto un incremento del importe de adjudicación.

El modificado nº 3 del expediente nº 43, por importe de 933 miles de euros y un plazo de ejecución de 6 meses, al igual que en los anteriores, tuvo por objeto ajustar el plazo del contrato al plazo de ejecución de la obra principal y supuso un incremento del 19% del importe de adjudicación. Por otro lado, transcurrieron ocho meses desde su aprobación hasta la formalización del mismo.

c) Circunstancias imprevistas sin justificar o sin concretar los motivos que los originaron.

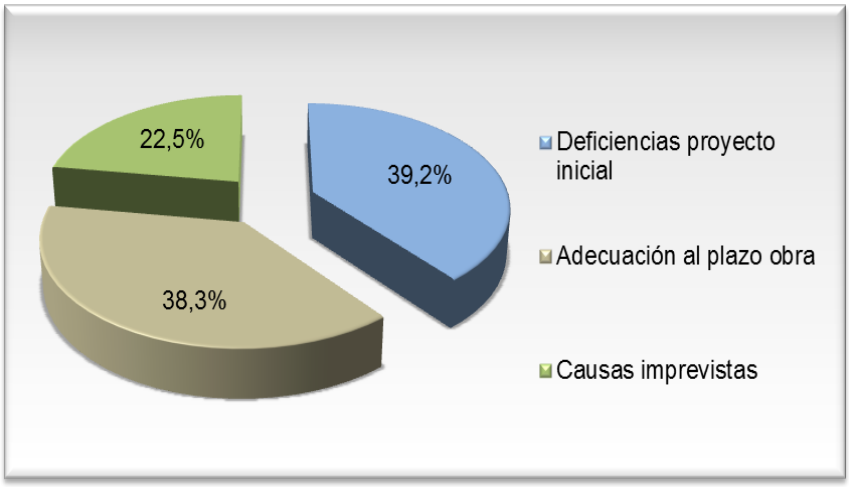
Los modificados nº 1, nº 2 y nº 3 del contrato nº 41 estuvieron motivados por la necesidad de redactar un proyecto básico de La Sagrera- Nudo de la Trinidad y adaptar el proyecto constructivo para definir el desvío provisional en el ámbito de la Estación de La Sagrera y su entorno, sin que se hayan concretado las causas que originaron la redacción de estos proyectos, siendo el importe de estos modificados de 4.668 miles de euros.

El expediente nº 46 fue objeto de un modificado nº 1 por importe de 596 miles de euros, que supuso incremento del importe de adjudicación del 19,1% y sin aumento del plazo, motivado por la necesidad de incrementar determinadas partidas presupuestarias, entre otras, las relacionadas con ensayos específicos de auscultación, informes de asesoría técnica especializada y los de retroanálisis, ya que los trabajos realizados hasta la modificación y los previstos han sido superiores, sin que se hayan concretado las circunstancias que motivaron dicha variación.

En el siguiente gráfico se recogen los porcentajes que representan las causas que motivaron la tramitación de los proyectos modificados anteriormente expuestos, en el cual se pone de manifiesto que las deficiencias en la redacción de proyecto fue la que tuvo mayor representación.

GRÁFICO Nº 15

CAUSAS DE LOS MODIFICADOS EN LOS CONTRATOS DE SERVICIOS DE LA MUESTRA EN FUNCIÓN DE SU IMPORTE



Fuente: elaborado por el Tribunal de Cuentas

2) Ampliaciones del plazo inicial de ejecución.

Con excepción de los expedientes nº 48 y nº 49 en todos contratos de servicios examinados el plazo inicial de ejecución fue objeto de incremento. El siguiente cuadro recoge las variaciones surgidas en el plazo inicial debido a las ampliaciones y el porcentaje de incremento que representan:

CUADRO Nº 6

VARIACIONES DEL PLAZO DE EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS DE SERVICIOS

(Plazo en meses)

Nº Orden	Plazo Inicial	Incremento	Plazo Final	% Variación
40	34	117	151	344,1
41	27	128,5	155,5	475,9
42	33	9	42	27,3
43	54	64	118	118,5
44	36	13	49	36,1
45	28	24	52	85,7
46	36	9	45	25,0
47	7	8	15	114,3
48	36	0	36	0,0
49	56	0	56	0,0
50	56	24	80	42,9
51	56	22	78	39,3
52	24	12	36	50,0

Fuente: elaborado por el Tribunal de Cuentas

Del mismo se desprende que en el 36,4% de los contratos el incremento del plazo fue superior a 100%, en concreto en los expedientes nº 40, nº 41, nº 43 y nº 47 lo que representó un 344,1%, 475,9%, 118,5% y 114,3%, respectivamente.

En el expediente nº 40 el plazo de ejecución inicial fue de 34 meses y dado que la fecha de inicio fue el 7 de noviembre de 2001, debería haber finalizado el 7 de septiembre de 2004. No obstante, la duración de este contrato pasó de 34 meses a 151 debido a que experimentó un total de doce ampliaciones y cinco modificados, situándose su nueva fecha de terminación, según la duodécima prórroga aprobada el 15 de noviembre de 2013, en el 7 de junio de 2014, es decir casi 10 años después de la fecha inicialmente prevista. Las circunstancias que han originado las ampliaciones se fundamentaron en la necesidad de desarrollar los Proyectos Básicos y de Construcción que recogiesen la solución del trazado finalmente aprobado. Además, se esgrimen otros motivos, tales como: realización de trabajos previos al inicio de las obras que derivan de los modificados, retraso en el inicio de las obras, incremento, sin más, del plazo de ejecución de las obras y necesidad de coordinar la planificación de los trabajos de la obra de plataforma con la explotación de la línea de AVE.

El plazo inicial de ejecución, de 27 meses del expediente nº 41 se incrementó en 128,5 meses. Este contrato se formalizó el 15 de octubre de 2002, por lo que debió haber finalizado el 15 de enero de 2005. No obstante, dicho expediente fue objeto, además de cinco modificados, de diez ampliaciones, situándose su nueva fecha de terminación, según la décima ampliación aprobada el 20 de enero de 2015, en el 30 de septiembre de 2015, es decir 10 años después de la fecha inicialmente prevista.

Las ampliaciones fueron debidas a que las actuaciones del proyecto estaban incluidas dentro de la "*Operación Sagrera*" y debían ser coordinadas por el Consorcio Alta Velocidad Barcelona, constituido el 27 de junio de 2003, y por la sociedad BSAV, por lo que los proyectos constructivos de este contrato no podían finalizar hasta que las instituciones competentes no adoptasen los acuerdos correspondientes dentro del ámbito de La Sagrera; así mismo, la finalización de los proyectos objeto del contrato de consultoría dependía de la publicación por el Ministerio de Medio Ambiente de la declaración de impacto medioambiental y de la aprobación definitiva del estudio informativo complementario por parte del Ministerio de Fomento y de la elaboración de los Proyectos Básicos y de Construcción que recogiesen la solución de trazado finalmente aprobado. En definitiva, se suscribió el contrato antes de la constitución del Consorcio que debía coordinar las actuaciones y de recabar las autorizaciones administrativas pertinentes, lo que pone de manifiesto una deficiente planificación de los trabajos.

En el expediente nº 43 el plazo de ejecución inicial fue de 54 meses y debió finalizar en enero de 2009, ya que se los trabajos comenzaron en julio de 2004. No obstante, dicho expediente fue objeto de seis ampliaciones y tres modificados, situándose su nueva fecha de terminación, según la sexta ampliación aprobada el 21 de octubre de 2013, en el 21 de mayo de 2014, es decir más de cinco años después de la fecha inicialmente prevista y el acta de recepción se expidió en mayo de 2014, por lo que el plazo acusó un aumento de más del 118%.

Las ampliaciones del plazo estuvieron motivadas por la necesidad de ajustar la fecha de finalización del contrato de consultoría y asistencia al plazo establecido en el contrato de construcción de la plataforma y la vía, lo que pone de manifiesto una deficiente planificación de los trabajos.

En la certificación de este contrato correspondiente al mes de octubre de 2013, se acreditó la ejecución de un 100% del contrato, lo que no resulta coherente con la aprobación de la sexta ampliación para adecuar los plazos a la ejecución de la obra principal y en la que se determinó como fecha de finalización mayo de 2014, quedando pendiente una cantidad de 140 miles de euros y que a la fecha de finalización de los trabajos de campo no se había abonado.

El expediente nº 47, con un plazo de ejecución de siete meses, debió finalizar en septiembre de 2009, sin embargo el acta de conformidad de los trabajos realizados se efectuó en julio de 2010, con un retraso de 10 meses, motivado por la aprobación de tres ampliaciones originadas por el retraso en la obtención de las preceptivas autorizaciones por parte de los órganos competentes para la realización de las prestaciones del contrato. Si bien dichas ampliaciones pudieran considerarse justificadas evidencian una deficiente planificación de los trabajos, ya que el objeto del contrato fue un estudio sobre la interacción entre el túnel conexión Sants-La Sagrera y la Sagrada Familia, cuya ejecución comprendió, entre otras actuaciones, la comprobación de la estructura, mediante las inspecciones correspondientes, sobre la que se asienta el citado templo, por lo que las preceptivas autorizaciones debían haberse previsto con antelación. Este incremento del plazo motivó revisión de precios poco significativa de 1 miles de euros.

En el expediente nº 46 el incremento del plazo fue del 25%, debido a dos ampliaciones. La primera de cuatro meses, estuvo motivada por las obras de ejecución del túnel de Montcada, que se extendieron más allá de la fecha prevista, y la segunda (cinco meses) estuvo motivada por la necesidad de conocer mediante la técnica del láser la situación final de los túneles, sin que exista mayor concreción al respecto, circunstancia que tenía que haberse tenido en cuenta, ya que según CCG al definir el objeto de este contrato se incluyó entre otros aspectos, un análisis de auscultación de los túneles realizados con tuneladora.

En el expediente nº 45 la recepción de los trabajos se efectuó el 7 de marzo de 2012, con un retraso de 24 meses, debido a la aprobación de dos ampliaciones que aumentaron el plazo de ejecución en un 86%. La primera ampliación se aprobó en enero de 2010 (un mes antes de finalizar el contrato), y estuvo motivada porque el trámite de información y audiencia pública del que fue objeto el proyecto básico ocupó más tiempo del inicialmente previsto, lo que requirió ampliar el plazo para redactar el proyecto de construcción, sin que se hayan especificado los motivos. La segunda se aprobó en octubre de 2010 y estuvo motiva por el trámite de información pública de las expropiaciones de los cinco proyectos de construcción en los que se decidió dividir el proyecto básico, y si bien este trámite es preceptivo al estar previsto en la Ley de Expropiación Forzosa, debía de haberse tenido en cuenta en la fase de preparación del contrato, lo que pone de manifiesto una deficiente planificación de la contratación.

En el expediente nº 52, cuyo objeto fue la verificación “CE” de interoperatividad por organismo notificado de los subsistemas: Infraestructura, Energía y Control, Mando y Señalización en la LAV: 050 límite Ferro-Madrid Puerta de Atocha, tramo: Barcelona Sants, se estableció un plazo inicial de ejecución de 24 meses, por lo que debió finalizar en enero de 2014, ya que los trabajos comenzaron en enero de 2012.

En enero de 2014 se aprobó una ampliación motivada por la realización de pruebas de integración y compatibilidad técnica necesarias para la entrada en servicio de dicho subsistema de control y señalización, así como por la falta de entrega de informes técnicos relacionados con estudios de resistencia de fuego, de estructuras acabadas y estudios de presión, sin que conste mayor concreción, que situó la nueva fecha de terminación en enero de 2015, lo que supuso un incrementó el plazo en un 50%. La última certificación acreditada por la Entidad es de junio de 2015, quedando pendiente de ejecutar a dicha fecha un 25 %.

3) Finalización de los contratos: recepción y liquidación de los contratos.

De los expedientes de la muestra examinados, únicamente en siete de los expedientes, lo que representa un 54%, consta la finalización de los trabajos mediante acta de conformidad. En particular, en el expediente nº 40 se determinó como fecha de finalización de los trabajos, según la duodécima prórroga aprobada el 15 de noviembre de 2013, el 7 de junio de 2014, sin embargo, su recepción (certificado de conformidad) se efectuó en febrero de 2015, con un retraso de siete meses, sin que consten sus causas.

Por otro lado, según los PCG la liquidación debe acordarse, notificarse y abonarse al contratista dentro del plazo de un mes desde la recepción de los trabajos, sin embargo, en estos expedientes la liquidación no se efectuó en el plazo señalado en los pliegos, sin que consten los motivos. El retraso más significativo fue el del expediente nº 44 en el que la liquidación se aprobó en noviembre de 2010, transcurrido más de un año desde la recepción de los trabajos, que tuvo lugar en septiembre de 2009. En los expedientes nº 45 y nº 46 los retrasos fueron de tres y cinco meses, respectivamente.

En el expediente nº 40 la Resolución de aprobación del expediente de gasto y la liquidación correspondiente se efectuó con un retraso de ocho meses, al aprobarse el 19 de octubre de 2015, y la recepción en febrero del mismo año. Además, en la citada resolución se procedió a regularizar, mediante su convalidación, parte de trabajos ejecutados sin tener soporte presupuestario, entre 2012 y 2014, por un importe de 908 miles de euros, lo que representó el 22% del importe de adjudicación. La convalidación de actuaciones sin la cobertura contractual implica la eliminación de trámites esenciales del procedimiento, teniendo en cuenta que en la contratación del sector público no es admisible la contratación verbal. La Asesoría jurídica, en su informe de 24 de septiembre de 2015, indicó que era procedente su abono, evitando un eventual enriquecimiento injusto por parte de ADIF, sin embargo manifestó la necesidad de suprimir esta práctica que estaba: "*adquiriendo una habitualidad no deseable*".

En general, el pago de las certificaciones se ajusta a lo dispuesto en los PCP, aunque existen ligeros retrasos. Es significativo el retraso producido en los proyectos que fueron objeto de regularización con la adjudicación del expediente nº 42, ya que se habían entregado con anterioridad a la misma, cuyo importe ascendió a 275 miles de euros (elaboración del proyecto constructivo de nuevas instalaciones para el mantenimiento de infraestructura en Hospitalet por importe de 179 miles y elaboración del proyecto constructivo de remodelación del edificio de Autocama en Barcelona-Sants por importe de 95 miles). La documentación acreditativa del pago se expidió con un sensible retraso, el 21 de diciembre de 2006 y de 10 de agosto de 2005 respectivamente, sin que conste los motivos del mismo.

El importe de trabajos ejecutados del expediente nº 49, según el resumen de certificaciones facilitado por la ADIF, ascendió a 4.527 miles de euros, lo que representa un 60,7% sobre el importe de adjudicación, que ascendió a 7.453 miles lo que resulta incongruente con la circunstancia de que faltaba un mes para la finalización del contrato (abril de 2015), sin que se haya acreditado la existencia de incidencia alguna.

En el cuadro siguiente se recogen el incremento que han experimentado los contratos examinados:

CUADRO Nº 7
INCREMENTOS DEL IMPORTE DE ADJUDICACIÓN
DE LOS CONTRATOS DE SERVICIOS

(Importes en miles de euros IVA excluido)

Nº Orden	Importe adjudicación	Importe modificado	Revisión de precios	Liquidación	Importe vigente	% Incremento
40	4.036	6.123	2.201	1.138	13.498	234,4
41	3.720	7.413	2.183	0	13.316	258,0
42	6.986	6.947	0	0	13.933	99,4
43	4.931	2.322	974	0	8.227	66,8
44	3.772	0	196	293	4.261	13,0
45	1.183	0	66	118	1.367	15,6
46	3.118	596	25	250	3.989	27,9
47	752	0	1	66	819	8,9
48	7.924	0	135	-4.348	3.711	-53,2
Total	**36.422**	**23.401**	**5.781**	**-2.483**	**63.121**	**73,3**

Fuente: elaborado por el Tribunal de Cuentas

De acuerdo con lo anterior, los expedientes nº 40 y nº 41 experimentaron los mayores incrementos respecto del importe de adjudicación debidos a los modificados y las ampliaciones, así como por revisiones de precios. El importe total del incremento del expediente nº 40 ascendió a 9.462 miles de euros, lo que supuso un incremento del 234,4% respecto al importe de adjudicación. En dicho expediente se abonaron 2.201 miles de euros en concepto de revisión de precios[28].

En el segundo, expediente nº 41, el incremento ascendió a 9.546 miles de euros, lo que representó un 258%. En dicho expediente se abonaron 2.183 miles de euros por revisión de precios de los cuales 1.454 miles correspondieron a revisión de precios como consecuencia de la formalización de modificados[29]. En el expediente nº 43 el importe por revisión de precios en concepto de revisión sobre el importe modificado representó un 32%, que se correspondieron con 312 miles.

[28] No se acepta la alegación, la entidad señala que la revisión de precios debe considerarse como la corrección de precios de licitación al alza o la baja como consecuencia de la inflación producida, por lo que no tiene que implicar necesariamente un aumento del coste. La revisión de precios está legalmente establecida y puede considerarse mecanismo de corrección del precio de licitación sin embargo, en este caso se han revisado precios al alza debido a la tramitación de proyectos modificados que en su mayoría no están justificados, lo que se puede considerar mayor coste.

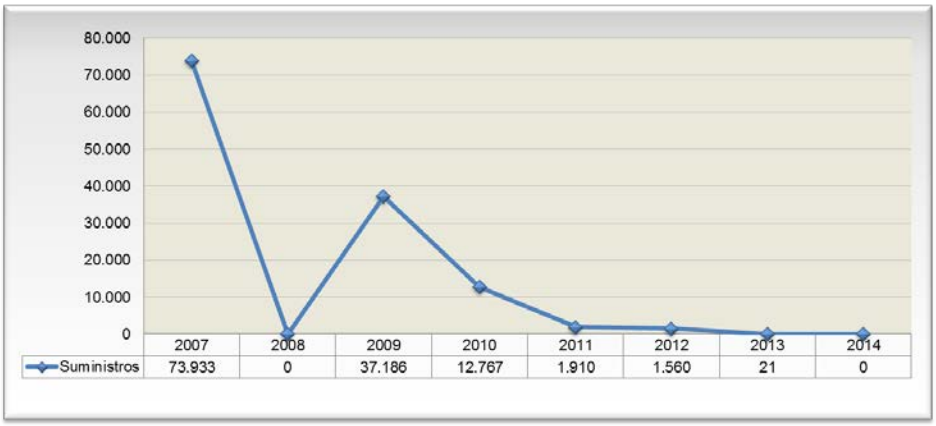
[29] No se acepta la alegación, la entidad señala que la revisión de precios debe considerarse como la corrección de precios de licitación al alza o la baja como consecuencia de la inflación producida, por lo que no tiene que implicar necesariamente un aumento del coste. La revisión de precios está legalmente establecida y puede considerarse mecanismo de corrección del precio de licitación sin embargo, en este caso la revisión al alza se ha debido a la tramitación de proyectos modificados que en su mayoría no están justificados, por lo que se puede considerar mayor coste.

III.2.4.- Contratos de suministros

III.2.4.1.- DESCRIPCIÓN DE LA MUESTRA DE CONTRATOS DE SUMINISTROS

Según en el anexo II durante el periodo fiscalizado se adjudicaron 23 contratos de suministros por un importe de adjudicación de 127.377 miles de euros, con un baja inicial de 2,5 % sobre el precio de licitación que ascendió a 130.681 miles. Los contratos de suministros significaron un 7,1% de la contratación total de la línea de alta velocidad Madrid-Zaragoza-Barcelona-Frontera Francesa. Tramo: Barcelona Sants-Figueres.

GRÁFICO Nº 16
EVOLUCIÓN DEL IMPORTE DE LOS CONTRATOS DE SUMINISTROS EN EL PERIODO FISCALIZADO
(Miles de euros)



	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Suministros	73.933	0	37.186	12.767	1.910	1.560	21	0

Fuente: elaborado por el Tribunal de Cuentas

En el anexo VIII se recoge la relación de expedientes de suministros de la muestra. Según el anexo III se han fiscalizado ocho expedientes de suministros, por un importe de adjudicación de 68.996 miles de euros, que representan el 54,2% del importe total adjudicado de los contratos de suministros. El ahorro inicial ascendió a 2,4% respecto del importe de licitación (70.707 miles). Destacan las siguientes incidencias:

III.2.4.2.- ANÁLISIS DE LOS ASPECTOS SOBRE PREPARACIÓN DE LOS CONTRATOS DE SUMINISTROS

Los contratos de suministros se tramitaron de forma independiente a la ejecución de las obras lo que motivó ampliaciones del plazo de ejecución que originaron revisiones de precios, incrementando el coste del contrato y puso de manifiesto una deficiente gestión al carecer de una adecuada planificación o previsión.

De los ochos expedientes de la muestra solo el nº 53 fue objeto de una tramitación urgente, debida, según Resolución de 23 de abril de 2007, a: "*los motivos que concurren en los expedientes de obras de referencia que se concretan en la adecuación de la contratación al ritmo programado de las actuaciones de ADIF en la construcción de nuevas líneas de alta velocidad*", sin más concreción al respecto.

III.2.4.3.- ANÁLISIS DE LOS PROCEDIMIENTOS DE ADJUDICACIÓN DE LOS CONTRATOS DE SUMINISTROS

Siete de los ocho expedientes de la muestra se adjudicaron por procedimiento abierto, por concurso o atendiendo a la "*oferta económicamente más ventajosa*", y uno por procedimiento negociado sin previa convocatoria de licitación, debido a razones artísticas o motivos relacionados con la protección de los derechos exclusivos.

En los expedientes sujetos a la Ley 48/1998 los pliegos únicamente se limitan a indicar que la adjudicación se efectúa por procedimiento abierto y concurso, sin justificar el procedimiento elegido. En los expedientes sujetos a la Ley 31/2007 se acudió a procedimiento abierto por la naturaleza y circunstancias del suministro o la contratación y suministro de elementos muebles y/o productos de referencia y se utilizaron varios criterios de adjudicación por requerir el empleo de una tecnología avanzada por ser contratos susceptibles de ver reducido el plazo de ejecución. Sin embargo, sobre este último aspecto, se apreció que los expedientes fueron objeto de diversas ampliaciones del plazo inicial de ejecución y los aspectos tecnológicos tuvieron la misma puntuación que el resto de criterios.

Cabe destacar el expediente nº 60, por importe de 1.561 miles de euros, cuyo objeto fue el suministro y transporte de traviesas para vía en placa destinadas a la línea de alta velocidad Madrid-Zaragoza-Barcelona-Frontera Francesa. Éste se tramitó por un procedimiento negociado sin previa convocatoria de licitación debido a razones técnicas, artísticas o motivos relacionados con la protección de derechos exclusivos, a tenor de lo dispuesto en el artículo 59 d) de la Ley 31/2007. Si bien en el informe del Gerente de Vía y Suministros, de 31 de mayo de 2011, se justificó que en atención al objeto de contrato solo podía realizarse por un operador económico, no se acredita documentalmente en el expediente este aspecto[30]. Por otra parte, según el Cuadro de Características Generales, los aspectos sujetos a negociación fueron el plazo de ejecución y el precio. De acuerdo con el informe de negociación del Jefe de Gabinete de Contratación, de 16 de enero de 2012, inicialmente la oferta presentada no experimentó variación alguna; sin embargo, posteriormente la empresa presentó una optimación del precio que supuso una disminución representativa del 0,6% del precio inicial, sin que se hayan concretado en dicho informe las partidas a las que afecta la disminución del precio.

En los expedientes nº 53, y nº 55 los Pliegos de condiciones incluyeron como criterios de valoración entre otros la "*Calidad del material*" y el "*Sistema gestión de calidad*" en los que se debía valorar, entre otros aspectos, las certificaciones y acreditaciones presentadas. Estos extremos no debieran haber figurado en la descripción de los diferentes aspectos a valorar ya que la referencia a los certificados está relacionada con la capacidad del licitador.

En el expediente nº 55 se concedió 2,50 puntos al documento acreditativo de estar en posesión del distintivo de calidad de ADIF para el suministro de balastro y certificado de control de producción CE, cuando dicha justificación se exigía en los PCP para acreditar la solvencia técnica o profesional.

En los expedientes nº 56, nº 57 y nº 58 el acta de la Mesa de Contratación sobre la propuesta de adjudicación es muy escueta, ya que únicamente se determina el adjudicatario, el importe de adjudicación y plazo de ejecución, sin que esté motivada la puntuación asignada. La valoración económica de las ofertas se realizó por los mismos técnicos que el informe sobre la calidad técnica.

En relación con las garantías, tienen por objeto asegurar el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los licitadores y adjudicatarios en los términos descritos en la ley. En general, en los expedientes examinados consta la constitución, tanto de la garantía provisional como de la definitiva. Sin embargo, en el expediente nº 57 se constituyó la garantía provisional por un importe inferior al 2% del precio de licitación y en el expediente nº 60 se excluyó la necesidad de constituir dicha garantía sin más consideraciones[31].

[30] No se acepta la alegación ya que la entidad no aporta documentación justificativa de lo manifestado en el anteproyecto de informe.

[31] No se acepta la alegación ya que no se denuncia una infracción legal sino, atendiendo a la normativa interna de ADIF, la falta de motivación en este caso.

III.2.4.4.- ANÁLISIS DE EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS DE SUMINISTROS

La ejecución de los contratos de suministros se rige, en cuanto a sus efectos y extinción, por las normas del derecho privado y, en todo caso, ésta se desarrollará según lo establecido en los PCP y, en lo no previsto, por lo dispuesto en los PCG.

De acuerdo con estas disposiciones, los contratos de suministros se iniciarán al día siguiente a la fecha de formalización, salvo que el contrato dispusiera otra cosa. En términos generales, la ejecución de los contratos se inició con algún retraso de escasa significación, sin embargo, destaca el expediente nº 56, que tuvo por objeto el suministro y transporte de traviesas con sujeciones destinadas a la línea de alta velocidad Madrid-Zaragoza-Barcelona- Frontera Francesa en el que trascurrió un año y dos meses desde la formalización del contrato hasta la fecha de la primera factura sin que conste el motivo de dicho retraso.

Con la excepción del expediente nº 60, cuyo objeto fue el suministro y transporte de traviesas para vía en placa destinadas a la línea de alta velocidad Madrid-Zaragoza-Barcelona-Frontera Francesa, que no experimentó incidencia alguna durante su ejecución, en el resto de contratos analizados se produjeron ampliaciones en el plazo inicial de ejecución y, en el expediente nº 56, además, una modificación.

Hay que señalar que ADIF justificó la tramitación de los expedientes sujetos a la Ley 31/2007 por procedimiento abierto mediante la aplicación de varios criterios de adjudicación, entre otras consideraciones, por tratarse de contratos susceptibles de reducción del plazo de ejecución, lo que no resulta coherente con la circunstancia de las ampliaciones de las que fueron objeto.

En relación con el incremento del plazo inicial de ejecución, en el cuadro siguiente se recogen el plazo inicial de ejecución, el número de ampliaciones, el incremento total y el porcentaje que representa:

CUADRO Nº 8

VARIACIONES DEL PLAZO DE EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS DE SUMINISTROS

(Plazo en meses)

Nº de Orden	Plazo Inicial	Nº Ampliaciones	Incremento	Plazo Final	% Variación
53	10	3	19	29	190,0
54	9	2	16	25	177,8
55	10	2	19	29	190,0
56	12	6	27	39	225,0
57	12	2	12	24	100,0
58	18	3	18	36	100,0
59	18	1	6	24	33,3
60	12	0	0	12	0,0

Fuente: elaborado por el Tribunal de Cuentas

De lo anterior queda acreditado que los incrementos más significativos corresponden a los expedientes nº 53, nº 54, nº 55 y nº 56. En los tres primeros, sujetos a la Ley 48/1998, los citados incrementos estuvieron motivados porque el plazo del contrato original estaba afectado por cierto grado de incertidumbre debido a que el objeto del contrato (traviesas, balastro o carril) fue solicitado con anterioridad a la redacción del proyecto de montaje de vías y, consecuentemente, antes de la propia licitación de las obras, lo que pone de manifiesto una deficiente planificación al supeditar la adjudicación de los contratos a los proyectos de redacción de montaje de la vía. A la

misma conclusión se llega respecto al cuarto expediente, sujeto a la Ley 31/2007, en el que el incremento se debió a que la fabricación, transporte y descargas de los suministros dependieron de la programación de montaje de la vía.

El expediente nº 59, por un importe de adjudicación de 7.825 miles de euros y un plazo de ejecución de 18 meses, debió finalizar el 30 de mayo de 2011, ya que su ejecución comenzó el 30 de noviembre de 2009. Sin embargo, la recepción formal de suministro se efectuó de conformidad el 30 de octubre de 2011 por un importe menor al adjudicado de 6.813 miles de euros, con un retraso de cinco meses motivado por la aprobación de una ampliación del plazo de ejecución en abril de 2011, de seis meses. Al respecto cabe destacar que desde septiembre de 2010 hasta octubre de 2011, el importe de las certificaciones por trabajo ejecutado fue cero, es decir, el suministro ya se había ejecutado y pagado en su totalidad, aunque por un importe inferior al de adjudicación en 1.012 miles de euros, en el mes de noviembre de 2010, seis meses antes del plazo inicialmente pactado y cinco meses antes de la formalización de la ampliación de plazo. En definitiva, carece de sentido la ampliación de plazo suscrita y nada se formaliza en relación con la reducción del importe contratado, lo que contraviene el carácter formal consagrado en los textos legales que ha de presidir toda la contratación pública.

Situación similar se dio en el expediente nº 60, por importe de adjudicación de 1.561 miles de euros y un plazo de ejecución de 12 meses, que se formalizó el 15 de marzo de 2012, y debió finalizar, en consecuencia, el 16 de marzo de 2013. Durante su ejecución no se produjeron incidencias y la recepción de conformidad se efectuó el 14 de diciembre de 2012, con tres meses de antelación a la finalización teórica del contrato. Según el cuadro resumen de certificaciones, éstas se abonaron en el periodo comprendido entre mayo y agosto de 2012 por un importe de 1.551 miles de euros. A partir de septiembre de 2012 y hasta noviembre de 2012 las certificaciones fueron cero, sin que se haya encontrado justificación para ello.

Con relación al expediente nº 56, tuvo un modificado nº 1 cuyo objeto fue atender una solicitud de la Gerencia de Suministro y Logística de 26 de enero de 2010, consistente en cubrir las necesidades del "*Proyecto de obras complementarias de la línea de alta velocidad Madrid-Zaragoza-Barcelona-Frontera Francesa. Tramo Mollet de Vallés-Montornés del Vallés*", lo que originó ampliar el objeto del contrato, introduciendo una nueva unidad de traviesas (3.540 unidades/PR-01), con respecto de las previstas inicialmente, se aprobó por Resolución de Presidente el 8 de marzo de 2011, por importe de 287 miles de euros, que sobre el importe de adjudicación representó un 2,7%, sin incrementar del plazo.

Sin embargo, en el informe de liquidación de 24 de enero de 2014 sobre las variaciones de la liquidación del contrato, la medición final de la partida correspondiente a las nuevas unidades introducidas con el modificado se incrementó considerablemente, ya que de 3.540 unidades establecidas inicialmente, fue necesario suministrar 6.075 unidades, lo que representó un incremento de 71 % que se debió en su totalidad: "*a la nueva necesidad que hubo que asumir para el suministro de esta tipología de traviesas a la obras de la Estación de Alicante*", y el importe de estas unidades adicionales, 2.535, ascendió a 174 miles de euros. El suministro tuvo por objeto traviesas para un tramo determinado de la línea de alta velocidad Madrid-Zaragoza-Barcelona-Frontera Francesa y no para la estación de Alicante, por lo que lo ajustado a derecho hubiera sido formalizar otro contrato.

Según los PCG, el contrato de suministro se entendía cumplido cuando se realizaba la totalidad de su objeto, exigiéndose un acto formal y positivo de recepción en el mes siguiente a la entrega. Efectuada la recepción se redactaría la valoración general del suministro realmente ejecutado y, en el plazo de dos meses desde la recepción, se aprobaría por el órgano de contratación y finalmente en el plazo de 90 días se procedería al abono del saldo resultante.

En los expedientes examinados, con la excepción del nº 57, el órgano de contratación no aprobó la liquidación dentro del plazo, sin que se haya concretado los motivos de este retraso. En este sentido resulta significativo el retraso del expediente nº 56, ya que la liquidación del contrato se

efectuó en mayo de 2014, un año después de la recepción de conformidad que se realizó en mayo del año anterior.

Para finalizar en el cuadro siguiente se recoge el importe de adjudicación, las variaciones sufridas en su ejecución de carácter económico y el importe vigente, así como los porcentajes de variación experimentados.

CUADRO Nº 9
INCREMENTOS DEL IMPORTE DE ADJUDICACIÓN DE LOS CONTRATOS SUMINISTROS

(Importe en miles de euros IVA excluido)

Nº Orden	Importe adjudicación	Importe modificado	Revisión de precios	Liquidación	Importe vigente	% Incremento
53	13.046	0	300	58	13.404	2,7
54	9.802	0	302	358	10.462	6,7
55	7.401	0	189	-206	7.384	-0,2
56	10.474	287	36	-1.901	8.896	-15,1
57	9.568	0	29	-1.864	7.733	-19,2
58	9.319	0	130	52	9.501	2,0
59	7.825	0	0	-1.012	6.813	-12,9
60	1.561	0	0	-10	1.551	-0,6
Total	**68.996**	**287**	**986**	**-4.525**	**65.744**	**-4,7**

Fuente: elaborado por el Tribunal de Cuentas

Debido a las variaciones del plazo inicial de ejecución, en algunos casos se produjeron revisiones de precios que incrementaron el coste de contrato, cuando su plazo inicial fue inferior a un año. En este sentido, en el expediente nº 53 el importe a abonar por dicho concepto ascendió a 300 miles de euros, 302 miles en el nº 54 y en el nº 55, el incremento fue de 189 miles. Estos contratos tuvieron una duración inicial inferior al año, por lo que de haberse ejecutado dentro del plazo no se hubiesen producido dichas revisiones, cuyo importe total ascendió a 791 miles.

Por último, cabe poner de manifiesto que la Sala de Competencia del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) en el expediente S/0519/14 “Infraestructuras ferroviarias”, en fecha 30 de junio de 2016 ha multado con un total de 5,58 millones de euros a cuatro empresas y a nueve directivos de estas empresas, con 65.550 euros, por una infracción única y continuada del artículo 1 de la Ley 15/2007, de Defensa de la Competencia (LDC), y del artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Las conductas se llevaron a cabo, mayoritariamente, durante 15 años, desde julio de 1999 y hasta, al menos, octubre de 2014. Las cuatro empresas sancionadas se habían repartido el mercado, habían acordado precios y otras condiciones comerciales, y se habían intercambiado información comercial sensible durante 15 años para el suministro de desvíos ferroviarios y otros elementos complementarios en las licitaciones convocadas por ADIF y su antecesor GIF. Esta infracción incluye licitaciones de desvíos ferroviarios en el tramo Barcelona-Figueres, además de otras realizadas por ADIF por un importe total de 474 millones.

III.2.5.- Adjudicaciones directas

III.2.5.1.- CONTRATOS MENORES

Según consta en el Anexo I, durante el periodo fiscalizado se adjudicaron 38 contratos menores por un importe de adjudicación de 613 miles de euros. Según el anexo III se han fiscalizado 14 contratos menores por importe de 221 miles, lo que representan 36,1% sobre el total de importe de

adjudicación de los contratos menores. En el anexo IX se relacionan los contratos de la muestra examinados, entre las que destacan las siguientes incidencias:

El expediente nº 13 de consultoría y asesoramiento para la dirección de los trabajos del proyecto del túnel bajo la Calle Mallorca, al lado de Templo expiatorio de la Sagrada Familia, adjudicado en enero de 2006 por importe de 8 miles de euros y un plazo de ejecución de 15 días, tuvo por objeto la emisión de un informe que analizase la viabilidad de ejecutar un túnel bajo la calle Mallorca a la altura de dicho Templo de la Sagrada Familia, teniendo en cuenta las distintas alternativas planteadas. En septiembre de 2001 se adjudicó un contrato, cuyo objeto fue la redacción del proyecto y control de las obras de la plataforma del túnel de la calle Mallorca (expediente de servicios nº 40 de la muestra), por lo que no resulta coherente que primero se contrate la redacción de proyecto y cuatro años después el asesoramiento para determinar la viabilidad de túnel, evidenciando una deficiente planificación.

Por otro lado, en la propuesta de inicio del expediente, de 1 de diciembre de 2005, se justificó la adjudicación a un empresario en particular por poseer unas características que resultaban necesarias para su ejecución, sin embargo en el Pliego Técnico del expediente no se especificaron las citadas características lo que desvirtúa la motivación de la adjudicación.

En el expediente nº 3, cuyo objeto fue la coordinación de seguridad y salud para las obras de traslado de las oficina de la Delegación de Patrimonio de Cataluña y Aragón a la estación de Francia se exigió en el Pliego Técnico al equipo tener acreditada una experiencia de más de cinco años sin que esta se haya acreditado, lo que no se ajusta a lo dispuesto en las Instrucciones Internas que rigen la contratación.

En el expediente nº 4 el objeto era el suministro de licencias de idiomas para el sistema de información al viajero, sin embargo no se concretó el número de licencias a suministrar, lo que pone de manifiesto una falta de concreción del objeto.

En general, en los contratos menores examinados ADIF ha solicitado ofertas a diversas empresas y en los supuestos que no ha sido posible la concurrencia, esta ausencia estaba justificada, sin embargo en la invitación a participar no figuraba la fecha y en las ofertas presentadas por las empresas no consta la fecha de entrada en el Registro de la entidad, por lo no se ha podido comprobar si éstas se presentaron dentro del plazo.

Según el Pliego Técnico del expediente nº 13 de consultoría y asesoramiento para la dirección de los trabajos del proyecto del túnel bajo la calle Mallorca al lado del Templo expiatorio de la Sagrada Familia, el abono de los trabajos se debería efectuar tras la recepción final de los mismos, sin embargo no se aportó la documentación acreditativa de aquella. El plazo de ejecución de los trabajos fue de quince días y debieron finalizar en 19 de enero al haberse adjudicado el contrato el 4 de enero de 2006, sin embargo la factura se presentó en el mes de marzo con dos meses de retraso.

III.2.5.2.- ACUERDOS MARCO Y CONVENIOS

De conformidad con el anexo I, durante el periodo fiscalizado el importe de los acuerdos marco y convenios ascendió a 67.416 miles de euros, siendo la mayor parte de los contratos que de ellos se derivaron de servicios.

Según el Anexo III se han examinado acuerdos marco y convenios por importe de 32.715 miles de euros que sobre el importe total de convenios representa un 48,5%, de estos 6.732 miles corresponden a contratos derivados de acuerdos marco y 25.983 miles a contratos derivados de

convenios con empresas asociadas. En el anexo X se relacionan los acuerdos marco y convenios fiscalizados[32].

1) Contratos derivados de acuerdos marco.

El acuerdo marco está previsto en el artículo 6 de la Ley 48/1998, según el cual los contratos que se adjudiquen por alguno de los procedimientos previstos en dicha Ley podrán adoptar la forma de acuerdos marco, celebrados entre alguna de las entidades contratantes y uno o varios empresarios. La Ley establece condiciones en cuanto al período de tiempo en el que han de adjudicarse los contratos y los precios.

Con carácter general, en relación con el período de tiempo en el que los acuerdos deberán producir efectos, se regula de forma que conduce a la indeterminación del plazo de vigencia, dado que si bien la duración se cifra en cuatro años, admite la prórroga automática por períodos sucesivos de dos años, circunstancia que podría convertir el Acuerdo Marco en indefinido.

Por otra parte, los acuerdos se adjudicaron, de conformidad con el artículo 25 h) de la Ley 48/1998, mediante un procedimiento sin convocatoria de licitación previa, debido al conocimiento técnico y la experiencia demostrada de las empresas adjudicatarias. A este respecto conviene poner de manifiesto que dichas empresas habían participado con anterioridad en procedimientos de contratación con prestaciones similares a las recogidas en los acuerdos marco, lo que pudiera entenderse como una restricción a la competencia, que el propio artículo 6 antes citado prohíbe, cuando se recurre a los acuerdos marco de una manera abusiva.

Para el contrato-pedido nº 1, incluido en el acuerdo marco de mayo de 2005 y posterior adenda de mayo de 2011, que tuvo por objeto la ampliación del centro de regulación y control (CRC) de Zaragoza para incluir el tramo Barcelona-Figueres, en el CCG se especificó que los aspectos técnicos y económicos eran susceptibles de negociación al objeto de obtener mejoras en las condiciones técnicas, económicas y temporales. Según el informe de negociación de 16 de agosto 2011, se obtuvo una baja en el precio 4,35% y una reducción del plazo inicial de tres meses, sin embargo en dicho informe no se concretaron los aspectos afectados por la negociación, adjudicándose por importe de 669 miles de euros y un plazo de 17 meses. Por otra parte, en la proposición económica, no figura la relación de precios unitarios con el presupuesto que sirva para la justificación de la citada proposición, lo que también se puso de manifiesto en el contrato pedido nº 2, incluido en el Acuerdo Marco de abril de 2007.

En la ejecución de contrato-pedido nº 1 no se produjeron incidencias durante la ejecución de los trabajos, si bien la liquidación del contrato se realizó con un retraso de cinco meses, ya que la recepción se realizó en abril de 2013 y la liquidación se aprobó en octubre de ese mismo año, lo que no se ajusta a lo dispuesto en el Pliego de condiciones que rige esta contratación, que establece que en el plazo de un mes desde la recepción debe acordarse y notificarse al contratista la liquidación.

El contrato-pedido nº 2, cuyo objeto fue el suministro y montaje del sistema de detección de caída de objetos a la vía para el tramo Barcelona-Figueres de la línea de Alta velocidad Madrid-Zaragoza-Barcelona-Frontera francesa, se adjudicó por importe de 6.063 miles de euros con un plazo de ejecución de14 meses, se inició en febrero de 2009, debió finalizar en abril de 2010, sin embargo la conformidad de los trabajos se efectuó en mayo de 2013, con un retraso de 37 meses, debido a dos ampliaciones y la tramitación de un modificado nº 1.

Las ampliaciones estuvieron motivadas por el retraso en la obras de ejecución de la plataforma ya que este contrato tuvo por objeto la instalación de detectores de caída de objeto en el tramo de Barcelona-Figueres.

[32] Alegación contradictoria, la entidad pone de manifiesto el reducido número de acuerdos marco examinados, sin embargo indica que es un sistema de contratación muy reducido dentro de los procedimientos de contratación seguidos en la Línea de Alta Velocidad objeto de seguimiento.

El modificado nº 1, cuyo importe ascendió a 515 miles de euros, representó un 8,5% del precio del contrato, incrementando el plazo en cuatro meses. Según informe sobre la redacción del proyecto modificado, de 3 de febrero de 2012, éste fue debido a que durante la ejecución de las obras surgieron nuevas necesidades derivadas de causas imprevistas, las cuales por razones de interés público requieren la redacción de un modificado, sin que se hayan concretado las causas imprevistas que lo originaron. Las actuaciones consistieron en incrementar el sistema de detección debido al aumento de cuatro pasos superiores respecto del proyecto, reforzar los pasos superiores debido a la inestabilidad en algunas soportes del vallado y al nuevo diseño de las comunicaciones, por lo que más que circunstancias imprevistas se debieron a deficiencias en el proyecto inicial.

2) Contratos derivados de Convenios con empresas asociadas.

INECO y TIFSA constituían durante el período fiscalizado una agrupación de empresas integradas en el Grupo del Ministerio de Fomento. La titularidad de todas sus acciones correspondía a las entidades públicas empresariales del sector transporte: Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA), ADIF y RENFE. La agrupación surgió en 1999 cuando INECO adquirió el 49% del capital de TIFSA para ampliar los servicios que prestaba dentro del sector del transporte ferroviario dentro y fuera de España.

INECO se creó en 1968 para dar apoyo tecnológico en el desarrollo de programas de inversión en el campo de transporte y, estaba especializada en la realización de estudios y proyectos vinculados con los sectores del transporte y las telecomunicaciones. TIFSA fue fundada por RENFE en 1983 y como empresa consultora había potenciado el desarrollo tecnológico en el campo ferroviario y había prestado servicios de asistencia técnica, estudios y proyectos en ingeniería civil e industria.

En cumplimiento del Acuerdo de Racionalización del Sector Público Empresarial adoptado por el Consejo de Ministro de 30 de abril de 2010, el 29 de julio de ese mismo año se procedió a la fusión por absorción de TIFSA por INECO, en cuya virtud INECO adquirió todos los elementos patrimoniales integrados en el activo y en el pasivo de TIFSA, quedando la sociedad absorbente plenamente subrogada. Tras el proceso de fusión INECO se encuentra, a 31 de diciembre de 2010, participada en un 45,85% por ENAIRE, en un 20,69% por ADIF, en un 20,68% por ADIF-AV y por RENFE en el 12,78% restante.

ADIF consideró a ambas empresas públicas (TIFSA y INECO) como “empresas asociadas” en los términos recogidos en los artículos 7.2 g) letra i de la Ley 48/1998 y 18.4 de la Ley 31/2007, en virtud de los cuales se entiende por “empresa asociada” a aquella sobre la cual la entidad contratante puede ejercer, directa o indirectamente, un influencia dominante, por lo que la contratación con ambas empresas quedaba excluida del ámbito de aplicación de los procedimientos de licitación y adjudicación regulados en las citadas leyes. ADIF ha celebrado, al amparo de lo dispuesto en el artículo 4.4 del Estatuto de ADIF, diversos convenios de colaboración con el objeto de establecer un marco general.

Con la entrada en vigor de la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público, el 30 de abril de 2008, a INECO y a TIFSA se les atribuyó también la condición de “medio propio y servicio técnico" de la Administración General del Estado, en los términos establecidos por el artículo 24.6 de la Ley, a cuyos efectos modificaron sus Estatutos sociales en junio 2008. A su vez, INECO era “empresa asociada” de AENA y TIFSA lo era de ADIF, en los términos contemplados en el artículo 18.4.a) de la Ley 31/2007, que sustituyó a la Ley 48/1998, beneficiándose de esta forma ambas de encargos directos de sus matrices.

Durante el periodo fiscalizado ADIF suscribió varios Convenios de Colaboración con TIFSA e INECO. En septiembre de 2005, ADIF y TIFSA suscribieron un Acuerdo de Colaboración, en el que TIFSA se comprometía a realizar los estudios, proyectos y trabajos que ADIF le encomendase dentro de unas áreas de prestación, a un precio competitivo para ambas partes. Para la prestación de servicios, ADIF podría utilizar el encargo directo o convenios específicos y TIFSA no podría participar en los procedimientos de adjudicación con concurrencia convocados por ADIF, salvo

autorización previa por escrito. Dicho acuerdo tuvo una vigencia de tres años. En septiembre de 2008 ADIF y TIFSA suscribieron otro Convenio de Colaboración, en términos similares al anterior. En julio de 2010 se suscribió otro Convenio en las mismas condiciones que los anteriores y el 29 de julio de 2013 se firmó un protocolo adicional por el cual se prorrogó la vigencia por un plazo de dos años, hasta el 29 de julio de 2015.

Sobre la ejecución de estos Convenios, salvo en el contrato-pedido nº 4, en el resto se produjeron ampliaciones que incrementaron el plazo inicial de ejecución y, que, con carácter general, estuvieron motivadas por la necesidad de continuar con la prestación de los contratos de servicios debido a las incidencias surgidas durante la ejecución de los proyectos constructivos de las plataformas, y si bien estos incrementos pudieren estar justificados lo que realmente evidencia es una deficiente planificación de ejecución de las obras.

El contrato-pedido nº 3, cuyo objeto es la contratación de los servicios de asistencia para el seguimiento y puesta en explotación en el periodo 2011-2012 de túneles urbanos Sants-Figueres de la línea de alta velocidad Madrid-Zaragoza-Barcelona-Frontera Francesa, por importe de 4.201 miles de euros con un plazo inicial de 24 meses, fue objeto de una ampliación, por 20 meses que fue debida a que se necesitaba "*de un periodo de seguimiento superior al previsto*", finalizada la puesta en servicio de la línea de alta velocidad, sin mayor concreción sobre las causas que la originaron. Los trabajos debieron finalizar en noviembre de 2014, si bien, la recepción se efectuó en septiembre de ese mismo año, por lo que el plazo inicial se incrementó en 18 meses representado un incremento del 75%. La liquidación se efectuó con retraso de un año, en noviembre de 2015.

En el contrato-pedido nº 5 el incremento del plazo fue del 50%, debido a la tramitación de una ampliación que señaló como fecha de finalización del mismo febrero de 2011, sin embargo la recepción de los trabajos se efectuó con cuatro meses de retraso sin que consten las causas.

El contrato-pedido nº 6 experimentó un incremento de 161%, debido a dos ampliaciones que incrementaron el plazo inicial en 42 meses, por la necesidad de continuar los trabajos de asistencia técnica a la dirección facultativa de las obras de referencia. En la Resolución de aprobación de la segunda ampliación, de 29 de octubre de 2012, se estableció como fecha de finalización de las obras en marzo de 2014, la recepción finalmente se efectuó en julio de ese mismo año con un retraso de tres meses, sin que consten las causas que lo motivaron.

El inicio de los trabajos del contrato-pedido nº 7 se efectuó en junio de 2009, con un plazo inicial de 30 meses y debió finalizar en diciembre de 2011, sin embargo, de la documentación facilitada por la Entidad la fecha prevista para su finalización está señalizada en abril de 2016. Dicho contrato ha experimentado un incremento de 52 meses, que representa un 173% de incremento sobre el plazo inicial, debido a las diversas modificaciones sufridas en el contrato de obras de instalaciones de señalización y telecomunicaciones a las cuales presta servicio este contrato de consultoría.

El incremento del plazo del contrato-pedido nº 8 fue del 38%, debido a una ampliación de nueve meses para ajustarlo al plazo a la ejecución de las obras, donde se señala la fecha de finalización en enero de 2012, sin embargo la recepción de conformidad se efectuó con un retraso de quince meses, sin que consten los motivos.

IV.- ANÁLISIS DEL GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES RECOGIDAS EN EL INFORME DE FISCALIZACIÓN APROBADO POR EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EL 25 DE ABRIL DE 2013

En el informe de Fiscalización aprobado el 25 de abril de 2013 se recogieron dos recomendaciones. En la primera se señaló: "***Primera.***- *La LCSP, hoy sustituida por el TRLCSP, en su Disposición final quinta modificó el artículo 22.3 b) de la LSF, disponiendo que el ADIF tramitará los expedientes de contratación relativo a la construcción o modificación de las infraestructuras ferroviarias y será competente para seleccionar al contratista al que se encomiende la ejecución del contrato, ajustando su actividad a las normas establecidas para las Administraciones Públicas en la*

LCSP. En definitiva, por esta modificación se ha sometido a los procedimientos establecidos por el actualmente vigente TRLCSP para las entidades que tienen la consideración de Administración Pública a toda contratación llevada a cabo por ADIF para la construcción o modificación de infraestructuras ferroviarias, no haciéndose ninguna distinción entre unos tipos y otros de contratos. Esto aconseja que la Entidad modifique sus procedimientos internos de contratación y refleje en ellos en mayor medida los principios que establecen las normas en las que ha de enmarcar su actividad contractual lo que conllevaría someter a un mismo régimen jurídico tanto los contratos de obra como los de suministros y servicios relacionados con la construcción o modificación de infraestructuras ferroviarias".

En relación con esta recomendación cabe poner de manifiesto que el Real Decreto-ley 15/2013, de 13 de diciembre, "de reestructuración de la Entidad Pública Empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) y otras medidas urgentes en el orden económico" en su disposición final segunda modificó, entre otros, el artículo 22 de la Ley 39/2003 del Sector Ferroviario permitiendo que la contratación de suministros y servicios relacionados con obras de infraestructuras ferroviarias puedan acogerse a la Ley 31/2007 reguladora de los procedimientos de contratación en los sectores excluidos. En definitiva, la forma de actuar de ADIF, al margen de la recomendación del Tribunal en su informe de 2013, ha recibido el correspondiente respaldo legal vigente a día de hoy.

En la segunda se indicó: "***Segunda**.- Teniendo en cuenta que la puesta en funcionamiento de la línea de AVE Madrid-Barcelona (Sants) en febrero de 2008 se ha producido con retrasos y sobrecostes muy significativo y que en la presente fiscalización se ha detectado que subsistían la mayoría de las deficiencias y debilidades que ya se habían puesto de manifiesto por el Tribunal en sus anteriores fiscalizaciones, se considera que, sin más dilación, ADIF debería:*

- Poner en marcha las medidas y procedimientos que le permitan efectuar una previsión más realista de los plazos y costes de ejecución de las actuaciones que tiene encomendadas, destinando más recursos a las labores de investigación previa durante la fase de redacción de los proyectos constructivos con el objeto de evitar la utilización generalizada de las modificaciones de los contratos y las suspensiones temporales de las obras que están motivadas, en muchas ocasiones, por imprecisiones contenidas en los proyectos constructivos y suponen un aumento inevitable de los costes.

- Efectuar una previsión más realista de los plazos necesarios para la finalización de los procedimientos de expropiación de terrenos de modo que se reduzcan los retrasos en el inicio de las obras por la falta de disponibilidad de los terrenos; en todo caso, los acuerdos de expropiación deberían adoptarse inmediatamente después de la aprobación de los proyectos constructivos.

- Detallar con claridad en los expedientes que tramite para autorizar las prórrogas de los contratos y las obras complementarias las razones en las que éstas se fundamentan y evitar la concesión de las prórrogas que se motiven por razones que no las justifican".

El resultado de los trabajos de fiscalización han puesto de manifiesto que se han seguido manteniendo las mismas deficiencias, si bien es cierto que en el momento de la aprobación del Informe del Tribunal de 25 de abril de 2013, la práctica totalidad de los contratos examinados en la presente fiscalización ya se encontraban en un estado de tramitación avanzado.

V.- CONCLUSIONES

En la construcción del tramo fiscalizado se adjudicaron 323 contratos por un total de 3.185.803 miles de euros, con un importe global de licitación de 4.083.627 miles, lo que supuso una baja del 22%. Finalmente, se produjo un incremento global del 18% sobre los importes de adjudicación, debido a las modificaciones de los contratos, a las revisiones de precios, certificaciones y liquidaciones adicionales, lo que originó un coste final de 3.759.714 miles y un precio medio de 28.700 miles por kilómetro. Se ha fiscalizado un 75% del importe total adjudicado, exponiéndose a continuación los principales resultados obtenidos.

CONTRATOS DE OBRAS

FASE DE PREPARACIÓN DE LOS CONTRATOS

Primera.-.- El expediente nº 19, con un importe de adjudicación de 62.725 miles de euros, tuvo por objeto obras incluidas en la programación establecida por ADIF y que, por lo tanto, se conocían con suficiente antelación, lo cual no justifica la tramitación urgente del contrato (Apartado III.2.2.2).

Segunda.- En los expedientes nº 20 y nº 39, cuyos importes eran de 13.403 miles de euros y de 6.224 miles, respectivamente, parte de las actuaciones que integraban sus respectivos objetos habían sido ya ejecutadas, respondiendo los contratos únicamente a la necesidad de darles cobertura formal a posteriori. En el primero de los expedientes, en que se convalidaron actuaciones, que representaron un 32% del gasto total (4.239 miles), se justificó dicha convalidación "*por razones de urgencia motivadas por seguridad y por interés público",* sin que tales aspectos se hayan especificado. En el segundo, en el que se convalidó el importe total de adjudicación 6.224 miles las actuaciones tuvieron por objeto garantizar la seguridad en los túneles y de la estación de Girona, no habiéndose acreditado los motivos que impidieron la ejecución de estas actuaciones sin la previa formalización del contrato. La convalidación de actuaciones ya ejecutadas es contraria al carácter formal de la contratación pública consagrado en el artículo 28 del TRLCSP, y con anterioridad, en los artículos 28 de la LCSP y 55 del TRLCAP (Apartado III.2.2.2).

FASE DE ADJUDICACIÓN DE LOS CONTRATOS

Tercera.- Con carácter general no figura el anuncio indicativo, previsto en los artículos 135.1 TRLCAP, 125 de la LCSP y 141 del TRLCSP, mediante el que se dan a conocer las características básicas de los contratos de obras de cuantía igual o superior a 5.923.624 euros, IVA excluido, que se proyecten celebrar en los doce meses siguientes y que permite una reducción de los plazos de presentación de proposiciones, cuando en estos casos si se redujeron los plazos (Apartado III.2.2.3).

Cuarta.- En los expedientes tramitados por procedimiento abierto con criterios múltiples sujetos a la LCSP (nº 23, nº 24, nº 25 y nº 27) no figuran los criterios de adjudicación y su ponderación en los anuncios de licitación, sino que se remiten a lo dispuesto en los respectivos pliegos de cláusulas administrativas particulares, lo que no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 134.5 de la LCSP (Apartado III.2.2.3).

En los expedientes sujetos a la LCSP, según su artículo 135.1, la adjudicación provisional debe publicarse en el BOE o en el perfil de contratante, sin embargo ésta no consta en algunos expedientes (nº 23, nº 27, nº 29 y nº 30), por lo que no se ha podido verificar su cumplimiento (Apartado III.2.2.3).

Quinta.- El procedimiento de adjudicación mayoritariamente empleado fue el procedimiento abierto multicriterio, en el que, además del precio, se valoraron otros criterios, tales como que el proyecto exigía una tecnología avanzada y plazos más cortos para su ejecución, sin embargo en la mayoría

de los expedientes examinados se aplicó un coeficiente (el coeficiente "*A*") que asignaba a la tecnología 10 puntos sobre 100, una puntuación menor que la que otorgaba el coeficiente "*B*", 25 puntos sobre 100, sin que exista justificación alguna sobre su elección, lo que no parece razonable si la tecnología había sido determinante para la elección del procedimiento (Apartado III.2.2.3).

Sexta.- En términos generales, en los expedientes que tuvieron por objeto la realización de obras complementarias no quedaron suficientemente acreditados los extremos establecidos en la normativa aplicable[(art. 141.d) del TRLCAP, art. 155.b) de la LCSP, art. 171.b) del TRLCSP, art. 25.f) de la Ley 48/1998 y art 59.f) de la Ley 31/2007)] y su ejecución se debió a errores u omisiones del proyecto inicial en los términos que se detallan en el Apartado III.2 2.3.

Séptima.- Con carácter general no consta la documentación que debe acompañar a las proposiciones de los interesados, según el artículo 79.2 del TRLCAP, ni la exigida según los Pliegos (Apartado III.2.2.3).

En el caso concreto de las Uniones Temporales de Empresas (UTE) no figura el compromiso de constituirse como tales de resultar adjudicatarias, identificando a los integrantes de la misma y el porcentaje de participación. Dichos aspectos se especificaron por las empresas licitadoras con la proposición económica, no con anterioridad como exigían los Pliegos, y el artículo 79.1 TRLCAP y el art. 24 del RGLCAP (Apartado III.2.2.3).

Octava.- En relación con los criterios de valoración, dentro del criterio "*Memoria y Programa de Trabajo"*, se incluyó el plazo de ejecución de las obras pero sin asignarle puntuación alguna o con una puntuación muy poco representativa, lo que resulta incoherente con que uno de los supuestos invocado para justificar la forma de adjudicación mediante concurso o aplicación de criterios múltiples fuera, precisamente, la reducción de plazo. En este sentido, la relevancia que la reducción del plazo representa en relación con la puntuación obtenida por el adjudicatario, no se pudo identificar, ya que el plazo se valora de forma conjunta con otros aspectos. Por otro lado, en el citado criterio se incluyeron aspectos valorables relativos a requisitos que habrían reunir las ofertas y que no debieron ser objeto de valoración, sino de admisión o rechazo en función de su cumplimiento, como el equipo humano (Apartado III.2.2.3).

En el criterio "*Memoria de Seguridad y Salud*" se valoró el sistema interno de seguridad a aplicar. El estudio de seguridad y salud es un documento que debe figurar con el proyecto, por lo que no sería susceptible de valoración como criterio de adjudicación. Según el Real Decreto (RD) 1627/1997, de 24 de octubre (art.7) la empresa que resulte adjudicataria en este caso, antes del inicio de las obras, debe presentar un Plan de Seguridad y Salud, por lo que no debería incluirse como criterio de valoración ya que existe una a obligación legal, al respecto (Apartado III.2.2.3).

Con relación al criterio "*Actuaciones medioambientales*" se valoraron las medidas de gestión medioambiental y de los productos a utilizar conjuntamente con la presentación de certificados legalmente exigibles cuando estos son requisitos de solvencia o admisión. (Apartado III.2.2.3).

Novena- En general las bajas de las ofertas presentadas por los licitadores fueron muy elevadas, lo que originó que los presupuestos de las ofertas fuesen muy ajustados sin embargo, como consecuencia de la aprobación posterior de modificados, el menor coste que supuso la presentación de las bajas de las ofertas en la fase de licitación se redujo en un intervalo entre el 1% y el 18%.(Apartado III.2.2.3).

Décima.- De forma generalizada en los expedientes sujetos tanto al TRLCAP como a la LCSP, el resultado de la valoración de la calidad técnica se expone en el informe de evaluación técnica, en el que se describen los aspectos más esenciales de las ofertas y se puntuaron cada uno de los criterios según el pliego, pero al no figurar la forma de ponderación de los mismos se introduce un elemento de discrecionalidad que no se ajusta a la normativa. En algunos expedientes, este informe especificó la puntuación prevista para cada uno de los aspectos incluidos en los distintos

criterios, pero no se incluyó esta previsión en los pliegos, lo que infringe los principios de transparencia e igualdad de trato recogidos en la legislación contractual pública (Apartado III.2.2.3).

FASE DE EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS

Undécima.- La falta de disponibilidad de los terrenos originó con frecuencia la suspensión del inicio de las obras y motivó en consecuencia su retraso. Dicha circunstancia se pone de manifiesto en distintos expedientes de obras examinados, siendo el más significativo el expediente nº 12 en el que desde el acta de comprobación de replanteo hasta el inicio de las obras transcurrieron seis meses. Todo lo anterior pone de manifiesto deficiencias en la fase de planificación (Apartado III.2.2.4).

Duodécima.- Casi la mitad de los contratos de obras – en concreto un 49% de los analizados- fueron objeto de modificaciones que afectaron al proyecto constructivo inicial, lo que supuso un incremento del 11,6%, por importe total de 258.881 miles de euros, del precio de adjudicación, que ascendió a 2.227.710 miles, siendo el expediente nº 16 el que experimentó el incremento más elevado, ya que se formalizó un modificado que representó un incremento del 86% respecto del precio del contrato principal (Apartado III.2.2.4).

En su práctica totalidad tales modificados no se debieron a causas imprevistas sobrevenidas o a necesidades nuevas, como exige la legislación de la contratación pública, sino a errores u omisiones en el proyecto constructivo inicial que debieron apreciarse y ponderarse en las actuaciones preparatorias. Además, en cuatro expedientes, por un importe de 2.121 miles de euros, se tramitaron proyectos modificados para convalidar actuaciones ya ejecutadas con anterioridad sin cobertura contractual y sin que respondieran a situaciones de emergencia (Apartado III.2.2.4.).

En este sentido es preciso señalar que la convalidación, concebida como la acción y efecto de confirmar o revalidar un acto jurídico que de suyo se encuentra viciado de nulidad relativa, para que resulte eficaz, cobra un especial significado en el ámbito de la contratación del sector público, en primer lugar, porque el carácter formal de esta viene expresamente establecido en los artículos 55 del TRLCAP y 28, tanto de la LCSP como del TRLCP, que no admiten se pueda contratar verbalmente, salvo si el contrato ostenta *ex lege* el carácter de emergencia y, en segundo lugar, porque implica que precisamente se ha actuado omitiendo trámites esenciales del procedimiento que tienen la finalidad de garantizar importantes principios que rigen la contratación del sector público como son la publicidad, la transparencia y el control y eficiente utilización de los fondos públicos, entre otros. La ilegalidad de la vía de las "convalidaciones" contractuales es asumida sin reservas por la propia entidad fiscalizada en sus "Criterios de gestión ante la ejecución de actuaciones sin cobertura contractual", de 29 de junio de 2015, aprobados por el Comité de Dirección. En los antecedentes de los Criterios se declara expresamente: "*Antes de continuar, no conviene olvidar que, a pesar de su proliferación, la realización de una actuación material sin cobertura contractual es un acto ilegal que puede generar responsabilidad personal en el responsable de que dicha actuación se ejecute de esa manera*" (Apartado III.2.2.4).

Decimotercera.- El 77% de los expedientes de obras registraron incrementos en el plazo inicial de ejecución, que, en unos casos, respondieron a retrasos en la ejecución o finalización de los trabajos por defectos de coordinación, y, en otros, estuvieron motivados por falta de disponibilidad de los terrenos o bien hallazgos de restos arqueológicos, lo cual, en ambos casos, deja al descubierto errores u omisiones en la redacción del proyecto inicial (Apartado III.2.2.4).

Decimocuarta.- La recepción de las obras se efectuó con significativos retrasos sin que se hayan acreditado los motivos. En el expediente nº 26 la empresa adjudicataria solicitó el 2 de diciembre de 2010 iniciar los trámites para la recepción de las obras y hasta agosto de 2011 no se autorizó la recepción, que se efectuó el 5 de octubre de ese mismo año (Apartado III.2.2.4).

Asimismo, se produjeron retrasos en la liquidación de las obras. En este sentido es relevante que en el expediente nº 1 la liquidación final de las obras se realizó con un retraso de cinco años ya que la recepción de las obras se produjo en julio de 2008 y, sin embargo, la liquidación no se aprobó hasta diciembre de 2013 (Apartado III.2.2.4).

Decimoquinta.- El importe de adjudicación de los expedientes de obras debido a la tramitación de proyectos modificados, a revisiones de precios y a certificaciones adicionales se vio incrementado, siendo especialmente significativo que nueve de ellos registran un aumento del precio de adjudicación igual o superior al 25% (Apartado III.2.2.4).

Decimosexta.- En las obras del entorno de la futura estación de AV de La Sagrera se detectaron importantes diferencias entre las obras realmente ejecutadas y las obras certificadas y abonadas, por importe de 117.396 miles de euros. Estas diferencias motivaron actuaciones por parte de la Jurisdicción penal y ADIF, entre otras actuaciones, procedió a la aprobación de varios expedientes informativos internos con el objeto de constatar si efectivamente habían existido tales diferencias, así como a la contratación de una auditoria externa para verificar la calidad y la adecuación a lo reflejado en el proyecto de las diferentes obras y la medición de las obras realmente ejecutadas con el fin de obtener una valoración presupuestaria de las mismas (Apartado III.2.2.4).

Partiendo de los datos facilitados por la Entidad y el resultado de los trabajos de la auditoría externa, frente a los 580.705 miles de euros certificados y abonados se acreditaron actuaciones por importe de 463.309 miles, de los que al menos por importe de 83.957 miles corresponden a actuaciones fuera del proyecto contratado (Apartado III.2.2.4).

De acuerdo con lo informado por la Entidad, a la vista de los datos recogidos en los informes de las auditoras externas respecto de las obras ya ejecutadas y distinguiendo entre obras en curso y obras finalizadas, ADIF regularizará las diferencias producidas. En el caso de tratarse de obras en curso se tramitará la incidencia contractual correspondiente y, una vez aprobada ésta, se emitirá la certificación de regularización económica en la que se recogerán los ajustes de medición y como resultado el importe neto que saldará la diferencia al alzo o a la baja entre la medición acreditada y el importe certificado. En el caso de obras finalizadas se tramitará el acta de recepción y la regularización económica con la certificación final o, en su caso, con la liquidación del expediente (Apartado III.2.2.4).

No obstante lo anterior, y a pesar de las actuaciones que la entidad fiscalizada está llevando a cabo, lo cierto es que las certificaciones de obras y la certificación final de las ejecutados no se corresponde exactamente con las obras que realmente se han realizado, lo que ha impedido que puedan notificarse a los contratistas las liquidaciones (Apartado III.2.2.4).

CONTRATOS DE SERVICIOS

FASE DE ADJUDICACIÓN DE LOS CONTRATOS

Decimoséptima.- En la propuesta de adjudicación del expediente nº 42, por importe de 6.986 miles de euros, así como en el informe complementario de 29 de septiembre de 2004, se indicó que los proyectos “elaboración del proyecto constructivo de nuevas instalaciones para el mantenimiento de infraestructura en Hospitalet”, y el “proyecto constructivo de remodelación del Edificio de Autocama en Barcelona Sants” ya se habían entregado y, por tanto, habían sido recepcionados, por lo que parte del objeto de este contrato se destinó a la regularización de actuaciones sin cobertura contractual, como nueva vulneración del principio formal de la contratación pública. El art. 28 TRLCSP se refiere al carácter formal de la contratación del sector público, prohibiendo expresamente la contratación verbal. La formalidad del contrato se residencia en el procedimiento, que garantiza y se articula en torno a los principios de igualdad, objetividad y concurrencia competitiva (Apartado III.2.3.1).

FASE DE EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS

Decimoctava.- En el 38% de los contratos de servicios se incrementó el precio de adjudicación, entre el 19% y el 199%, debido a la tramitación de proyectos modificados, motivados por deficiencias en el proyecto constructivo inicial, por la adecuación del plazo de ejecución del servicio al plazo de construcción de las obras, así como por circunstancias imprevistas sin justificar Si bien son significativos los incrementos del modificado nº 4 del expediente nº 40 y del modificado nº 3 del expediente nº 41, ya que el primero de ellos supuso un incremento del 61% y el segundo un incremento del 81%, por lo que tal circunstancia pudiera desvirtuar el objeto inicial del contrato más que modificarlo, aunque es preciso poner de manifiesto que la normativa aplicable, PCG y PCP, no recogen límite alguno para la tramitación de modificados (Apartado III.2.3.2).

Decimonovena.- En el 36,4% de los expedientes de servicios se produjeron incrementos en el plazo inicial de ejecución superiores al 100% que, en su mayor parte, estuvieron motivados, entre otras razones, por la necesidad de coordinarse con los trabajos de las obras, así como por la obtención de preceptivas autorizaciones para la realización de las prestaciones del contrato y, si bien dichas razones pudieran considerarse justificadas, evidencian una deficiente planificación de los trabajos (Apartado III.2.3.2).

Vigésima.- En el 54% de los contratos de servicios no se extendió el acta de conformidad de finalización de los trabajos. En particular, en el expediente nº 40 se determinó como fecha de finalización de los trabajos, según la duodécima prórroga aprobada el 15 de noviembre de 2013, el 7 de junio de 2014, sin embargo, su recepción (certificado de conformidad) se efectuó en febrero de 2015 con un retraso de siete meses, sin que consten sus causas (Apartado III.2.3.2).

Por otro lado, en la práctica totalidad de los contratos la liquidación no se acordó en el plazo previsto en los pliegos, sin que consten los motivos. El retraso más significativo fue el del expediente nº 44 en el que la liquidación se aprobó en noviembre de 2010, transcurrido más de un año desde la recepción de los trabajos, que tuvo lugar en septiembre de 2009 (Apartado III.2.3.2).

Vigesimoprimera.- En la Resolución de aprobación del expediente de gasto y la liquidación correspondiente del expediente nº 40, que se efectuó con un retraso de ocho meses, fueron regularizados, mediante su convalidación, parte de los trabajos ejecutados sin tener soporte presupuestario, entre 2012 y 2014, por un importe de 908 miles de euros, lo que representó el 22% del importe de adjudicación (Apartado III.2.3.2).

La convalidación de actuaciones sin la cobertura contractual implica la eliminación de trámites esenciales del procedimiento, teniendo en cuenta que en la contratación del sector público no es admisible la contratación verbal. La Asesoría Jurídica, en su informe de 24 de septiembre de 2015, indicó que era procedente su abono, evitando un eventual enriquecimiento injusto por parte de ADIF, sin embargo manifestó la necesidad de suprimir esta práctica que estaba "*adquiriendo una habitualidad no deseable*" (Apartado III.2.3.2).

Vigesimosegunda.- Siete expedientes de servicios experimentaron incrementos en el importe de adjudicación debido a proyectos modificados, revisiones de precios, certificaciones adicionales superiores al 10%. Los expedientes nº 40 y nº 41 experimentaron los mayores incrementos respecto del importe de adjudicación. El importe total del incremento del expediente nº 40 ascendió a 9.462 miles de euros, lo que supuso un incremento del 234,4% respecto al importe de adjudicación. En dicho expediente se abonaron 2.201 miles de euros en concepto de revisión de precios. (Apartado III.2.3.2).

En el segundo, expediente nº 41, el incremento ascendió a 9.546 miles de euros, lo que representó un 258% respecto del precio de adjudicación. En dicho expediente se abonaron 2.183 miles de euros por revisión de precios de los cuales 1.454 miles correspondieron a revisión de precios como consecuencia de la formalización de modificados (Apartado III.2.3.2).

CONTRATOS DE SUMINISTROS

FASE DE PREPARACIÓN DE LOS CONTRATOS

Vigesimotercera.- Los contratos de suministros se tramitaron de forma independiente a la ejecución de las obras lo que motivó ampliaciones del plazo de ejecución que originaron revisiones de precios, incrementando el coste del contrato, y puso de manifiesto una deficiente gestión al carecer de una adecuada planificación o previsión (Apartado III.2.4.2).

FASE DE ADJUDICACIÓN DE LOS CONTRATOS

Vigesimocuarta.- Siete de los ocho expedientes de la muestra se adjudicaron por procedimiento abierto, por concurso o atendiendo a la "*oferta económicamente más ventajosa*". En los expedientes sujetos a la Ley 31/2007 se acudió a procedimiento abierto por la naturaleza y circunstancias del suministro y se utilizaron varios criterios de adjudicación por requerir el empleo de una tecnología avanzada y ser contratos susceptibles de ver reducido el plazo de ejecución. Sin embargo, sobre este último aspecto, se apreció que los expedientes fueron objeto de diversas ampliaciones del plazo inicial de ejecución y los aspectos tecnológicos tuvieron la misma puntuación que el resto de criterios (Apartado III.2.4.3).

En algunos expedientes de servicios adjudicados por procedimiento abierto, la descripción de los criterios de valoración incluyó aspectos más relacionados con la capacidad del licitador que con la oferta (Apartado III.2.4.2).

Vigesimoquinta.- En el expediente nº 60, que se tramitó por un procedimiento negociado sin previa convocatoria de licitación debido a razones técnicas, artísticas o motivos relacionados con la protección de derechos exclusivos, a tenor de lo dispuesto en el artículo 59.d) de la Ley 31/2007, no se justificó en el expediente que en atención al objeto de contrato solo podía realizarse por un operador económico. Por otra parte, los aspectos sujetos a negociación fueron el plazo de ejecución y el precio, la empresa presentó una optimación del precio que supuso una disminución representativa del 0,6% del precio inicial, sin que se hayan concretado en dicho informe las partidas a las que afecta la disminución del precio (Apartado III.2.4.2).

FASE DE EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS

Vigesimosexta.-. En siete expedientes se produjeron incrementos en el plazo inicial de ejecución, siendo los más significativos los relativos a los expedientes nº 53, nº 54, nº 55 y nº 56, que representaron un 190%, 177,8%, 190% y 225% respectivamente. Estos incrementos se debieron a que el plazo del contrato original estaba afectado por cierto grado de incertidumbre debido a que el objeto del contrato (traviesas, balastro o carril) fue solicitado con anterioridad a la redacción del proyecto de montaje de vías y, consecuentemente, antes de la propia licitación de las obras (Apartado III.2.4.4).

Vigesimoséptima.- El expediente nº 56 fue objeto de un proyecto modificado que tuvo por objeto introducir una nueva unidad de traviesas (3.540 unidades/PR-01), con respecto de las previstas inicialmente. Sin embargo, en el informe de liquidación la partida correspondiente a esas nuevas unidades se incrementó debido "*a la necesidad de suministrar dicha tipología de traviesas a la obras de la Estación de Alicante*", por lo que lo ajustado a derecho hubiera sido formalizar otro contrato (Apartado III.2.4.4).

Vigesimoctava.- La recepción del expediente nº 59 se efectuó de conformidad con un retraso de cinco meses, motivado por la aprobación de una ampliación del plazo de ejecución en abril de 2011 y por un importe inferior al precio de adjudicación. No obstante, desde septiembre de 2010 hasta octubre de 2011, el importe de las certificaciones por trabajo ejecutado fue cero, es decir, el suministro ya se había ejecutado y pagado en su totalidad, aunque por un importe inferior al de adjudicación, cifrado en 1.012 miles de euros, en el mes de noviembre de 2010, seis meses antes

del plazo inicialmente pactado y cinco meses antes de la formalización de la ampliación de plazo. En definitiva, carece de sentido la ampliación de plazo suscrita y nada se formaliza en relación con la reducción del importe contratado, lo que contraviene el carácter formal consagrado en los textos legales que ha de presidir toda la contratación pública (Apartado III.2.4.4).

Situación similar se dio en el expediente nº 60, por importe de adjudicación de 1.561 miles de euros y un plazo de ejecución de 12 meses, que se formalizó el 15 de marzo de 2012 y debió finalizar, en consecuencia, el 16 de marzo de 2013. Durante su ejecución no se produjeron incidencias y la recepción de conformidad se efectuó el 14 de diciembre de 2012, con tres meses de antelación a la finalización teórica del contrato. Según el cuadro resumen de certificaciones, éstas se abonaron en el periodo comprendido entre mayo y agosto de 2012 por un importe de 1.551 miles de euros. A partir de septiembre de 2012 y hasta noviembre de 2012 las certificaciones fueron cero, sin que se haya encontrado justificación para ello (Apartado III.2.4.4).

Vigesimonovena.- En siete expedientes el órgano de contratación no aprobó la liquidación dentro del plazo, sin que se haya concretado los motivos de este retraso, siendo significativo el retraso en el expediente nº 56, ya que la liquidación de contrato se efectuó en mayo de 2014, un año después de la recepción de conformidad que se realizó en mayo del año anterior (Apartado III.2.4.4).

Trigésima.- Debido a las variaciones del plazo inicial de ejecución, en algunos casos se produjeron revisiones de precios que incrementaron el coste de los contratos en un total de 791 miles de euros, cuando su plazo inicial era inferior a un año, por lo que de haberse ejecutado dentro del plazo no se hubiesen producido dicha revisión. En este sentido, en el expediente nº 53 el importe a abonar por dicho concepto ascendió a 300 miles de euros, 302 miles en el nº 54 y en el nº 55, el incremento 189 miles (Apartado III.2.4.4).

ADJUDICACIONES DIRECTAS

CONTRATOS MENORES

Trigesimoprimera.- El expediente nº 13 de consultoría y asesoramiento, que fue adjudicado en enero de 2006 por importe de 8 miles de euros y un plazo de ejecución de 15 días, tuvo por objeto la emisión de un informe que analizase la viabilidad de ejecutar un túnel bajo la calle Mallorca a la altura del templo de la Sagrada Familia, teniendo en cuanta las distintas alternativas planteadas. En septiembre de 2001 se adjudicó un contrato, cuyo objeto fue la redacción del proyecto y control de las obras de la plataforma del túnel de la calle Mallorca (expediente de servicios nº 40 de la muestra), por lo que no resulta coherente que primero se contrate la redacción de proyecto y más de cuatro años después el asesoramiento para determinar la viabilidad de túnel, evidenciando una deficiente planificación. Por otro lado, en la propuesta de inicio del expediente, de 1 de diciembre de 2005, se justificó la adjudicación a un empresario en particular por poseer unas características que resultaban necesarias para su ejecución, sin embargo en el Pliego Técnico del expediente no se especificaron las citadas características lo que desvirtúa la motivación de la adjudicación (Apartado III.2.5.1).

ACUERDOS MARCO Y CONVENIOS

Trigesimosegunda.- Con carácter general, el período de tiempo en el que los Acuerdos Marco deberán producir efectos, se regula de forma que conduce a la indeterminación del plazo de vigencia, dado que si bien la duración se cifra en cuatro años, admite la prórroga automática por períodos sucesivos de dos años, circunstancia que podría convertir el Acuerdo Marco en indefinido (Apartado III.2.5.2)

Además, los acuerdos se adjudicaron, mediante un procedimiento sin convocatoria de licitación previa, debido al conocimiento técnico y la experiencia demostrada de las empresas adjudicatarias. Si bien dichas empresas habían participado con anterioridad en procedimientos de contratación con prestaciones similares, lo que pudiera entenderse como una restricción a la competencia, que se prohíbe por la normativa cuando se recurre de una manera abusiva (Apartado II.2.5.2).

Trigesimotercera.- De forma generalizada los contratos pedidos derivados de Acuerdos Marco o Convenios experimentaron ampliaciones del plazo inicial de ejecución que estuvieron motivadas por la necesidad de continuar con la prestación de los contratos de servicios debido a las incidencias surgidas durante la ejecución de los proyectos constructivos de las plataformas, si bien estos incrementos pudieren estar justificados lo que realmente evidencia es una deficiente planificación de ejecución de las obras (Apartado III.2.5.2).

GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES RECOGIDAS EN EL INFORME DE FISCALIZACIÓN APROBADO POR EL PLENO DE TRIBUNAL DE CUENTAS EL 25 DE ABRIL DE 2013

Trigesimocuarta.- En el informe de Fiscalización aprobado el 25 de abril de 2013 se recogieron dos recomendaciones. Sobre la primera se recomendó modificar sus procedimientos internos de contratación para someter a un mismo régimen jurídico tanto los contratos de obra como los de suministros y servicios relacionados con la construcción o modificación de infraestructuras ferroviarias. Si bien dicha forma de ADIF y ADIF-AV, al margen de la recomendación del Tribunal en su informe de 2013, ha recibido el correspondiente respaldo legal vigente a día de hoy, ya que mediante Real Decreto-Ley 15/2013 se modificó la Ley del Sector Ferroviario permitiendo que la contratación de suministros y servicios relacionados con obras de infraestructuras ferroviarias puedan acogerse a la Ley 31/2007 reguladora de los procedimientos de contratación en los sectores excluidos, aunque la Ley de 2003 ha sido derogada expresamente por la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario, el artículo 24.2.d) y 24.3 de la misma es de idéntico contenido al artículo 22 de la Ley 2003 que regulaba esta materia en su apartado 2.d).

Sobre la segunda se recomendó poner en marcha las medidas y procedimientos que permitan efectuar una previsión más realista de los plazos y costes de ejecución de las actuaciones que tiene encomendadas, destinando más recursos a las labores de investigación previa durante la fase de redacción de los proyectos constructivos con el objeto de evitar la utilización generalizada de las modificaciones de los contratos y las suspensiones temporales; efectuar una previsión más realista de los plazos necesarios para la finalización de los procedimientos de expropiación de terrenos de modo que se reduzcan los retrasos en el inicio de las obras por la falta de disponibilidad de los terrenos y detallar en los expedientes que tramite para autorizar las prórrogas de los contratos y las obras complementarias las razones en las que éstas se fundamentan y evitar la concesión de las prórrogas que se motiven por razones que no las justifican.

Si bien a la vista de los trabajos de fiscalización se han mantenido las mismas deficiencias, en el momento de la aprobación del Informe del Tribunal de 25 de abril de 2013, la práctica totalidad de los contratos examinados en la presente fiscalización ya se encontraban en un estado de tramitación avanzado (Apartado IV).

VI. RECOMENDACIONES.

Primera.- Planificar las actuaciones preparatorias de los contratos para que se ejecuten de una forma metódicamente organizada. En particular en las obras civiles de gran envergadura y complejidad como las incluidas en el ámbito de esta fiscalización, debe darse una mayor preponderancia a la redacción del proyecto mediante un completo análisis y estudio del proyecto que permita una ejecución de obra en menos tiempo y con menor incidencias de todo tipo (ampliaciones de plazo, modificados, complementarios, suplementos de gasto, suspensiones etc.).

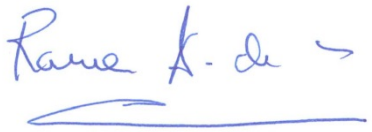
Segunda.- Establecer los mecanismos necesarios para que sistema de control interno proporcione la seguridad suficiente, al objeto de garantizar el correcto funcionamiento de la organización de acuerdo con la normativa que le es aplicable y con los principios de buena gestión y eficiencia, eficacia y economía en la gestión del gasto público.

Tercera.- Mejorar la actuación de la ACO de manera que permita, en primer lugar, reforzar el valor del informe previo que la ACO debe llevar a cabo sobre el proyecto; en segundo, acomodar los medios personales y materiales de que disponen, a lo largo de toda la ejecución, a las importantes tareas que han de realizar y por último, homogeneizar el registro y la documentación aneja a las mediciones efectuadas, garantizando su fidelidad y los criterios utilizados, además de poder garantizar su trazabilidad en casos de cambios de personal o de control posterior.

Cuarto.- Designar para cada contrato de obras, por su complejidad y volumen, un responsable del contrato vinculado al órgano de contratación, sin menoscabo las competencias atribuidas legalmente al Director facultativo de las obras, que garantice el cumplimiento legal, supervisando la evolución física de la obra ejecutada según su correspondiente programa de trabajo y su avance financiero (siguiendo el presupuesto establecido). La justificación de su actuación reside en suponer una barrera adicional que impida en algunos casos la captura de los Directores facultativos y otro personal por determinados contratistas.

Quinta.- Implementar un sistema o aplicación integral de información que incorpore todas las actuaciones con incidencia en los diferentes expedientes contractuales: jurídicas, económicas y técnicas. La pluralidad de fuentes de información, su fraccionamiento en base a diferentes criterios y, en ocasiones, su falta de actualización, en muchos casos impiden tener una información real y actualizada. La adopción de esta medida contribuiría a una mejor planificación de las actuaciones y facilitaría su control.

Madrid, 30 de marzo de 2017
El PRESIDENTE



Ramón Álvarez de Miranda García

ANEXOS

RELACIÓN DE ANEXOS

ANEXO I: RESUMEN DE CONTRATACIÓN TOTAL AVE BARCELONA (SANTS)-FIGUERES

ANEXO II: RESUMEN DE LA CONTRATACIÓN POR TIPO DE CONTRATO Y PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN Y DE LA MUESTRA SELECCIONADA AVE BARCELONA (SANTS)-FIGUERES

ANEXO III: RESUMEN DE LOS CONTRATOS FISCALIZADOS AVE BARCELONA (SANTS)-FIGUERES CON SUS INCIDENCIAS

ANEXO IV: CONTRATOS DE OBRAS FISCALIZADOS

ANEXO V: RELACIÓN DE CONTRATOS MODIFICADOS DE OBRAS CON DETALLE DE LAS BAJAS

ANEXO VI: RELACIÓN DE EXPEDIENTES CON AMPLIACIÓN DEL PLAZO INICIAL DE EJECUCIÓN

ANEXO VII: CONTRATOS DE SERVICIOS FISCALIZADOS

ANEXO VIII: CONTRATOS DE SUMINISTROS FISCALIZADOS

ANEXO IX: CONTRATOS MENORES FISCALIZADOS

ANEXO X: ACUERDOS MARCO Y CONVENIOS FISCALIZADOS

ANEXO I
RESUMEN DE CONTRATACIÓN TOTAL AVE BARCELONA (SANTS)-FIGUERES

(Importes en miles de euros IVA excluido y plazo en meses)

Clase de contratos	Nº	%	Precio de Licitación	% Baja	Precio de Adjudicación	Plazo Inicial	Modificados			Prórrogas			Revisiones		Ampliaciones		Adicional de		Adicional de		Coste Total	% sobre Licitación	% sobre Adjudicación	% Coste/Total Inversión	Plazo Total	% sobre Plazo Inicial	% Plazo/Total Plazo
							Nº	Importe	Meses	Nº	Importe	Meses	Nº	Importe	Nº	Meses	Nº	Importe	Nº	Importe							
Contratos de Obras	97	30,0	3.721.106	23,3	2.854.533	1.437	53	329.249	232	0	0	0	41	107.277	218	1.397	29	59.405	21	28.774	3.379.238	-9,2	18,4	89,9	3.066	113,4	34,0
Principales	77	23,8	3.579.759	24,2	2.713.186	1.291	50	327.861	232	0	0	0	40	107.245	200	1.313	23	53.601	17	27.276	3.229.169	-9,8	19,0	85,9	2.836	119,7	31,5
Complementarios	18	5,6	130.471	0,0	130.471	135	3	1.388	0	0	0	0	1	32	18	84	6	5.804	4	1.498	139.193	6,7	6,7	3,7	219	62,2	2,4
Emergencia	2	0,6	10.876	0,0	10.876	11	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10.876	0,0	0,0	0,3	11	0,0	0,1
Contratos de Servicios	100	31,0	163.541	16,9	135.864	2.090	69	42.314	291	10	1.344	86	43	9.538	241	1.763	0	0	47	516	189.576	15,9	39,5	5,0	4.230	102,4	46,9
Contratos de Suministros	23	7,1	130.681	2,5	127.377	227	3	-611	0	0	0	0	2	411	54	360	0	0	14	-6.551	120.626	-7,7	-5,3	3,2	587	158,6	6,5
Contratos Menores	38	11,8	688	10,9	613	65	1	0	0	0	0	0	0	0	1	9	0	0	0	0	613	-10,9	0,0	0,0	74	13,8	0,8
Pedidos contra Acuerdo Marco	65	20,1	67.611	0,3	67.416	669	15	-879	16	3	651	18	7	978	39	357	0	0	15	1.495	69.661	3,0	3,3	1,9	1.060	58,4	11,8
TOTAL	**323**	**100,0**	**4.083.627**	**22,0**	**3.185.803**	**4.488**	**141**	**370.073**	**539**	**13**	**1.995**	**104**	**93**	**118.204**	**553**	**3.886**	**29**	**59.405**	**97**	**24.234**	**3.759.714**	**-7,9**	**18,0**	**100,0**	**9.017**	**100,9**	**100,0**

Fuente: Elaboración Tribunal de Cuentas con datos iniciales entregados por ADIF.

ANEXO II

RESUMEN DE LA CONTRATACION POR TIPO DE CONTRATO Y PROCEDIMIENTO DE CONTRATACION Y DE LA MUESTRA SELECCIONADA AVE BARCELONA (SANTS-FGUERES)

(Importes en miles de euros IVA excluido)

TIPO CONTRATO	DATOS GENERALES				DATOS MUESTRA			
	N° Contratos	% Contratos	Importe Adjudicación	% Importe	N° Contratos	% sobre Total	Importe Adiudicación	% sobre Total
Obras	**97**	**30,0**	**2.854.533**	**89,6**	**39**	**40,2**	**2.227.710**	**78,0**
Abierto	*61*	***18,9***	*2.673.053*	***83,9***	*21*	*34,4*	*2.097.435*	*78,5*
Concurso	58	**18,0**	2.671.334	**83,8**	20	34,5	2.096.231	78,5
Subasta	3	**0,9**	1,719	**0,1**	1	33,3	1,204	70,0
Negociado	*34*	***10,5***	*172,510*	***5,4***	*17*	*50,0*	*121,896*	*70,7*
Negociado con Publicidad	1	**0,3**	2,752	**0,1**	1	100,0	2,752	100,0
Negociado sin publicidad	33	**10,2**	169,758	**5,3**	16	48,5	119,144	70,2
Restringido	*2*	***0,6***	*8,970*	***0,3***	*1*	*50,0*	*8,379*	*93,4*
Concurso	1	**0,3**	8,379	**0,3**	1	100,0	8,379	100,0
Subasta	1	**0,3**	591	**0,0**	0	0,0	0	0,0
Servicios	**100**	**31,0**	**135,864**	**4,3**	**13**	**13,0**	**58,507**	**43,1**
Abierto	*82*	***25,4***	*118,129*	***3,7***	*9*	*11,0*	*48,066*	*40,7*
Concurso	82	**25,4**	118,129	**3,7**	9	11,0	48,066	40,7
Negociado	*18*	***5,6***	*17,735*	***0,6***	*4*	*22,2*	10,441	*58,9*
Negociado sin publicidad	18	**5,6**	17,735	**0,6**	4	22,2	10,441	58,9
Suministros	**23**	**7,1**	**127,377**	**4,0**	**8**	**34,8**	**68,996**	**54,2**
Abierto	*17*	***5,2***	*125,594*	***3,9***	*7*	*41,2*	*67,435*	*53,7*
Concurso	15	**4,6**	125,408	**3,9**	7	46,7	67,435	53,8
Subasta	2	**0,6**	186	**0,0**	0	0,0	0	0,0
Negociado	*6*	***1,9***	*1,783*	***0,1***	*1*	*16,7*	*1,561*	*87,5*
Negociado sin publicidad	6	**1,9**	1,783	**0,1**	1	16,7	1,561	87,5
Contratos menores	**38**	**11,8**	**613**	**0,0**	**14**	**36,8**	**221**	**36,1**
Pedidos contra Acuerdos Marco	**65**	**20,1**	**67,416**	**2,1**	**8**	**12,3**	**32,715**	**48,5**
Total general	**323**	**100,0**	**3.185.803**	**100,0**	**82**	**25,4**	**2.388.149**	**75,0**

Fuente: Elaboracion Tribunal de Cuentas con datos iniciales entregados por ADIF.

ANEXO III

RESUMEN DE LOS CONTRATOS FISCALIZADOS AVE BARCELONA (SANTS)-FIGUERES CON SUS INCIDENCIAS

(Importes en miles de euros IVA excluido y plazo en meses)

Clase de contratos	N°	%	Precio de Licitacion	% Baja	Precio de Adjudicación	Plazo Inicial	Variación precio	Variación plazo	Revisiones de Precios	Adicional Certificación / Liquidación	Coste Total	% sobre Licitación	% sobre Adjudicación	% Coste/Total Inversión	Plazo Total	% Plazo Inicial	% Plazo/Total Plazo
Contratos de Obras	39	65,0	2.907.179	23,4	2.227.710	737	258,881	844	58,327	52,614	2.597.532	-10,7	16,6	94,5	1,581	114,5	58,3
Principales	26	43,3	2.789.086	24,4	2.109.617	633	258,881	779	56,483	47,182	2.472.163	-11,4	17,2	89,9	1,412	123,1	52,0
Complementarios	12	20,0	107,676	0,0	107,676	98	0	65	1,844	5,432	114,952	6,8	6,8	4,2	163	66,3	6,0
Emergencia	1	1,7	10,417	0,0	10,417	6	0	0	0	0	10,417	0,0	0,0	0,4	6	0,0	0,2
Contratos de Servicios	13	21,7	68,919	15,1	58,507	483	23,401	431	5,781	-2,483	85,206	23,6	45,6	3,1	914	89,2	33,7
Contratos de Suministros	8	13,3	70,707	2,4	68,996	101	287	117	986	-4,525	65,744	-7,0	-4,7	2,4	218	115,8	8,0
TOTAL	**60**	**100,0**	**3.046.805**	**22,7**	**2.355.213**	**1,321**	**282,569**	**1,392**	**65,094**	**45,606**	**2.748.482**	**-9,8**	**16,7**	**100,0**	**2,713**	**105,4**	**100,0**

Fuente: Elaboracion Tribunal de Cuentas con datos iniciales entregados por ADIF.

Clase de contratos	N°	%	Precio de Licitación	% Baja	Precio de Adjudicación	Plazo Inicial	Variación precio	Variación plazo	Revisiones de Precios	Adicional Certificación / Liquidación	Coste Total	% sobre Licitación	% sobre Adjudicación	% Coste/Total Inversión	Plazo Total	% Plazo Inicial	% Plazo/Total Plazo
Contratos menores	14	63,6	254	13,0	221	22	0	0	0	0	221	-13,0	0,0	0,0	22	0,0	0,8
Pedidos contra Acuerdo Marco	8	36,4	32,800	0,3	32,715	179	-448	138	105	745	33,117	1,0	1,2	1,2	317	77,1	11,7
TOTAL	**22**	100,0	**33,054**	**0,4**	**32,936**	**201**	**-448**	**138**	**105**	**745**	**33,338**	**0,9**	**1,2**	**1,2**	**339**	**68,7**	**12,5**

Fuente: Elaboracion Tribunal de Cuentas con datos iniciales entregados por ADIF.

ANEXO IV
CONTRATOS DE OBRAS FISCALIZADOS

(Importes en miles de euros IVA excluido)

Nº Orden	Ejercicio	Expediente	Procedimiento Adjudicación	Forma de Adjudicación	Objeto	Fecha Licitación	Importe Licitación	Fecha Adjudicación	Importe Adjudicación	% Baja	Legislación
1	2005	3.5/5300.0117/0-00000	Abierto	Concurso	Obras de remodelación de la estación de Barcelona Sants y su entorno. Infraestructura, vías y andenes.	05/07/2005	104.028	14/02/2006	67.086	35,5	TRLCAP
2	2005	3.5/3700.0219/7-00000	Restringido	Concurso	Obras de ejecución del proyecto de adecuación de las instalaciones de seguridad y comunicaciones en el entorno de Barcelona Sants por afección LAV Madrid-Barcelona	14/07/2005	8.379	25/11/2005	8.379	0,0	LEY 48/98
3	2006	3.6/5500.0341/9-00000	Abierto	Concurso	Ejecución de las obras de construcción de plataforma Madrid - Zaragoza - Barcelona - Frontera Francesa. Tramo: Nudo de la Trinidad - Montcada. Provincia de Barcelona.	03/11/2006	147.728	23/02/2007	110.028	25,5	TRLCAP
4	2006	3.6/5500.0405/2-00000	Abierto	Concurso	Obras ejecución proyecto construccion plataforma LAV Madrid-Zaragoza-Barcelona-Frontera francesa. Tramo: Mollet del Vallés-Montornés del Vallés	26/12/2006	131.419	30/03/2007	90.916	30,8	TRLCAP
5	2006	3.6/5500.0343/5-00000	Abierto	Concurso	Obras de ejecucion del proyecto de construcción de plataforma LAV Madrid-Zaragoza-Barcelona-Frontera francesa.Tramo: Cornellà del Terri-Vilademuls	29/09/2006	123.392	26/12/2006	80.390	34,9	TRLCAP
6	2006	3.6/5500.0344/3-00000	Abierto	Concurso	Obras de ejecución del Proyecto de construcción de plataforma de LAV Madrid-Zaragoza-Barcelona-Frontera francesa. Tramo: Vilademuls-Pontós	29/09/2006	108.815	26/12/2006	73.341	32,6	TRLCAP
7	2006	3.7/5500.0742/6-00000	P. Actuaciones complementarias		Obras complementarias proyecto construccion plataforma LAV Madrid-Zaragoza- Barcelona-Frontera francesa. Tramo: Riells-Massanes	27/10/2006	5.855	29/06/2007	5.855	0,0	TRLCAP
8	2007	3.7/5500.0710/3-00000	Abierto	Concurso	Obras de ejecución del proyecto construcción plataforma y vía LAV Madrid-Zaragoza-Barcelona-Frontera francesa. Tramo: Túneles urbanos y estación de Girona. Fase 1	29/06/2007	335.191	28/09/2007	240.198	28,3	TRLCAP
9	2007	3.7/5500.0731/9-00000	Abierto	Concurso	Proyecto construcción plataforma y vía de la LAV Madrid-Zaragoza-Barcelona-Frontera francesa. Tramo: túnel conexion Sants-La Sagrera	23/07/2007	212.243	18/01/2008	154.598	27,2	TRLCAP
10	2007	3.7/5500.0795/4-00000	Abierto	Concurso	Obras de ejecución proyecto construcción plataforma LAV Madrid-Zaragoza-Barcelona-Frontera francesa. Tramo: La Sagrera-Nudo de La Trinidad. Sector Sant Andreu	30/11/2007	238.653	20/02/2008	152.952	35,9	TRLCAP
11	2007	3.7/5500.0711/1-00000	Abierto	Concurso	Obras ejecución proyecto construcción plataforma LAV Madrid-Zaragoza-Frontera francesa. Tramo: Sarrià de Ter-Sant Julià de Ramis	29/06/2007	100.844	26/10/2007	71.051	29,5	TRLCAP
12	2007	3.7/5500.0677/4-00000	Abierto	Concurso	Obras ejecución proyecto construcción plataforma LAV Madrid-Zaragoza-Barcelona-Frontera francesa. Tramo: Borrassà-Figueres	26/05/2007	99.078	28/09/2007	66.414	33,0	TRLCAP
13	2007	3.7/5500.0704/6-00000	Abierto	Concurso	Obras ejecución proyecto construcción plataforma LAV Madrid-Zaragoza-Frontera francesa. Tramo: Riudellots-Frontera Francesa	29/06/2007	92.933	26/10/2007	64.236	30,9	TRLCAP
14	2007	3.7/5500.0794/7-00000	Abierto	Concurso	Obras ejecución proyecto construcción plataforma LAV Madrid-Zaragoza-Barcelona-Frontera francesa. Tramo: La Sagrera-Nudo de La Trinidad. Sector Sagrera Provincia de Barcelona	30/11/2007	85.050	20/02/2008	58.574	31,1	TRLCAP
15	2007	3.7/5500.0708/7-00000	Abierto	Concurso	Proyecto de construcción de plataforma de da LAV Madrid - Zaragoza - Barcelona-Frontera francesa. Tramo: Montcada-Mollet.	29/06/2007	44.361	26/10/2007	31.204	29,7	TRLCAP

ANEXO IV
CONTRATOS DE OBRAS FISCALIZADOS

(Importes en miles de euros IVA excluido)

Nº Orden	Ejercicio	Expediente	Procedimiento Adjudicación	Forma de Adjudicación	Objeto	Fecha Licitación	Importe Licitación	Fecha Adjudicación	Importe Adjudicación	% Baja	Legislación
16	2007	3.7/5300.0631/6-00000	Negociado con Publicidad		Obras de adecuación del vestíbulo para acceso a Alta Velocidad en la Estación de Barcelona Sants.	03/04/2007	2.912	09/07/2007	2.752	5,5	Derecho Privado
17	2008	3.8/3700.0663/0-00000	Abierto	Varios Criterios	Obra proyecto constructivo de las instalaciones de señalización, telecomunicaciones fijas y elementos asociados para el tramo Barcelona-Figueres, de la LAV Madrid-Zaragoza-Barcelona-Frontera Francesa.	27/06/2008	179.235	23/12/2008	161.751	9,8	LEY 31/2007
18	2008	3.8/3700.0748/9-00000	Abierto	Varios Criterios	Obras adecuacion línea Barcelona-Francia y accesos para su explotación en ancho internacional. Tramo: Girona-Figueres	31/10/2008	89.689	30/01/2009	80.891	9,8	LEY 31/2007
19	2008	3.8/3700.0630/9-00000	Abierto	Varios Criterios	Obras de ejecución del proyecto constructivo y realización del mantenimiento de las instalaciones de la línea aérea de contacto y sistemas asociados del tramo Barcelona-Figueras de la LAV Madrid-Zaragoza-Barcelona-Frontera Francesa	27/06/2008	73.200	26/09/2008	62.725	14,3	LEY 31/2007
20	2008	3.8/5300.0507/6-00000	P. Actuaciones complementarias		Ejecución del proyecto de obras complementarias al proyecto constructivo de ampliación y mejora de la estación de Barcelona Sants y su entorno. Infraestructura, vía y andenes . LAV Madrid-Zaragoza-Barcelona-Frontera Francesa	20/02/2008	13.403	20/02/2008	13.403	0,0	TRLCAP
21	2008	3.8/5300.0626/4-00000	P. Actuaciones complementarias		Obras complementarias a las obras de adecuación para el aparcamiento lado mar en Barcelona Sants	28/11/2008	5.285	28/11/2008	5.285	0,0	LEY 31/2007
22	2008	3.8/3700.0741/4-00000	Negociado sin publicidad		Ejecución de las obras del proyecto constructivo de instalaciones de telecomunicaciones móviles para el tramo Barcelona-Figueres de la línea de alta velocidad Madrid-Zaragoza-Barcelona-Frontera Francesa. (Fase 2).	24/10/2008	248	04/12/2009	248	0,0	Instrucciones Internas
23	2009	3.9/5500.0307/4-00000	Abierto	Varios Criterios	Proyecto de construccion de la estructura de la Estacion de La Sagrera	21/12/2009	360.040	30/04/2010	315.899	12,3	LCSP
24	2009	3.9/5500.0308/2-00000	Abierto	Varios Criterios	Proyecto de construccion de los accesos a la Estacion de La Sagrera	21/12/2009	223.687	30/04/2010	192.071	14,1	LCSP
25	2009	3.9/5500.0074/0-00000	Abierto	Varios Criterios	Proyecto proteccion acústica tramo: la Roca Ruidellots de la línea alta velocidad Madrid-Zaragoza-Barcelona-Frontera francesa.	27/03/2009	15.351	24/07/2009	13.038	15,1	LCSP
26	2009	3.0/5500.0098/0-00000	Expediente de emergencia		Obras emergencia al contrato de obras de ejecución del proyecto de construcción de plataforma de la línea	30/10/2009	10.417	26/02/2010	10.417	0,0	LCSP
27	2009	3.8/5500.0778/8-00000	Abierto	Varios Criterios	Actuaciones complementarias obras plataforma línea alta velocidad Madrid-Barcelona-Frontera francesa. Tramo: Riells-Massanes.	30/01/2009	9.922	24/07/2009	8.871	10,6	LCSP
28	2009	3.9/2000.0173/4-00000	Negociado sin publicidad		Instalacion y adecuación de sistemas de seguridad en Barcelona Sants.	19/11/2009	629	07/01/2010	524	16,7	Instrucciones Internas
29	2010	3.0/5500.0300/0-00000	P. Actuaciones complementarias		Obras complementarias del proyecto de obras de construcción de plataforma de la línea de alta velocidad Madrid-Zaragoza-Barcelona-Frontera francesa. Tramo: Mollet del Vallés-Montornés del Vallés.	20/12/2010	18.115	20/12/2010	18.115	0,0	LCSP

ANEXO IV
CONTRATOS DE OBRAS FISCALIZADOS

(Importes en miles de euros IVA excluido)

Nº Orden	Ejercicio	Expediente	Procedimiento Adjudicación	Forma de Adjudicación	Objeto	Fecha Licitación	Importe Licitación	Fecha Adjudicación	Importe Adjudicación	% Baja	Legislación
30	2010	3.0/5500.0311/0-00000	P. Actuaciones complementarias		Obras complementarias del contrato de obras de ejecución del proyecto de construcción plataforma y vía de la línea de alta velocidad Madrid-Zaragoza-Barcelona-Frontera francesa. Tramo: túnel de conexión Sants-La Sagrera.	20/12/2010	16.817	20/12/2010	16.817	0,0	LCSP
31	2010	3.0/3700.0218/0-00000	P. Actuaciones complementarias		Obras complementarias del contrato de ejecución del proyecto constructivo y realización del mantenimiento de las instalaciones de la línea aérea de contacto y sistemas asociados del tramo Barcelona-Figueras de la línea de alta velocidad Madrid-Zaragoza-Barcelona-Frontera francesa.	29/10/2010	5.678	29/10/2010	5.678	0,0	LEY 31/2007
32	2010	3.0/3700.0181/0-00000	Negociado sin publicidad		Instalación del sistema de radiocomunicación tren-tierra en túnel de Montmeló y en la línea de alta velocidad Barcelona-Figueres en el tramo Mollet-Montmeló.	09/02/2010	282	26/04/2010	279	1,0	Instrucciones Internas
33	2011	3.11/06402.1276	P. Actuaciones complementarias		Obras complementarias del contrato de obras de ejecución proyecto de construcción de plataforma de la línea de alta velocidad Madrid-Zaragoza-Frontera Francesa. Tramo Nudo de la Trinidad-Montcada.	28/10/2011	6.509	28/10/2011	6.509	0,0	LCSP
34	2011	3.0/5300.0201/0-00000	Abierto	Precio	Obras de ejecución del proyecto de obras complementarias para la estación de Sants de Barcelona.	17/02/2011	1.776	04/05/2011	1.204	32,2	Instrucciones Internas
35	2012	3.11/06402.1176	P. Actuaciones complementarias		Obras complementarias del contrato de obras de ejecución del proyecto de construcción de plataforma de la línea de alta velocidad Madrid-Zaragoza-Barcelona-Frontera francesa. Tramo nudo de la Trinidad-Montcada.	29/06/2012	13.697	29/06/2012	13.697	0,0	TRLCSP
36	2012	3.11/06402.1252	P. Actuaciones complementarias		Proyecto de obras complementarias de construcción de plataforma de la línea de alta velocidad Madrid-Zaragoza-Barcelona-Frontera francesa. Tramo: Montcada-Mollet.	25/05/2012	6.060	25/05/2012	6.060	0,0	TRLCSP
37	2012	3.11/06402.1263	P. Actuaciones complementarias		Obras complementarias del proyecto de construcción plataforma línea de alta velocidad Madrid-Zaragoza-Barcelona-Frontera francesa. Tramo: La Sagrera-Nudo de la Trinidad. Sector Sant Andreu.	30/03/2012	5.791	30/03/2012	5.791	0,0	TRLCSP
38	2012	3.1/5500.1147/0-00000	P. Actuaciones complementarias		Proyecto de obras complementarias del contrato de obras de ejecución proyecto de construcción de plataforma de la línea de alta velocidad Madrid-Zaragoza-Frontera francesa. Tramo: Pontós-Borrasà.	29/06/2012	4.243	29/06/2012	4.243	0,0	TRLCSP
39	2013	3.11/06402.1334	P. Actuaciones complementarias		Autorización a la redacción del proyecto de obras complementarias del proyecto de construcción de plataforma de la línea de alta velocidad Madrid-Zaragoza-Barcelona-Frontera Francesa. Tramo: Túneles urbanos y estación de Girona. Fase I.	31/05/2013	6.224	31/05/2013	6.224	0,0	TRLCSP

Fuente: Elaboración Tribunal de Cuentas con datos iniciales entregados por ADIF.

ANEXO V

RELACIÓN DE CONTRATOS MODIFICADOS DE OBRAS CON DETALLE DE LAS BAJAS

(Importes en miles de euros IVA excluido)

Nº Orden	Expediente	Importe Licitación	Importe Adjudicación	% Baja	Importe Modificados	% Modificados	Importe Total (Adj.+ Modif.)	% Baja Total
1	3.5/5300.0117/0-00000	104.028	67.086	35,5	13.401	20,0	80.487	22,6
2	3.5/3700.0219/7-00000	8.379	8.379	0,0	1.512	18,0	9.891	-18,0
3	3.6/5500.0341/9-00000	147.728	110.028	25,5	21.455	19,5	131.483	11,0
4	3.6/5500.0405/2-00000	131.419	90.916	30,8	18.151	20,0	109.067	17,0
5	3.6/5500.0343/5-00000	123.392	80.390	34,8	15.756	19,6	96.146	22,1
6	3.6/5500.0344/3-00000	108.815	73.341	32,6	14.525	19,8	87.866	19,3
8	3.7/5500.0710/3-00000	335.192	240.198	28,3	47.682	19,9	287.880	14,1
9	3.7/5500.0731/9-00000	212.243	154.598	27,2	30.779	19,9	185.377	12,7
10	3.7/5500.0795/4-00000	238.653	152.952	35,9	28.869	18,9	181.821	23,8
11	3.7/5500.0711/1-00000	100.844	71.051	29,5	7.958	11,2	79.009	21,7
12	3.7/5500.0677/4-00000	99.078	66.414	33,0	12.526	18,9	78.940	20,3
13	3.7/5500.0704/6-00000	92.933	64.236	30,9	12.767	19,9	77.003	17,1
14	3.7/5500.0794/7-00000	85.050	58.574	31,1	11.619	19,8	70.193	17,5
15	3.7/5500.0708/7-00000	44.361	31.204	29,7	6.234	20,0	37.438	15,6
16	3.7/5300.0631/6-00000	2.912	2.752	5,5	2.356	85,6	5.108	-75,4
17	3.8/3700.0663/0-00000	179.235	161.751	9,8	2.003	1,2	163.754	8,6
18	3.8/3700.0748/9-00000	89.689	80.891	9,8	7.698	9,5	88.589	1,2
19	3.8/3700.0630/9-00000	73.200	62.725	14,3	2.680	4,3	65.405	10,6
25	3.9/5500.0074/0-00000	15.351	13.038	15,1	910	7,0	13.948	9,1

Fuente: Elaboración Tribunal de Cuentas con datos iniciales entregados por ADIF.

ANEXO VI

RELACIÓN DE EXPEDIENTES CON AMPLIACIÓN DEL PLAZO INICIAL DE EJECUCIÓN

(Plazo en meses)

Nº Orden	Expediente	Plazo Inicial	Incremento Plazo	Plazo Total	% Variación
1	3.5/5300.0117/0-00000	14	7	21	50,0
2	3.5/3700.0219/7-00000	18	35	53	194,4
3	3.6/5500.0341/9-00000	24	79	103	329,2
4	3.6/5500.0405/2-00000	30	43	73	143,3
5	3.6/5500.0343/5-00000	17,5	33	50,5	188,6
6	3.6/5500.0344/3-00000	19,5	30	49,5	153,8
8	3.7/5500.0710/3-00000	30	57	87	190,0
9	3.7/5500.0731/9-00000	35	47	82	134,3
10	3.7/5500.0795/4-00000	28	69	97	246,4
11	3.7/5500.0711/1-00000	28	27	55	96,4
12	3.7/5500.0677/4-00000	20	24	44	120,0
13	3.7/5500.0704/6-00000	17	28	45	164,7
14	3.7/5500.0794/7-00000	19	27	46	142,1
15	3.7/5500.0708/7-00000	20	41	61	205,0
16	3.7/5300.0631/6-00000	3,5	3	6,5	85,7
17	3.8/3700.0663/0-00000	28	48	76	171,4
18	3.8/3700.0748/9-00000	16	29	45	181,3
19	3.8/3700.0630/9-00000	18	25	43	138,9
22	3.8/3700.0741/4-00000	30	29	59	96,7
23	3.9/5500.0307/4-00000	52	24	76	46,2
24	3.9/5500.0308/2-00000	54	24	78	44,4
25	3.9/5500.0074/0-00000	13	36	49	276,9
27	3.8/5500.0778/8-00000	7	2	9	28,6
28	3.9/2000.0173/4-00000	5	12	17	240,0
30	3.0/5500.0311/0-00000	3	20	23	666,7
31	3.0/3700.0218/0-00000	10	12	22	120,0
35	3.11/06402.1176	6	9	15	150,0
36	3.11/06402.1252	6	9	15	150,0
37	3.11/06402.1263	3	9	12	300,0
38	3.1/5500.1147/0-00000	12	6	18	50,0

ANEXO VII

CONTRATOS DE SERVICIOS FISCALIZADOS

(Importes en miles de euros IVA excluido)

Nº Orden	Ejercicio	Expediente	Procedimiento Adjudicación	Forma Adjudicación	Objeto	Fecha Licitación	Importe Licitación	Fecha Adjudicación	Importe Adjudicación	% Baja	Legislación
40	2001	3.5/5500.0508/5-00000	Abierto	Concurso	Redaccion del proyecto y control del las obras de plataforma del túnel de la calle Mallorca (Barcelona)/Gif	06/08/2001	4.922	21/09/2001	4.036	18,0	LEY 48/98
41	2002	3.5/5500.0505/1-00000	Abierto	Concurso	Consultoría y asistencia para la redacción del proyecto y control de las obras de plataforma del tramo: La Sagrera-Nudo de la Trinidad de la línea de alta velocidad Madrid-Zaragoza-Barcelona-Frontera Francesa.	05/07/2002	4.828	04/10/2002	3.720	22,9	LEY 48/98
42	2004	3.4/5300.0153/8-00000	Negociado sin publicidad		Elaboracion proyectos de ampliación y mejora Barcelona,direccion, control y coordinacion de seguridad y salud.	26/10/2004	6.986	30/11/2004	6.986	0,0	LEY 48/98
43	2004	3.5/5500.0563/0-00000	Abierto	Concurso	Consultoría y asistencia para la redacción del proyecto y control de las obras túneles urbanos y la estación de Girona de la línea de alta velocidad Madrid-Zaragoza-Barcelona-Frontera Francesa.	30/01/2004	6.897	23/06/2004	4.931	28,5	LEY 48/98
44	2005	3.5/5500.0830/3-00000	Abierto	Concurso	Consultoría y asistencia para el seguimiento y control de la planificación y avance de la línea de alta velocidad y coordinación de las obras en el núcleo urbano de Barcelona y su entorno.	28/03/2005	5.168	27/06/2005	3.772	27,0	LEY 48/98
45	2007	3.7/5500.0633/7-00000	Negociado sin publicidad		Consultoría y asistencia para la redacción del estudio básico de alternaticas, proyecto básico y proyecto de construcción. Línea Barcelona-Port Bou. Tramo: Vallbona-Montcada i Reixac.	20/07/2007	1.207	25/09/2007	1.183	2,0	LEY 48/98
46	2008	3.8/5500.0528/7-00000	Abierto	Concurso	Consultoría y asistencia para el apoyo a la dirección de las obras en la propuesta y seguimiento de las medidas de seguridad en la construcción de los túneles de los tramos Sants-La Roca del Vallés (Barcelona) y Riudellots-Figueres (Girona)	10/01/2008	3.668	21/07/2008	3.118	15,0	LEY 48/98
47	2008	3.8/5500.0787/9-00000	Negociado sin publicidad		Contrato de consultoría y asistencia para la evaluación de los estudios de la interacción entre las obras del Túnel de conexión Sants-Sagrera y las del Templo Expiatorio de la Sagrada Familia	14/11/2008	752	23/02/2009	752	0,0	LEY 31/2007
48	2010	3.9/3700.0336/1-00000	Abierto	Varios Criterios	Servicios de transporte por la vía de ancho 1435 Mn de los materiales necesarios para la construcción de la línea de alta velocidad Madrid-Barcelona-Frontera Francesa. Tramos: Barcelona-Sagrera-La Roca.	29/01/2010	8.188	28/05/2010	7.924	3,2	LEY 31/2007
49	2010	3.0/5500.0082/2-00000	Abierto	Varios Criterios	Asistencia oficina técnica para la dirección obras construcción estructura y accesos estación La Sagrera.	29/03/2010	8.617	23/07/2010	7.453	13,5	LEY 31/2007
50	2010	3.0/5500.0085/5-00000	Abierto	Varios Criterios	Servicios de asistencia para el control y vigilancia de las obras del proyecto línea de alta velocidad Madrid-Zaragoza-Barcelona-Frontera francesa. Tramo: La Sagrera-Nudo de la Trinidad. Proyecto.	29/03/2010	9.092	23/07/2010	7.337	19,3	LEY 31/2007
51	2010	3.0/5500.0084/8-00000	Abierto	Varios Criterios	Control y vigilancia obras del proyecto línea de alta velocidad Madrid-Zaragoza-Barcelona-Frontera francesa. Tramo La Sagrera-Nudo de la Trinidad. Accesos a la Estación.	29/03/2010	7.038	23/07/2010	5.775	17,9	LEY 31/2007
52	2011	3.11/46502.1062	Negociado sin publicidad		Verificación "CE" de interoperabilidad por organismo notificado de los subsistemas infraestructura, energía y control.Mando y señalización en línea de alta velocidad: 050 límite TP Ferro. Madrid Puerta de Atocha. Tramo: límite TP Ferro-Barcelona Sants.	16/11/2011	1.559	28/12/2011	1.520	2,5	LEY 31/2007

Fuente: Elaboración Tribunal de Cuentas con datos iniciales entregados por ADIF.

ANEXO VIII

CONTRATOS DE SUMINITROS FISCALIZADOS

(Importes en miles de euros IVA excluido)

Nº Orden	Expediente	Procedimiento Adjudicación	Forma Adjudicación	Objeto	Fecha Licitación	Importe Licitación	Fecha Adjudicación	Importe Adjudicación	% Baja	Legislación
53	3.7/3700.0611/1-00000	Abierto	Concurso	Suministro y transporte de traviesas con sujeciones a las zonas de acopio establecidad para la línea de alta velocidad Madrid-Zaragoza-Barcelona-Frontera Francesa. Tramo: La Roca-Ruidellots.	30/03/2007	13.108	25/05/2007	13.046	0,5	LEY 48/1998
54	3.7/3700.0624/4-00000	Abierto	Concurso	Suministro y transporte de carril en barra larga con sus soldaduras y barra corta de 90 m para la línea de alta velocidad Madrid-Zaragoza-Barcelona-Frontera Francesa. Tramo: La Roca-Ruidellots, con destino a obras ferroviarias.	25/05/2007	9.803	28/09/2007	9.802	0,0	LEY 48/1998
55	3.7/3700.0632/7-00000	Abierto	Concurso	Suministro y transporte de balasto para el tramo La Roca-Riudellots de la línea de alta velocidad Madrid-Zaragoza-Barcelona-Frontera francesa. 1ª fase. Subtramos asociados a las zonas de acopio de la Roca del Vallés Mª de Palautordera y San Feliu de Buixalleu.	26/04/2007	7.698	28/09/2007	7.401	3,9	LEY 48/1998
56	3.9/3700.0246/2-00000	Abierto	Varios criterios	Suministro y transporte de traviesas con sujeciones destinadas a la línea de alta velocidad Madrid-Zaragoza-Barcelona-Frontera Francesa. Tramos: La Sagrera-La Roca y Ruidellots-Girona.	24/07/2009	10.788	27/11/2009	10.474	2,9	LEY 31/2007
57	3.9/3700.0271/0-00000	Abierto	Varios criterios	Suministro y transporte de traviesas con sujeciones destinadas a la línea de alta velocidad Madrid-Zaragoza-Barcelona-Frontera Francesa. Tramo: Girona-Figueres	24/07/2009	9.848	21/12/2009	9.568	2,8	LEY 31/2007
58	3.9/3700.0284/3-00000	Abierto	Varios criterios	Suministro y transporte de carril para la línea de alta velocidad Madrid-Zaragoza-Barcelona-Frontera Francesa. Tramo: La Sagrera-La Roca y Riudellots-Girona	24/07/2009	9.727	30/10/2009	9.319	4,2	LEY 31/2007
59	3.9/3700.0283/5-00000	Abierto	Varios criterios	Suministro y transporte de carril para la línea de alta velocidad Madrid-Zaragoza-Barcelona-Frontera Francesa. Tramo: Girona-Figueres	24/07/2009	8.166	30/10/2009	7.825	4,2	LEY 31/2007
60	3.11/20505.1092	Negociado sin publicidad		Suministro y transporte de traviesdas para vía en placa destinadas a la línea de alta velocidad Madrid. Zaragoza-Barcelona-Frontera Francesa. Tramo: Las Sagrera-Nudo de Mollet.	11/10/2011	1.570	08/02/2012	1.561	0,6	LEY 31/2007

Fuente: Elaboración Tribunal de Cuentas con datos iniciales entregados por ADIF.

ANEXO IX
CONTRATOS MENORES FISCALIZADOS

(Importes en miles de euros IVA excluido)

Nº Orden	Expediente	Tipo Contrato	Objeto	Importe Adjudicación
1	2.14/30414.5003/01	Obras	Nueva ordenación y puestos de control de accesos en la zona de preembarque de alta velocidad del vestíbulo de la estación de Barcelona Sants	29
2	3.0/5304.5093/0-00100	Obras	Suministro e instalación de un sistema de gestión de colas para la venta de billetes en la estación de Barcelona Sants.	38
3	3.0/5304.5126/0-00100	Servicios	Coordinación de seguridad y salud para las obras del proyecto traslado de las oficinas de la delegación de patrimonio de Cataluña y Aragón a la estación de Francia	2
4	3.1/5304.5530/0-00100	Suministros	Ampliación de suministro de licencias para el sistema de información al viajero en la estación de Figueres-Vilafant.	2
5	3.11/24614.5577/01	Suministros	Elamentos complementarios de mobiliario y pequeña electrónica para la instalación de los puestos de visualización del CTC en la estacion de Barcelona Sants.	4
6	3.11/24614.5580/01	Obras	Nuevo control de acceso al aparcamiento planta superior en la estación de Barcelona Sants.	35
7	3.12/24614.5012/01	Suministros	Adaptacion del sistema de información al viajero. Modificación protocolo software con una nueva Mie en la estación de Barcelona Sants	8
8	3.12/24614.5042/01	Obras	Modernización de los aseos públicos de la estación de Girona	42
9	3.13/24614.5001/01	Suministros	Dotación de pórticos y carros portaequipajes para la nueva estación de Girona Alta Velocidad	15
10	3.13/24614.5003/01	Suministros	Dotacion de peanas y cintas delimitadoras para la estacion de Girona Alta Velocidad	10
11	3.13/24614.5016/01	Suministros	Dotación de ceniceros para la estación de Girona Alta Velocidad.	6
12	3.13/30410.5001/01	Obras	Dotación de puertas automáticas con cortinas de aire en la nueva estación de Girona Alta Velocidad	10
13	3.6/5500.5001/4-00100	Servicios	Consultoría y asesoramiento a la dirección de los trabajos del proyecto del túnel: calle Mallorca Templo Expiatorio de la Sagrada Familia (Barcelona)	8
14	3.9/3700.5003/2-00100	Servicios	Asistencia Técnica a la seguridad y salud de las obras de adecuación de la línea de alta velocidad Barcelona-Francia y accesos de explotación ancho internacional Girona-Figueres.	12

Fuente : Elaboración Tribunal de Cuentas con datos iniciales entregados por ADIF

ANEXO X
ACUERDOS MARCOS Y CONVENIOS FISCALIZADOS

(Importes en miles de euros IVA excluido)

ACUERDO MARCO					MUESTRA PEDIDOS ACUERDO MARCO			
Nº Acuerdo	**Objeto**	**Tipo**	**Nº Pedidos**	**Importe**	**Nº Orden**	**Pedido**	**Objeto**	**Importe**
3.9/4000.0061/9-00000	Acuerdo Marco de colaboración ADIF-Indra para la implantación, soporte y desarrollo del sistema CRC/SRC.	Obra	1	669	1	3.1/1500.1029/0-00000	Ampliación del Centro de Regulación y Control (CRC) de Zaragoza para la inclusión del tramo Barcelona-Figueres.	669
3.6/1800.0114/8-00000	Acuerdo marco para el desarrollo e implantación de un sistema de detección de caída de objetos a la vía.	Suministro	1	6.063	2	3.8/3700.0683/8-00000	Detección de caída de objetos a la vía T: Barcelona-Figueres.	6.063

CONVENIOS					MUESTRA CONVENIOS			
Nº Acuerdo	**Objeto**	**Tipo**	**Nº Pedidos**	**Importe**	**Nº Orden**	**Pedido**	**Objeto**	**Importe**
3.0/0884.0007/0-00000	Acuerdo de colaboración ADIF-TIFSA.	Servicio	22	12.286	3	3.1/5500.1025/0-00000	Servicios de asistencia para el seguimiento y puesta en explotación en el período 2011-2012 de los túneles urbanos entre Sants y Figueres de la línea de Alta Velocidad Madrid-Zaragoza-Barcelona-Frontera Francesa.	4.201
					4	3.11/06402.1253	Servicios de asistencia para las direcciones facultativas de la línea de Alta Velocidad Noroeste tramo Lleida-Figueres. 3ª FASE.	1.839
3.7/0810.0600/4-00000	Convenio de colaboración ADIF-TIFSA (inversión).	Servicio	8	14.597	5	3.7/5500.0788/9-00000	Consultoría y asistencia para el seguimiento de los túneles urbanos entre Sants y Figueras.	3.619
					6	3.8/3700.0609/3-00000	Asistencia técnica a la dirección facultativa de las obras de línea aérea de contacto y sus asociados, subestaciones eléctricas de tracción, centro de telemando de energía.Tramo Torrejón - Motilla - Valencia y Albacete/Barcelona -	3.985
3.8/0844.0505/2-00000	Acuerdo de colaboración ADIF-TIFSA 2008 (Inversión).	Servicio	13	24.347	7	3.9/3700.0213/2-00000	Asistencia técnica para el control y vigilancia de las obras de instalaciones de señalización comunicaciones fijas, telecomunicaciones móviles GSM-R e infraestructura para operadores públicos de telefonía móvil, control del tráfico centralizado y sistemas de protección del tren para el tramo Barcelona-Figueres.	8.326
					8	3.9/5500.0174/8-00000	Contrato de servicios para la dirección de la línea en el seguimiento de planificación y vigilancia ferroviaria en el tramo	4.013

Fuente: Elaboración Tribunal de Cuentas con datos iniciales entregados por ADIF.

ALEGACIONES FORMULADAS

Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía IDEA
CONSEJERÍA DE EMPLEO, EMPRESA Y COMERCIO

TRIBUNAL DE CUENTAS
DEPARTAMENTO 4.º
FECHA 5.1.2016
ENTRADA N.º 8
SALIDA N.º

SALIDA
JUNTA DE ANDALUCIA
CONSEJERÍA DE EMPLEO, EMPRESA Y COMERCIO
Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía
30 DIC. 2016
Dirección General
2016918000025546 Sevilla

Sr. D. Lluís Armet i Coma
Consejero
Departamento de Empresas Estatales y otros Entes Públicos
TRBUNAL DE CUENTAS
C/ José Ortega y Gasset, 100
28004 MADRID

TRIBUNAL DE CUENTAS
Registro General
ENTRADA (JOG)
Nº Reg 89 /RG 297
4-1-2017 11:54:53

Sevilla a 30 diciembre de 2016

Examinado el Anteproyecto de Informe de Fiscalización de los principales contratos relacionados con la construcción del tramo Barcelona-Sants-Figueres de la línea férrea de Alta Velocidad Madrid–Zaragoza-Barcelona-Frontera Francesa, remitido por ese Departamento de Empresas Estatales y otros Entes Públicos del Tribunal de Cuentas el 2 de noviembre de 2016, y dentro del plazo concedido por ese Departamento, vengo a manifestar lo siguiente:

Primero: Que el citado Anteproyecto se me ha trasladado al haber ostentado la Presidencia de la Entidad Pública a que se refieren **parte** de las actuaciones fiscalizadas en el periodo en que desempeñé dicho cargo.

Segundo: Que habiéndoseme facilitado las alegaciones (sin incluir sus anexos), efectuadas por ADIF y ADIF-Alta Velocidad, manifiesto mi adhesión a las mismas, en lo referente al ámbito temporal del ejercicio de la Presidencia de la Entidad fiscalizada.

Fdo.: Antonio González Marín

C/ Leonardo da Vinci, 17A
P.C.T. Isla de la Cartuja
41092 Sevilla

Juan Bravo Rivera
Presidente

ADIF-AV
Salida
Nº. 201770010000005
02-01-2017 11:05:08

ALTA VELOCIDAD
TRIBUNAL DE CUENTAS
DEPARTAMENTO 4.º
FECHA 3.1.2017
ENTRADA N.º 4
SALIDA N.º

TRIBUNAL DE CUENTAS
Registro General
ENTRADA (JOG)
Nº Reg 5 /RG 24
2-1-2017 12:02:45

Sr. D. Lluís Armet i Coma.
Consejero
Departamento de Empresas Estatales
y otros Entes Públicos
TRIBUNAL DE CUENTAS
Calle Ortega y Gasset, 100.
28002 Madrid.

Examinado el Anteproyecto de informe de fiscalización de los principales contratos relacionados con la construcción del tramo Barcelona-Sants-Figueres de la Línea Férrea de Alta Velocidad Madrid-Zaragoza-Barcelona-Frontera Francesa, remitido por ese Departamento de Empresas Estatales y otros Entes Públicos del Tribunal de Cuentas el pasado día 2 de noviembre de 2016, y dentro del plazo concedido al efecto, adjunto se remiten las alegaciones de ADIF y de ADIF-Alta Velocidad al referido Anteproyecto de Informe.

En Madrid, a 2 de enero de 2017.

Fdo.: Juan Bravo Rivera
PRESIDENTE

ALEGACIONES AL ANTEPROYECTO DE INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LOS PRINCIPALES CONTRATOS RELACIONADOS CON LA CONSTRUCCIÓN DEL TRAMO BARCELONA-SANTS-FIGUERES DE LA LÍNEA FÉRREA DE ALTA VELOCIDAD MADRID-ZARAGOZA-BARCELONA-FRONTERA FRANCESA.

En relación con el **"Anteproyecto de Informe de Fiscalización de los principales contratos relacionados con la construcción del tramo Barcelona Sants – Figueres de la línea Férrea de Alta Velocidad Madrid-Zaragoza-Barcelona-Frontera Francesa"**, y atendiendo a las observaciones y conclusiones que en el mismo se recogen, se formulan, siguiendo el orden de los epígrafes y sus conclusiones correspondientes, las siguientes alegaciones:

Previa.- **Referida a la ausencia de determinada documentación en los expedientes analizados por el equipo de fiscalización, y que se pone de manifiesto en el Anteproyecto de Informe analizado.**

Dentro del **"Apartado II. Resultados de la Fiscalización"**, el Anteproyecto efectúa un análisis de los aspectos relativos a preparación, adjudicación y ejecución de los contratos examinados, respecto de los cuales realiza una serie de observaciones y manifiesta la ausencia de una serie de documentación a la que posteriormente no se hace referencia en el **"Apartado IV. Conclusiones"**, y que se considera oportuno recoger en una **alegación previa**.

Siguiendo el número de orden asignado por el Anteproyecto a cada uno de los expedientes contractuales analizados, se realizan las siguientes consideraciones a fin de aportar la documentación, que a continuación se relaciona, correspondiente a cada expediente, y respecto de la cual el Anteproyecto de Informe manifiesta que no se encontraba en los expedientes:

- **Común a todos los expedientes.**

Respecto a la comunicación al Registro Público de Contratos, exigida por los artículos 91.1 del TRLCAP, 308 de la LCSP y 333 del TRLCSP, y que según el borrador de anteproyecto, no está acreditada en los expedientes, debe manifestarse que la misma ha sido realizada oportunamente por parte de la Dirección de Compras y Contratación de ADIF, en lo que afecta a los contratos recogidos en los Anexos IV, VII y VIII del Informe, a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa para su incorporación al Registro Público de Contratos.

Así, en los envíos correspondientes a los años 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 y 2014, se remitieron los datos relativos a los citados expedientes de contratación en los formatos y con las especificaciones establecidas en la ORDEN EHA/1077/2005, de 31 de marzo, para la remisión de datos de contratos por medios informáticos y telemáticos mediante la extracción de datos de los sistemas de Contratación (Sistema Geco hasta 2010 y Sistema SAP a partir de 2010 y hasta la fecha).

Efectivamente, dichos envíos no constan de forma individualizada en cada expediente, al tratarse de una información de tipo estadístico, que se realiza de forma conjunta por anualidad, y cuyo cumplimiento se entiende realizado mediante el envío telemático en

aplicación de la citada ORDEN EHA/1077/2005, sin que se entienda necesario dejar comprobación física en cada expediente del mismo.

Aunque cada uno de estos envíos no conste de forma específica e individualizada en cada expediente, la remisión de información se realizó en fecha para todos los expedientes de forma agregada desde la Dirección de Compras y Contratación, excepto los siguientes, de los que no constaba información en los sistemas, aunque posteriormente, como es preceptivo, se ha remitido información sobre los modificados tramitados de dichos expedientes.

3.5/5500.0508/5-00000	AÑO 2001	L31	Remitida información sobre Modificados
3.5/5500.0505/1-00000	AÑO 2002	L31	Remitida información sobre Modificados
3.5/5500.0563/0-00000	AÑO 2004	L31	Remitida información sobre Modificados
3.4/5300.0153/8-00000	AÑO 2004	DA11	Remitida información sobre Modificados
3.0/5500.0098/0-00000	EMERGENCIA	L30	No se informa sobre expedientes de Declaración Obras de Emergencia

- **Expediente nº 1.**

Se adjunta copia de la siguiente documentación:

- Anuncio de publicación de la licitación en el DOUE.
- PCAP e Informe técnico de valoración.

En las consideraciones que realiza el Anteproyecto sobre la valoración del plazo de ejecución, y mencionando expresamente el presente expediente, se indica que la fórmula recogida en el PCAP para la valoración del plazo atribuyó la máxima puntuación a todos los licitadores aunque el plazo fuese distinto.

A la vista de la descripción de los criterios de adjudicación del PCAP, y del Informe técnico de evaluación incluidos en el expediente administrativo y cuya copia se adjunta, se comprueba que la formula recogida en el PCAP fue correctamente aplicada a cada una de las ofertas de los doce licitadores admitidos, lo cual dio una valoración máxima de 10,00 puntos a siete de los licitadores, valoraciones de 7,55 puntos a cuatro de los licitadores y una valoración de 5,00 puntos a uno de los licitadores. No se otorgó, por lo tanto, la máxima puntuación a todos los licitadores.

- **Expediente nº 2.**

Se adjunta copia de la siguiente documentación:

- Cartas de invitación remitidas a las empresas clasificadas en el grupo correspondiente, así como el certificado de ofertas presentadas y las cartas de excusa de las que no presentaron oferta.
- Documentación relativa a la liquidación del contrato, aprobada con fecha 5 de abril de 2010.

Por otra parte, se indica en el informe la falta del documento ISO 9000:2000, exigido como solvencia en los pliegos.

En este caso, debe recordarse que el presente expediente se licitó en base al Sistema de Clasificación establecido en ADIF en aplicación de los artículos 17 y siguientes de la Ley 48/1998, de sectores excluidos. En dicho sistema de clasificación se exigía a las empresas, como requisito previo para poder ser clasificadas, que estuvieran en posesión, entre otros, del citado documento ISO 9000:2000, por lo cual no resultaba necesario requerir nuevamente su acreditación en el expediente de contratación.

Por último, indica el borrador de anteproyecto que se ha utilizado la experiencia como criterio de adjudicación, cuando debería tenerse en cuenta como requisito de solvencia.

Si bien es cierto que en el PCAP se incluye un apartado dentro de la documentación técnica a presentar por los licitadores, dentro de la Memoria Técnica, relativa al equipo de trabajo, ninguna referencia se hace a la misma en la Cláusula 10 que recoge los criterios que se valorarán, y que incluso contiene unos cuadros con los subcriterios a tener en cuenta, sin que en ninguno de ellos se contenga la experiencia de los licitadores o de su equipo, y sin que tampoco se haga referencia a la misma en el informe de valoración técnica elaborado por los servicios técnicos.

- **Expediente nº 3.**

Se adjunta copia de la siguiente documentación:

- Documentación de estar al corriente de obligaciones tributarias y de la Seguridad Social del adjudicatario.
- Escritura de constitución de UTE adjudicataria.
- Garantía definitiva.
- Conformidad del contratista a la continuación provisional.
- Acta de replanteo negativa.

- **Expediente nº 4.**

Se adjunta copia de la siguiente documentación:

- Documentación de estar al corriente de obligaciones tributarias y de la Seguridad Social del adjudicatario.
- Escritura de constitución de UTE adjudicataria.
- Aprobación expediente y gasto del modificado.
- Acuerdo de continuación provisional.

- **Expediente nº 5.**

  Se adjunta copia de la siguiente documentación:

  - Documentación de estar al corriente de obligaciones tributarias y de la Seguridad Social del adjudicatario.
  - Escritura de constitución de UTE adjudicataria.
  - Actas de Replanteo.

- **Expediente nº 6.**

  Se adjunta copia de la siguiente documentación:

  - Documentación de estar al corriente de obligaciones tributarias y de la Seguridad Social del adjudicatario.
  - Escritura de constitución de UTE adjudicataria.
  - Actas de Replanteo.
  - Conformidad del contratista a la continuación provisional.

- **Expediente nº 7.**

Se adjunta copia de la siguiente documentación:

- Documentación de estar al corriente de obligaciones tributarias y de la Seguridad Social del adjudicatario.
- Documentación relativa a la recepción, certificación final y liquidación.
- Adecuación a la Declaración de Impacto Ambiental.

- **Expediente nº 8.**

Se adjunta copia de la siguiente documentación:

- Aprobación expediente y gasto del modificado.
- Acuerdo de suspensión y el acta de suspensión.

La obra no se encuentra finalizada, estando en la actualidad en tramitación del modificado nº2.

- **Expediente nº 10.**

Se adjunta copia de la siguiente documentación:

- Referencia de la Sesión de Consejo de Ministros en la cual se aprobó la autorización previa del mismo a la celebración y tramitación del expediente.

- Documentación de estar al corriente de obligaciones tributarias y de la Seguridad Social del adjudicatario.

Respecto de la acreditación de aportaciones y garantía a la Sociedad BSAV, cabe indicar que, entre la documentación remitida al Consejo de Ministros para su autorización previa, constaban los Convenios y Adendas cuya copia se contiene en el expediente de contratación, y que el citado Consejo consideró suficientes, en todos sus aspectos, para acordar y autorizar su celebración.

- **Expediente nº 11.**

Se adjunta copia de la siguiente documentación:

- Documentación de estar al corriente de obligaciones tributarias y de la Seguridad Social del adjudicatario.

- Escritura de constitución de UTE adjudicataria.

- Garantía definitiva.

- Acuerdo de continuación provisional.

- **Expediente nº 12.**

Se adjunta copia de la siguiente documentación:

- Documentación de estar al corriente de obligaciones tributarias y de la Seguridad Social del adjudicatario.

- Escritura de constitución de UTE adjudicataria.

- Actas de Replanteo.

- **Expediente nº 13.**

Se adjunta copia de la siguiente documentación:

- Referencia de la Sesión de Consejo de Ministros en la cual se aprobó la autorización previa del mismo a la celebración y tramitación del expediente.

- Aprobación del expediente y gasto del modificado.

- Acuerdo de continuación provisional.

- **Expediente nº 14.**

Se adjunta copia de la siguiente documentación:

- Referencia de la Sesión de Consejo de Ministros en la cual se aprobó la autorización previa del mismo a la celebración y tramitación del expediente.

- Garantía Definitiva

- Documentación de estar al corriente de obligaciones tributarias y de la Seguridad Social del adjudicatario.

Respecto de la acreditación de aportaciones y garantía a la Sociedad BSAV, cabe indicar que, entre la documentación remitida al Consejo de Ministros para su autorización previa, constaban los Convenios y Adendas cuya copia se contiene en el expediente de contratación, y que el citado Consejo consideró suficientes, en todos sus aspectos, para acordar y autorizar su celebración.

- **Expediente nº 15.**

Se adjunta copia de la siguiente documentación:

- Aprobación expediente y gasto del modificado.

- Actas de comprobación de replanteo

- **Expediente nº 16.**

Se adjunta copia de la siguiente documentación:

- Anuncio de licitación en prensa.

Tal y como se manifiesta con respecto a este expediente en el Anteproyecto de Informe, el mismo se ajustó al ordenamiento jurídico privado, y en particular a la normativa interna en materia de contratación para los procedimiento sujetos al artículo 13.3 del Estatuto de ADIF.

Así teniendo en cuenta el procedimiento de contratación utilizado, el negociado con publicidad, se procedió a dar publicidad a la licitación mediante un anuncio en prensa, cuya copia se adjunta, en el que, efectivamente, no se concreta la fecha de apertura de las ofertas, sino únicamente la de presentación. Ello es así en atención a las particularidades del procedimiento utilizado, el cual se divide en dos fases una de selección y otra de negociación, en la que, invitándose a los candidatos seleccionados en la primera fase a presentar su oferta económica y técnica, se sigue un proceso de negociación, en el cual puede o no haber una apertura formal de proposiciones económica, que en caso de realizarse se comunicaría únicamente a los participantes en esa fase de negociación. Por dichos motivos no se indica fecha de apertura de ofertas en el anuncio de licitación.

- **Expediente nº 17.**

Se adjunta copia de la siguiente documentación:

- Publicación de la adjudicación.

- Acta de comprobación de replanteo de la obra, de fecha 13 de febrero de 2009.

Respecto de este y otros expedientes, indica el Anteproyecto que no consta en los mismos, la acreditación de la existencia de financiación por la unidad competente, ni la inclusión de las obras en el programa de actuación plurianual.

A este respecto, hay que recordar la especial consideración de ADIF como Entidad Pública Empresarial, en lo que se refiere a cuestiones presupuestarias, al no existir un presupuesto limitativo. Así, el presupuesto de inversiones de la Entidad se estructura en proyectos de inversión cuya información se facilita en el Documento de Solicitud de Inicio de Contratación (SIC), realizándose la reserva presupuestaria correspondiente en los Sistemas informáticos de gestión y control, que controlan la existencia de presupuesto en cada expediente.

- **Expediente nº 18.**

Se adjunta copia de la siguiente documentación:

- Publicación de la adjudicación.

- Resguardos avales provisionales y definitivos.

- **Expediente nº 19.**

Se adjunta copia de la siguiente documentación:

- Aprobación del expediente por el Órgano de Contratación (Consejo de Administración).

- **Expediente nº 20.**

Respecto a la expedición, en el presente expediente, del Informe de supervisión por parte de la Dirección General de Edificación, Mantenimiento y Explotación en lugar de ser emitidos por las unidades u oficinas de supervisión, la entonces Dirección Ejecutiva de Estaciones de Viajeros estimó que, la previa verificación por parte de INECO-TIFSA, y el correspondiente visado en el Colegio Oficial de Caminos Canales y Puertos de Madrid, eran suficiente garantía de supervisión del proyecto, procediéndose en consecuencia a la firma del documento de supervisión establecido por ADIF por el máximo responsable técnico de la citada Dirección Ejecutiva de Estaciones de Viajeros.

- **Expediente nº 21.**

Al igual que en el expediente anterior, y respecto a la expedición, en el presente expediente, del Informe de supervisión por parte de la Dirección General de Edificación, Mantenimiento y Explotación en lugar de ser emitidos por las unidades u oficinas de supervisión, la entonces Dirección Ejecutiva de Estaciones de Viajeros estimó que, la previa verificación por parte de INECO-TIFSA, y el correspondiente visado, en este caso,

en el Colegio Oficial de Arquitectos de Cataluña, eran suficiente garantía de supervisión del proyecto, procediéndose en consecuencia a la firma del documento de supervisión establecido por ADIF por el máximo responsable técnico de la citada Dirección Ejecutiva de Estaciones de Viajeros.

- **Expediente nº 22.**

Indica el anteproyecto respecto de este expediente la falta de publicación de la formalización en diario oficinal. Dicha publicidad no procede, por cuanto el presente expediente, como así se indica en la documentación contractual, se encontraba sujeto, en cuanto a su régimen jurídico, a las Instrucciones Internas aprobadas por ADIF para la tramitación de contratos sujetos a la DA11 de la Ley 30/2007.

En dichas Instrucciones se regula la publicidad de las licitaciones en diarios de difusión nacional y en el Perfil de Contratante, pero no se regula en dichas Instrucciones ni se exige publicidad, ni de la licitación ni de la adjudicación o formalización, en diarios oficiales (DOUE o BOE).

- **Expediente nº 23.**

Se adjunta copia de la siguiente documentación:

- Escritura de constitución de UTE adjudicataria.
- Certificado expedido por el Director General de la Sociedad BSAV, acreditativo de la disposición de los fondos necesarios para hacer frente a los pagos y a la financiación y ejecución de las obras del "Proyecto de Construcción de la Estructura de la Estación de la Sagrera" y del "Proyecto de Construcción de los Accesos a la Estación de la Sagrera".

También se hace referencia a la no constancia de la adjudicación provisional. En este sentido, se recuerda que, según lo exigido por la legislación de contratos aplicable al presente contrato, dicha publicidad podía realizarse bien en el BOE, bien en el perfil de contratante. ADIF optó por esta segunda opción, realizándose la publicidad de las adjudicaciones provisionales por este medio, en la web de la Entidad, medio en el cual, una vez adjudicado definitivamente el contrato, se consideraba cumplida dicha obligación, no quedando constancia de dicha publicación en el expediente administrativo.

Por último, en cuanto a la no constancia en el expediente de la garantía provisional, se recuerda igualmente que, de conformidad con lo regulado en la legislación contractual, las garantías provisionales se extinguen automáticamente y se devuelven a los licitadores inmediatamente después de la adjudicación definitiva del contrato, y al adjudicatario se le retiene hasta que se procede a la constitución de la garantía definitiva. En el presente caso consta la constitución de la garantía definitiva, motivo por el cual no consta en el expediente la garantía provisional al haberse procedido a su devolución.

- **Expediente nº 24.**

Se adjunta copia de la siguiente documentación:

- Documentación de estar al corriente de obligaciones tributarias y de la Seguridad Social del adjudicatario.

- Publicación en el BOE y DOUE de la adjudicación definitiva

- Certificado expedido por el Director General de la Sociedad BSAV, acreditativo de la disposición de los fondos necesarios para hacer frente a los pagos y a la financiación y ejecución de las obras del "Proyecto de Construcción de la Estructura de la Estación de la Sagrera" y del "Proyecto de Construcción de los Accesos a la Estación de la Sagrera".

Por último, en cuanto a la no constancia en el expediente de la garantía provisional, se recuerda igualmente que, de conformidad con lo regulado en la legislación contractual, las garantías provisionales se extinguen automáticamente y se devuelven a los licitadores inmediatamente después de la adjudicación definitiva del contrato, y al adjudicatario se le retiene hasta que se procede a la constitución de la garantía definitiva. En el presente caso consta la constitución de la garantía definitiva, motivo por el cual no consta en el expediente la garantía provisional al haberse procedido a su devolución.

- **Expediente nº 25.**

Se indica respecto al presente expediente la no constancia en el expediente de la garantía provisional, para lo cual nos remitimos a lo indicado en el expediente anterior.

- **Expediente nº 26.**

Se adjunta copia de la siguiente documentación:

- Acta de Recepción.

- **Expediente nº 27.**

Se adjunta copia de la siguiente documentación:

- Documentación de estar al corriente de obligaciones tributarias y de la Seguridad Social del adjudicatario.

- Publicación en el BOE y DOUE de convocatoria de licitación.

Respecto a lo indicado en el presente expediente relativo a la acreditación de la existencia de financiación por la unidad competente, a la no constancia de la adjudicación provisional, o de la garantía provisional, cabe remitirse a lo indicado en el presente apartado en relación con otros expedientes.

- **Expediente nº 28.**

Se adjunta copia de la siguiente documentación:

- Acta de Replanteo Previo y Acta de Inicio de obra.

- Carta de invitación a los licitadores. Se adjunta igualmente, a efectos de la fecha de invitación, cartas de subsanación y ejemplo de oferta presentada acreditando la fecha de presentación.

  A este respecto, y a la vista de la documentación que se adjunta, puede deducirse fácilmente que la fecha que consta en las cartas de invitación enviadas a los licitadores es errónea, no siendo por tanto anterior a la fecha de presentación de ofertas, lo que puede acreditarse al observar tanto la fecha de envío mediante correo electrónico de la carta de invitación y la documentación adjunta (24 de noviembre de 2009), como en los sobres de presentación de ofertas de los licitadores (10 de diciembre de 2009) o en la fecha de las subsanaciones solicitadas en fase de análisis de documentación administrativa (17 de diciembre de 2009), quedando suficientemente acreditado que la fecha de presentación de ofertas se había establecido el 10 de diciembre de 2009.

- **Expediente nº 29.**

Se adjunta copia de la siguiente documentación:

- Documentación de estar al corriente de obligaciones tributarias y de la Seguridad Social del adjudicatario.

- Escritura de constitución de UTE adjudicataria.

- **Expediente nº 30.**

Se adjunta copia de la siguiente documentación:

- Documentación de estar al corriente de obligaciones tributarias y de la Seguridad Social del adjudicatario.

- Escritura de constitución de UTE adjudicataria.

En este expediente, tramitado mediante el procedimiento negociado sin publicidad, al tratarse de obras complementarias, la garantía definitiva, efectivamente, tiene fecha de constitución igual a la fecha de formalización del contrato, no considerándose dicha circunstancia como irregular, en atención a la especial tramitación de las obras complementarias, adjudicadas a la misma empresas contratista del expediente de obras principal, y entendiéndose cumplido el requisito de constitución de la garantía definitiva con fecha igual o anterior a la de formalización del contrato.

- **Expediente nº 31.**

Se indica en el Anteproyecto la ausencia del Informe de la Inspección del Ministerio de Fomento. Dicha ausencia se justifica en el régimen jurídico de aplicación al presente contrato, constituido por la Ley 31/2007, de Sectores Excluidos, y no por la LCSP, no siendo por tanto obligatorio, a la fecha de autorización de redacción del proyecto modificado del presente contrato (22 de junio de 2010), dicho trámite, en aplicación de lo dispuesto en la entonces vigente Orden Ministerial que regulaba las funciones de la Inspección General del Ministerio de Fomento, de 30 de abril de 1998, en concreto en su apartado segundo 2, y siendo posteriormente dicho trámite incorporado a expedientes sujetos a dicha Ley 30/2007 tras la entrada en vigor de la Orden FOM 22/6/2010, de 26 de junio, que deroga la anteriormente citada de 1998.

- **Expediente nº 32.**

Se adjunta copia de la siguiente documentación:

- Informe de negociación y ofertas de los licitadores con los aspectos objeto de negociación.

Indica el anteproyecto respecto de este expediente la falta de publicación de la formalización en diario oficinal. Dicha publicidad no procede, por cuanto el presente expediente, como así se indica en la documentación contractual, se encontraba sujeto, en cuanto a su régimen jurídico, a las Instrucciones Internas aprobadas por ADIF para la tramitación de contratos sujetos a la DA11 de la Ley 30/2007.

En dichas Instrucciones se regula la publicidad de las licitaciones en diarios de difusión nacional y en el Perfil de Contratante, pero no se regula en dichas Instrucciones ni se exige publicidad, ni de la licitación ni de la adjudicación o formalización, en diarios oficiales (DOUE o BOE).

- **Expediente nº 33.**

Se adjunta copia de la siguiente documentación:

- Documentación de estar al corriente de obligaciones tributarias y de la Seguridad Social del adjudicatario.

- Escritura de constitución de UTE adjudicataria.

- Informe de la Inspección del Ministerio de Fomento.

- **Expediente nº 34.**

Se adjunta copia de la siguiente documentación:

- Documentación de estar al corriente de obligaciones tributarias y de la Seguridad Social del adjudicatario.

- Garantía definitiva.

- Acta de conformidad de ejecución de trabajos pendientes incluidos en el Acta de Recepción de fecha 18 de febrero de 2012.

En cuanto a la acreditación de existencia de financiación e inclusión de las obras en el programa de actuación plurianual, nos remitimos a lo ya expuesto en la presente alegación con respecto a otros expedientes.

- **Expediente nº 39.**

Se adjunta copia de la siguiente documentación:

- Informe de la Inspección del Ministerio de Fomento.

- **Expediente nº 42.**

El objeto del presente contrato incluía tanto la elaboración de los proyectos, como los trabajos de dirección, control y coordinación de seguridad y salud de las correspondientes obras. La fecha indicada en el Anteproyecto como fecha de inicio de los trabajos del contrato, marzo de 2005, se corresponde con los trabajos de dirección de obra, coincidiendo con el inicio de las obras, y no con el inicio de los trabajos de redacción de proyecto.

Independientemente de lo anterior, a fecha de julio de 2007, el contrato seguía estando en vigor, con un plazo de ejecución de 33 meses, por lo que la aprobación en dicha fecha del modificado nº 1 del contrato, se produjo en plazo, a diferencia de lo que mantiene el Anteproyecto.

- **Expediente nº 53.**

Se adjunta copia de la siguiente documentación:

- Aprobación del expediente por el Órgano de Contratación (Consejo de Administración).

- **Expediente nº 56.**

Nos remitimos a las alegaciones realizadas en cuanto a la Conclusión Duodécima para la justificación del funcionamiento de las Mesas de Contratación de ADIF y el contenido de las Actas de dicha Mesa, en lo que atiene al presente expediente y a los expedientes nº 56 y 57.

Ello no obstante, también se indica respecto de dichos expedientes que la valoración económica de las ofertas se realizó por los mismos técnicos que el informe sobre la calidad técnica. No queda claro si esta afirmación se realiza como una observación ante la incorrecta valoración de ambos criterios por parte de los mismos técnicos, o como simple reflejo de tal circunstancia. Entendemos que nada obsta a que sean los mismos técnicos los que, inicialmente, analicen, valoren y puntúen los criterios técnicos, y

posteriormente elaboren el informe global que recoja de forma conjunta la puntuación económica y la técnica, puesto que, primero, el informe técnico se finaliza previamente a la apertura de proposiciones económicas, como así se indica expresamente por el Presidente de la Mesa de Contratación, haciendo además entrega a los asistentes de la puntuación técnica de cada licitador y, segundo, la valoración económica se realiza mediante fórmulas matemáticas en las que no cabe ningún juicio de valor, y que se entiende correcto realicen los responsables técnicos que ha propuesto la contratación.

- **Expediente nº 57.**

Se adjunta copia de la siguiente documentación:

- Garantías provisionales constituidas por cada uno de los miembros de la UTE cuya suma alcanza el porcentaje del 2%.

- **Expediente nº 60.**

Se adjunta copia de la siguiente documentación:

- Ofertas inicial y definitiva en las cuales se incluye desglose con concreción de partidas afectadas por disminución del precio ofertado.

- Informe de negociación y ofertas de los licitadores con los aspectos objeto de negociación y el desglose de las partidas.

Se indica en el informe sobre este expediente que no se exigió la constitución de garantía provisional "sin más consideraciones". A este respecto debe recordarse que el presente contrato se encontraba sujeto a la Ley 31/2007, Ley que no regula la constitución de garantías provisionales y definitivas. Ello no obstante, ADIF las exige en sus procedimientos, exceptuando la obligación de constitución de garantías provisionales en aquellos procedimientos como el presente, tramitado mediante negociado sin publicidad con un único empresario, en los que no se considera oportuno su exigencia por las especiales circunstancias del procedimiento de contratación, careciendo de sentido la constitución de la misma.

- **Expediente nº 39 4000 0061 9 00000 (Acuerdo Marco).**

Se adjunta copia de la siguiente documentación:

- Oferta definitiva en la cual se incluye desglose con concreción de partidas afectadas por disminución del precio ofertado.

- Informe de negociación con los aspectos objeto de negociación y el desglose de las partidas.

- **Contratos Menores.**

Se adjunta copia de la siguiente documentación, indicando el número del expediente de contrato menor correspondiente:

- Fianza definitiva por importe de 1.423,28 € depositada por el contratista del expediente nº 1.

- Fianza definitiva por importe de 1.773,47 € depositada por el contratista del expediente nº 6.

- Condiciones contractuales correspondientes a los Contratos Menores, en las que consta la forma de pago del contrato, y que se remiten a los licitadores junto con la petición de oferta y que tiene carácter contractual. Expediente nº 8.

- Solicitud de Inicio de Expediente, oferta del contratista y Contrato Menor formalizado correspondientes al expediente nº 10, todos ellos dentro de los límites legales para la contratación de contratos menores.

  En este expediente, por error, se remitió inicialmente al Tribunal de Cuentas un Pliego Técnico que, además de los suministros objeto del presente expediente, incluía otros suministros (pórticos vitrinas), por lo que reflejaba un importe de 22.636€. Este Pliego Técnico no llegó a utilizarse ni enviarse a los licitadores para la presentación de ofertas

En varios casos se observa por el Tribunal de Cuentas la falta de fecha o firma de los Pliegos Técnicos. Si bien esta carencia ya fue detectada en su momento por la Entidad, habiéndose tomado las medidas oportunas en cuanto a su subsanación en licitaciones posteriores, también es cierto que, formando parte la documentación técnica de la propuesta de inicio de contratación, puede entenderse que la fecha de aquella es la del inicio del expediente, debiendo tenerse en cuenta igualmente que los pliegos técnicos, de acuerdo con la legislación vigente en materia de contratación, se aprueban por el órgano de contratación en la resolución de aprobación de expediente y gasto, subsanando esta aprobación la posible falta de fecha firma de los pliegos técnicos.

Primera.- **Respecto al análisis de los aspectos sobre preparación de los contratos de obras (epígrafe II.2.2.2).**

- **Justificación de la necesidad de la contratación. Determinación del objeto. Fraccionamiento -epígrafe II.2.2.2.1) y Conclusión primera-.**

Mantiene el Anteproyecto que la justificación de la necesidad que figura en los expedientes, en el sentido de dar cumplimiento al acuerdo del Consejo de Ministros de 23 de mayo de 1997, por el que se encomienda la construcción y administración de la línea ferroviaria a GIF (posteriormente ADIF), es *"una motivación genérica, que no concreta las circunstancias específicas existentes en el momento de tramitar cada expediente en particular".*

Dicha motivación a la que se refiere el Tribunal de Cuentas es la que se incluye en los PCAP, siendo la misma una simple mención resumida de la motivación, estando ésta contenida de forma ampliada en el resto de documentación preparatoria de los contratos, entendiendo que no es el PCAP el lugar adecuado para ello.

Así lo indica el artículo 93 de la LCSP, según el cual el órgano de contratación motivará la necesidad del contrato en los términos previstos en el art. 22, que establece que la idoneidad del objeto del contrato debe ser determinada con precisión, *"dejando constancia de ello en la documentación preparatoria, antes de iniciar el procedimiento encaminado a su adjudicación".*

Así se ha realizado en todos los contratos iniciados por esta Entidad, en cuya documentación preparatoria, se incluye la correspondiente justificación de la necesidad de cada contratación y su objeto. En particular, en los contratos de servicios y suministros, se incluye un informe justificativo de la necesidad de la contratación, en el que precisamente se debe incluir la motivación y las circunstancias específicas existentes en el momento de tramitar cada expediente, y en los contratos de obras, es la propia LCSP la que, al establecer el contenido de los proyectos en su artículo 107, indica que los proyectos deberán comprender una memoria (artículo 107.1.a), *"en la que se describa el objeto de las obras, que recogerá los antecedentes y situación previa a las mismas, las necesidades a satisfacer y la justificación de la solución adoptada, detallándose los factores de todo orden a tener en cuenta".*

Todos los proyectos analizados en el informe han sido supervisados y, por lo tanto, se ha verificado que cumplen con las disposiciones generales de carácter legal o reglamentario así como con la normativa técnica que resulten de aplicación para cada tipo de proyecto, conteniendo los mismos una memoria en la que se indica las necesidades a satisfacer y la justificación de la solución adoptada.

Nota.- Esta alegación resulta igualmente de aplicación para la Conclusión Vigesimoséptima, relativa a contratos de suministros.

Por otro lado, en la página 20 del Anteproyecto de Informe se hace especial referencia al **"Expediente 2"**, respecto del que se indica que, *".....,* ***no comprendió todas las instalaciones, sino que algunas de las instalaciones anteriores se mantuvieron, y que es dentro de este ámbito en el que se circunscribe el mismo, por lo que no se considera justificada la necesidad y conveniencia de ejecutar tales obras,*** *ya que no se han concretado los motivo por los que se cambian las instalaciones que anteriormente decidieron mantenerse".*

Respecto a dicha afirmación cabe señalar que, cuando se proyecta una nueva línea férrea electrificada a 25 kv (corriente alterna), se hace necesario un estudio de las posibles afecciones a instalaciones de señalización y comunicaciones ya existentes de Red Convencional, identificando aquellos elementos que deben ser sustituidos por otros inmunes a inducciones electromagnéticas, promoviéndose el correspondiente proyecto y contratación de la adecuación y renovación de elementos. Existen elementos de las instalaciones existentes que no precisan de adecuación o sustitución. En el momento de la contratación del Proyecto de referencia, estaba prevista la entrada en Barcelona Sants de vías de ancho UIC con electrificación en 25 kv.

En el Proyecto Constructivo objeto de la contratación, aplicable a instalaciones existentes de Red Convencional, se justifica la solución adoptada, incluyendo la normativa y estudios a tener en cuenta en relación con la influencia de perturbaciones

electromagnéticas debidas a la corriente alterna de 25 kv (electrificación en ancho UIC) sobre ciertos elementos de señalización y sistemas asociados. En el citado Proyecto se identifican aquellos elementos que pueden verse afectados por inducciones debidas a la proximidad de corriente alterna de 25 kv, y que deben ser sustituidos por otros inmunes a las inducciones.

Por otra parte, y respecto al **"Expediente 34"**, el Anteproyecto de Informe indica que *"... la contratación de tales obras se desgajaron de forma indebida, por lo que pudiera considerarse un fraccionamiento no justificado del contrato que nos se ajustaría a lo dispuesto en las Instrucciones Internas que rigen la contratación de los contratos que no superen los umbrales establecidos en la Ley 31/2007."*

Respecto a dicha afirmación cabe señalar que, el objeto fundamental del contrato del año 2005, Fase II del Proyecto Constructivo de Ampliación y Mejora de la Estación de Barcelona Sants, comprendía la ejecución de las obras de infraestructura, vías, y andenes de la Estación, desde el andén cero hasta el quinto y desde la vía 1 a la 11, así como la configuración de sendas cabeceras para adaptarlas a los nuevos requerimientos funcionales y de explotación de la Estación. El objeto del contrato del año 2011 de Obras Complementarias para la Estación de Sants de Barcelona, contempla una serie de intervenciones relacionadas con las instalaciones de Seguridad del edificio y de carácter urbanístico, que fueron solicitadas por el Ayuntamiento de Barcelona, relacionadas con el saneamiento del edificio.

En el detalle de las intervenciones de los dos contratos se puede comprobar que no tienen vinculación un objeto con el otro, que los contratos no son coincidentes, ni concatenados en el tiempo, ni se complementan para eludir una exigencia del valor del primer contrato y que la ejecución de un contrato no es necesaria para la ejecución del otro. Por lo que, en ningún caso, se entiende que haya producido un fraccionamiento indebido.

- **Inicio del expediente de contratación. Tramitación de urgencia y emergencia -epígrafe II.2.2.2.2) y Conclusiones segunda, tercera y cuarta-.**

Si bien es cierto que el **"Expediente 19"**, objeto de la Conclusión segunda, incluye entre su documentación una Declaración de Urgencia, en la misma no se indica que la misma se refiera al procedimiento de urgencia regulado en el artículo 121 de la LCSP, puesto que, de acuerdo con la documentación contractual del mismo, el régimen jurídico de aplicación al contrato es el recogido por la Ley 31/2007 (LCSE), al tratarse de obras de instalaciones no sujetas a la LCSP.

Asimismo, y como consecuencia de lo indicado, la declaración de urgencia no conlleva los efectos que la LCSP recoge en cuanto a la reducción de plazos de presentación de ofertas entre otros, puesto que, al ser necesaria la publicación del anuncio de licitación en el DOUE, no resulta posible dicha reducción, siendo el plazo el ordinario establecido en la LCSE, produciendo efectos dicha resolución únicamente a nivel interno de la Entidad para la celeridad en la tramitación del expediente.

Por otro lado, del contenido del Apartado II.2.2.2.2) en cuanto al **"Expediente 19"**, parece deducirse que existe una confusión entre la urgencia como forma de tramitación del expediente, por contraposición a la tramitación ordinaria o la de emergencia, y la urgencia como opción y atribución al Presidente de la Entidad para el inicio de aquellos expedientes cuya competencia reside en el Consejo de Administración.

En este caso, y a diferencia del expediente de fecha anterior en los que el Presidente iniciaba el expediente por motivos de urgencia, siendo necesaria la posterior ratificación del Consejo de Administración, es el Presidente el que tiene la competencia para acordar el inicio del expediente, puesto que, a partir de la creación de ADIF, el Consejo de Administración, mediante los correspondientes Acuerdos de Delegación de Competencia, delegó expresamente en el Presidente la facultad de iniciar los expedientes de contratación en los que aquel actúa como órgano de contratación, reservándose el Consejo la aprobación de la licitación del expediente.

En otro orden de cosas, y respecto de los tres expedientes en los que según el Anteproyecto (Conclusión tercera) *no consta la autorización del Consejo de Ministros* **(Expedientes 10, 13 y 14)**, y tal y como se ha indicado en la Alegación Previa del presente documento, dicha autorización sí se produjo, en prueba de lo cual se adjunta como anexo documental la correspondiente Referencia del Consejo de Ministros en las que se contiene la autorización para cada uno de ellos.

Por otro lado, y respecto al **"Expediente 39"**, referido a Obras Complementarias de los túneles urbanos y de la Estación de Girona, se señala que, dicho expediente fue informado favorablemente por la Inspección General del Ministerio de Fomento el 18 de octubre de 2011, consistiendo el mismo en la urbanización urgente de las zonas afectadas por las obras, para reponer su uso público, con el objeto de minimizar el perjuicio que se estaba provocando a la ciudad de Gerona por unas obras que se estaban ejecutando en el centro de la misma, y cuya duración se estaba prolongando por el retraso de las demás fases que comprendían la integración ferroviaria en dicha ciudad. Durante la redacción de este proyecto de obras complementarias, se hizo necesario ampliar la propuesta al considerar necesaria la ejecución de una serie de actuaciones que garantizasen la seguridad dentro de los túneles urbanos de la Línea de Alta Velocidad, a su paso por la ciudad de Gerona, dado que estaba prevista la puesta en servicio de la Línea de Alta Velocidad, en el tramo entre Barcelona y Figueres, a finales del año 2012; entrando finalmente en servicio el día 8 de enero de 2013.

La necesidad y justificación de estas obras complementarias quedó acreditada en un nuevo informe favorable de la Inspección General del Ministerio de Fomento de fecha 6 de octubre de 2012, recibiéndose la Autorización a la redacción del Proyecto de Obras Complementarias el 26 de noviembre de 2012.

Priorizando la seguridad de los viajeros de la Línea de Alta Velocidad Barcelona-Figueres, así como el inicio de la recuperación de las inversiones realizadas con la puesta en servicio de la misma y el comienzo del cobro del canon de explotación, esta Entidad decidió ejecutar las actuaciones imprescindibles en instalaciones de seguridad, cuya convalidación fue aprobada el 31 de mayo de 2013.

Con posterioridad a la autorización de redacción, y en aras de optimización de los costes de las obras encomendadas a ADIF, ante la coyuntura económica de aquél momento, se redujo el alcance de este proyecto complementario, minorando la urbanización y eliminando aquellas instalaciones de protección civil que no fuesen imprescindibles (éstas son objeto de la citada convalidación). Estos cambios retrasaron la redacción y aprobación del proyecto complementario y, sin embargo, la ejecución de actuaciones vino impuesta por las reclamaciones del Ayuntamiento afectado por las obras. En noviembre de 2016 se ha aprobado el Proyecto Complementario y el Expediente de convalidación del Gasto por el total del mismo (convalidación 2ª). El importe total de la convalidación asciende a 9.491 miles de euros, compuesto por sendas convalidaciones de 6.224 y 3.266 miles de euros.

Es evidente que las ajustes o variaciones en la planificación de las fechas de puesta en servicio programadas, así como las reclamaciones temporales y económicas de organismos afectados por las obras han provocado que las previsiones iniciales de la Entidad se hayan modificado para adaptarse a las mismas, siempre en aras de la seguridad de los viajeros y minimizando el perjuicio a los ciudadanos y buscando la rentabilidad de las inversiones realizadas. No obstante, la convalidación del gasto de actuaciones realizadas sin amparo contractual debe ser una excepción y no convertirse en práctica habitual. Es de aplicación el documento de Criterios de actuación en relación con los expedientes que tuvieran por objeto convalidación de actuaciones, del comité de Dirección de 1 de agosto de 2014 y el de fecha 29 de junio de 2015, en el que el Presidente de ADIF Alta Velocidad establece los criterios de gestión ante la ejecución de actuaciones sin cobertura contractual.

Por otra parte, y respecto al **"Expediente 26"**, el Anteproyecto de Informe cuestiona la adecuación de su tramitación mediante el procedimiento de Emergencia. En relación con ello, cabe señalar que, si no se hubiera tramitado la obra de emergencia, el túnel se hubiera colapsado generando daños irreparables. La situación de riesgo se consideró manifiesta en función de los datos de convergencias del túnel, los hastiales del túnel se estaban movilizando en una gran zona donde surgieron arcillas negras. La actuación de refuerzo del sostenimiento y cierre de la sección circular del túnel para contrarrestar los fuertes empujes, se consideró preceptiva e inmediata dado que en caso contrario, el túnel pudiera haber generado en superficie un socavón con los consiguientes daños derivados; riesgo evidente que no podía ser asumido en modo alguno.

El procedimiento de urgencia reduce considerablemente los plazos de tramitación ordinarios, pero no lo suficiente para las condiciones anteriormente expuestas. En fase de proyecto no se pudo hacer una campaña geotécnica lo suficientemente detallada, de toda la sección del túnel, en parte, por la falta de ocupación de los terrenos.

En cuanto a los **"Expedientes 20 y 39"**, que fueron objeto de convalidación en parte de las actuaciones que integraban sus respectivos objetos por haber sido ya ejecutadas, el Anteproyecto de Informe, en el **"Apartado II.2.2.2 y en la Conclusión cuarta"** hace hincapié en que la convalidación de actuaciones ya ejecutadas *"es contraria al carácter formal de la contratación pública consagrado en el artículo 28 del TRLCSP, y con anterioridad, en los artículos 28 de la LCSP y 55 del TRLCAP"*, y que en los expedientes

analizados en los que se produjo, no se acreditaron los motivos que impidieron la ejecución de estas actuaciones sin la previa formalización del contrato.

A este respecto, cabe decir que tanto ADIF como ADIF–Alta Velocidad, ante la posible tramitación de expedientes que tengan por objeto o contengan convalidaciones de actuaciones, ha estado adoptando una serie de medidas y aprobando normativa interna encaminada al tratamiento de incidencias contractuales que puedan contener convalidaciones de actuaciones, o la gestión de la ejecución de actuaciones sin la preceptiva cobertura contractual.

Así, con fecha 4 de julio de 2014, por el Presidente de ambas Entidades se aprobó la Circular Interna CI-DCC-001/14, relativa al "Tratamiento de Determinadas Incidencias Contractuales", con la finalidad de poner a disposición de los diferentes servicios técnicos y los órganos gestores de la Entidad en materia de contratación, una serie de criterios a seguir en la tramitación de determinadas incidencias contractuales, cualesquiera que sea el régimen jurídico al que se encuentren sometidas, y que se deberán tener en cuenta a la hora de tramitar la correspondiente incidencia contractual.

En dicha Circular se incluía un apartado relativo a la "tramitación de incidencias que conlleven convalidaciones de gasto", en el que, con carácter previo, se recordaba lo siguiente:

"es necesario indicar en que la convalidación de actuaciones suponen un supuesto total y absolutamente excepcional en la tramitación de los expedientes cuya utilización en ningún caso se ha de contemplar como un mecanismo de tramitación ordinario, sino al contrario se trata única y exclusivamente de un instrumento que supone la regularización de actuaciones desarrolladas al margen de los procedimientos ordinarios y de las formas exigidas por las normas reguladoras del actuar contractual de la Entidad, al haberse desarrollado actuaciones prescindiendo de tales procedimientos y que suponen una quiebra del principio de contratación formal que preside la actuación de la Entidad".

Posteriormente, coincidiendo con la creación en ADIF de una Dirección de Auditoría Interna, por el Comité de Dirección de la Entidad celebrado el 1 de agosto de 2014, se acordaron una serie de Criterios de actuación en relación con los expedientes que tengan por objeto convalidación de actuaciones en los que, además de diversos controles que actuaban sobre la tramitación de cada expediente, se encargaba a la Dirección de Auditoría Interna la realización de un informe anual *"referido a las convalidaciones tramitadas en el año anterior, en el que se identifiquen las principales causas determinantes de la necesidad de ejecutar trabajos con carácter previo a la formalización de los contratos y se propongan medidas tendentes a atajar dichas causas y reducir la ejecución de obras para las que no se cuenta con la pertinente cobertura contractual".*

Como consecuencia de dicho acuerdo, y a la vista del Informe Resumen Anual sobre los Expedientes de Convalidación de Gasto de 2014 realizado por la Dirección de Auditoría Interna, se planteó la conveniencia de reconsiderar los Criterios de Actuación sobre cuya

base se emitía el informe. Así, y tras la preparación por dicha Dirección de un Plan de Acción, con el objetivo doble de, primero, evitar la ejecución de obras sin la correspondiente cobertura contractual y, segundo, identificar y regularizar las situaciones existentes, procediendo tanto a su regulación administrativa como a su reconocimiento contable, con fecha 29 de junio de 2015 se aprobó, por el Presidente de ADIF y ADIF-AV, un documento de "Criterios de Gestión ante la Ejecución de Actuaciones sin Cobertura Contractual", en el que nuevamente se recordaba lo siguiente:

"que el procedimiento de convalidación, como medio para proceder al pago de actuaciones realizadas sin cobertura contractual, tiene carácter excepcional. Su fundamento es evitar un enriquecimiento de la Entidad Contratante en perjuicio de un tercero; como consecuencia de ello, el propio desarrollo de la medida 01.12 establece dos nuevos mecanismos de control que inicialmente no estaban previstos en los Criterios de Actuación acordados por el Comité de Dirección el 1 de agosto pasado:

1) *El primero de ellos es la exigencia de un nuevo informe, cuando así se estime por la Dirección General, realizado por un servicio externo de asistencia técnica, en el que se analice la realidad de la obra y la razonabilidad e importe de las actuaciones realizadas.*

2) *El segundo es que para aprobar este expediente de convalidación será preciso que previa o simultáneamente haya sido aprobada la incidencia en la que se contemplaban las actuaciones objeto de convalidación, o el expediente en el que se incorpore la convalidación".*

Por último, con fecha 8 de abril de 2016, se ha procedido a la actualización de dicho documento, en el que, a propuesta del Comité de Auditoría de ADIF-AV, se consideró que la expresión "convalidación del gasto" no resulta lo suficientemente ajustada y adecuada para definir el pronunciamiento a adoptar por la Entidad ante este tipo de supuestos, y asimismo, puede llevar a equívoco, por cuanto que de la misma podría entenderse una cierta voluntad de regularización de las situaciones a las que se refiere, cuando lo cierto es que dicha regularización, dada la naturaleza del vicio del que de adolecen las actuaciones ejecutadas sin contrato, no se produce en ningún caso.

Así, se propuso que, en orden a procurar el abono de las obras, servicios o suministros realizados sin contrato, tratándose de un mero acto de reconocimiento del derecho del empresario a que se le abonen los servicios, las obras, o los suministros realizados para ADIF-Alta Velocidad, se utilizara la expresión "*declaración de abono*".

Finalmente, en ambas Entidades también se ha acordado que de todos los supuestos de convalidación, con independencia de su importe, se diera cuenta a los Consejos de Administración de ADIF y ADIF-AV según proceda.

Por todo lo expuesto, únicamente cabe concluir que por parte de ADIF y ADIF-Alta Velocidad, se están realizando una serie de actuaciones encaminadas a, de un lado, evitar la evitar la ejecución de actuaciones sin la correspondiente cobertura contractual y, de otro, ante la posibilidad de que dichas actuaciones se produzcan, identificar y

regularizar las situaciones existentes, procediendo tanto a su regulación administrativa como a su reconocimiento contable, mediante la realización de los trámites y emisión de los informes anteriormente descritos.

De otro lado, desde la Dirección de Compras y Contratación, cuando se tiene conocimiento a través de los correspondientes informes emitidos por las unidades de las Entidades encargadas del seguimiento de la ejecución de los contratos, desde hace un tiempo, se viene remitiendo, caso a caso, a las citadas unidades comunicación interna a través de las que se les recuerda el carácter absolutamente anómalo de la realización de actuaciones sin la previa y debida cobertura contractual,

Nota.- Lo manifestado en la presente alegación en cuanto a la gestión de las convalidaciones resulta igualmente de aplicación a las conclusiones Decimoquinta, Vigesimocuarta y a las referencias que el Anteproyecto de Informe contiene sobre aquellas.

- **Pliegos de Clausulas Administrativas y de Prescripciones técnicas. Informe del servicio jurídico -epígrafe II.2.2.2.3) y Conclusión quinta-.**

En esta alegación se refiere a la afirmación recogida en el Anteproyecto de Informe sobre que los PCAP omiten la referencia a la nomenclatura de la Clasificación Nacional de Productos por actividades 1996 (CNPA-96), aprobada por Real Decreto 81/1996, de 26 de enero.

A este respecto se recuerda que dicho Real Decreto fue derogado expresamente por el Real Decreto 331/2003, de 14 de marzo *"por el que se deroga el Real Decreto 81/1996, de 26 de enero, por el que se aprueba la Clasificación Nacional de Productos por Actividades 1996 (CNPA-96), y se establecen las normas aplicables sobre el uso de la clasificación CPA-2002"*.

Mediante dicho Real Decreto se estableció la utilización en España de la clasificación entonces vigente en la Unión Europea en relación con las clasificaciones de productos por actividades (CPA-2002), recogidas en el Reglamento (CE) Nº 204/2002 de la Comisión, de 19 de diciembre de 2001.

Posteriormente este Reglamento nº 204/2002, ha sido modificado por el vigente Reglamento (CE) Nº 213/2008, de la Comisión, de 28 de noviembre de 2007, por el que se aprueba el Vocabulario común de contratos públicos (CPV), siendo esta la clasificación actualmente recogida en los PCAP de ADIF y ADIF-AV.

Segunda.- **Respecto al análisis de los procedimientos de adjudicación de los contratos de obras (epígrafe II.2.2.3).**

- **Publicidad de los contratos -epígrafe II.2.2.3.1) y Conclusiones sexta y séptima.-**

De la redacción contenida en el Anteproyecto sobre los anuncios periódicos indicativos (API), no queda claro si las observaciones se realizan a la ausencia de copia o referencia

al número y fecha de dicho anuncio, o a que se produjo la reducción de plazos en los anuncios de licitación sin que se hubiera publicado el preceptivo API.

En cualquiera de los dos casos, y partiendo además del carácter genérico de la observación, no haciendo referencia expresa a ninguno de los expedientes analizados, se ha comprobado la existencia de dicho API en todos aquellos expedientes en los que posteriormente se produjo una reducción del plazo de licitación, incluyéndose además en los correspondientes anuncios mención al API de referencia.

A modo de ejemplo, se adjunta copia de los API en los que se incluía la previsión de contratación de los expedientes nº 8, 9, 10, 11 y 12 para 2007.

Por otro lado, y con relación al **incumplimiento de la publicidad** en los anuncios de licitación de **los criterios de adjudicación y su ponderación** se señala que, ésta Entidad no considera que se haya producido un incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 134.5 de la LCSP, por el hecho de que en los anuncios de licitación, en lugar de incluir una relación con todos los criterios de adjudicación y la ponderación de los mismos, contengan una remisión a los PCAP que ya contienen dicha información. Se está dando la información necesaria para que los licitadores puedan acceder a dichos criterios, y al PCAP que, en todos los casos, se pone a disposición de los interesados junto con el anuncio y el resto de documentación contractual. Tampoco el citado artículo indica si es suficiente con una remisión a los PCAP, una relación simple de los criterios o toda la descripción de los mismos, entendiéndose por esta Entidad como suficiente la remisión a los PCAP.

En cuanto a la **publicación de la adjudicación provisional**, y ante la opción que otorga el artículo 135.3 de la LCSP, por ADIF se realizó dicha publicidad mediante el perfil de contratante, en el que se publicaba la adjudicación provisional por el plazo legal, desapareciendo a continuación del mismo dicha información, y no quedando constancia de la misma en el expediente de contratación.

- **Procedimiento de Adjudicación de contratos –*Justificación del procedimiento*– epígrafe II.2.2.3.2).a) y Conclusión octava.–**

Como cuestión previa a la Conclusión octava, y en relación asimismo con el resto de conclusiones relativas a la fase de adjudicación de los contratos, por esta Entidad se quiere recordar que los Pliegos Tipo utilizados tanto por ADIF como por ADIF-Alta Velocidad desde su creación hasta la actualidad, son los mismos que se han venido aplicando por el Departamento Ministerial de Adscripción de ambas Entidades, que son los pliegos aprobados por el propio Ministerio para su utilización en el mismo y en la Entidades y Organismos de él dependientes, tal y como se desprende, en el caso de la adaptación de dichos pliegos a la LCSP, de los distintos Oficios recibidos de la Secretaria de Estado de Infraestructuras, adjuntando los Pliegos–Tipo que deberá emplearse en el ámbito de la Secretaría de Estado de Infraestructuras para la celebración de contratos de obras a adjudicar por el procedimiento abierto, y en el que, debido a las particularidades de esta Entidad, se realizan en cada caso las adaptaciones oportunas.

En el caso particular de la elección del baremo de puntuación técnica A o B, su finalidad responde a tener previsto en el pliego–tipo, la posibilidad de que un determinado

contrato de obras requiera, en atención a la utilización de determinadas instalaciones ferroviarias en el proyecto correspondiente, una mayor ponderación a los aspectos tecnológicos, recogidos en el criterio Tecnología e I+D+i, pasando su puntuación de 10 a 20 puntos.

Así, por defecto, siempre se elige el Baremo A, tal y como se indica en el Apartado III.3 del Cuadro de Características de los pliegos analizados, siendo la excepción la utilización del Baremo B, que en caso de aplicarse, requeriría la indicación, en el citado Apartado III.3.1, de las instalaciones ferroviarias incluidas en el proyecto que motivan dicha elección, siendo motivo de valoración específica tal y como señala el párrafo primero de la descripción del criterio Tecnología e I+D+i (letra e).

Como ejemplo de contrato en el que se ha aplicado el Baremo de Puntuación B, se pueden mencionar aquellos contratos de ejecución de obras de túneles en los que se emplean tuneladoras.

Por otro lado, y en referencia a la elección de procedimiento de adjudicación negociado sin publicidad para el **"Expediente 22"**, el Anteproyecto de Informe cuestiona la justificación del motivo que soporta el procedimiento elegido, al indicarse únicamente en el informe justificativo de este procedimiento que era la empresa a la que se le adjudicó la Fase 1.

Con relación a dicho expediente cabe señalar que la Fase 1 (F1) se adjudicó a la empresa Nortel y la Fase 2 (F2) a la empresa Nokia, por lo tanto adjudicatarios distintos. En el informe justificativo que consta en dicho expediente se indica que *"La fase 2 de ambos proyectos contempla la instalación de los equipos necesarios para ampliar el subsistema de red GSM-R existente. Por requisitos tecnológicos estas ampliaciones tan sólo pueden ser realizadas por el suministrador de dichos elementos de red. En el caso de ADIF, se trata de Nokia Siemens Networks, la ejecución de todas las actuaciones recogidas en las Fases 2 de los proyectos constructivos antes mencionados han de ser adjudicados de forma directa a Nokia Siemens Networks por vinculación tecnológica"*.

Por ello, el Informe Justificativo para la adjudicación de esa Fase 2 (F2) a Nokia, obedece exclusivamente a cuestiones de vinculación tecnológica, dado que todo el equipamiento de ADIF de esa parte del sistema GSM-R, llamado CORE, es de la tecnología requerida, es decir Nokia.

- **Procedimiento de Adjudicación de contratos –*Presentación de proposiciones y documentación de acompañamiento*–epígrafe II.2.2.3.2).b) y Conclusión décima.–**

A pesar de no especificarse en el cuerpo del Anteproyecto de Informe y en la Conclusión décima, las menciones realizadas sobre la no constancia de la documentación que debe acompañar a las proposiciones de los interesados, ni la exigida según los pliegos, y si las mismas se refieren a la totalidad de licitadores presentados a cada procedimiento, o únicamente al adjudicatario de cada uno de ellos, se realizan las siguientes consideraciones al respecto:

- Los PCAP de aplicación a cada contrato recogen y definen perfectamente la forma de presentación y el contenido de las proposiciones a presentar por los licitadores, incluso en el caso de contratos sujetos a la LCSP, mediante la remisión a los artículos correspondientes de la misma.

Una vez presentada dicha documentación, y en particular la contenida en el sobre nº 1 relativo a la documentación administrativa, igualmente el PCAP describe el proceso a llevar a cabo para su apertura y análisis:

"Conforme al artículo 144 de la LCSP, la Mesa de Contratación calificará previamente los documentos presentados en tiempo y forma, procediendo a tal fin al examen del Sobre Nº 1, relativo a la documentación administrativa, acordando, en su caso, la subsanación de los defectos materiales, en un plazo de tres días. La existencia de dichos defectos u omisiones subsanables se comunicarán a los interesados mediante fax.

La citada Mesa, una vez calificada la documentación a que se refiere el párrafo anterior, y subsanados, en su caso, los defectos u omisiones de la documentación presentada, procederá a determinar, de forma expresa, las empresas admitidas a la licitación, las rechazadas y sobre las causas del rechazo".

En todos los casos se procedió de conformidad a lo previsto en los pliegos, tal y como se indican en las actas y documentos que constan en los expedientes. Igualmente, y una vez adjudicados los contratos, tal y como se indica a cada licitador en la correspondiente notificación de adjudicación, se informaba a los no adjudicatarios que podían retirar la documentación administrativa presentada.

- Entre la documentación a devolver, se encuentra la garantía provisional, pues tal y como establece la LCSP, la misma se extinguirá automáticamente y será devuelta a los licitadores inmediatamente después de la adjudicación definitiva del contrato; de este modo una de las menciones que se recogen en los correspondientes acuerdos y resoluciones de adjudicación, es la relativa a la devolución de las garantías provisionales constituidas por los licitadores que no resultaron adjudicatarios.

- Igualmente se encuentra entre dicha documentación, en su caso, el Compromiso de constitución de Unión Temporal de Empresas, tal y como expresamente se indica en el contenido del Sobre nº1. Y formando dicho compromiso parte de la documentación administrativa, asimismo se devuelve a los licitadores no adjudicatarios.

  Si consta en los expedientes los originales de las proposiciones económicas presentadas por todos los licitadores en sobre aparte, y en las que, en caso de UTE, debe figurar también el correspondiente compromiso, pero sin que en ningún caso sea este el único documento en el que constara dicho compromiso.

- Por último, en cuanto a la documentación relativa a los adjudicatarios, consta en todos los expedientes el original de la misma, adjuntándose al presente informe, tal y como se indica para cada expediente **en la Alegación Previa**, aquella documentación respecto de la que el Anteproyecto manifiesta que no consta.

- **Procedimiento de Adjudicación de contratos –*Criterios de valoración de ofertas*– epígrafe II.2.2.3.2).c) y Conclusiones undécima y duodécima.–**

Se mantiene en el Anteproyecto de Informe que, dentro de los criterios de valoración de carácter técnico, se están teniendo en cuenta y valorando aspectos que no debieron ser objeto de valoración, sino de admisión o rechazo en función de su cumplimiento, tales como el equipo humano, los sistemas de seguridad y salud, o certificaciones en materia de calidad o medio ambiente.

Con carácter general, y partiendo de la consideración de que los criterios de adjudicación establecidos en los PCP, tanto Memoria y Programa de Trabajo, como Memoria de Seguridad y Salud, como Calidad y Actuaciones Medioambientales son criterios directamente vinculados al objeto del contrato, encontrándose alguno de ellos entre los expresamente relacionados en la LCSP, como el precio, la calidad o el programa de actuaciones medioambientales, lo que expresamente se indica en los pliegos para cada uno de ellos es que la puntuación y valoración se realizará en función de la propuesta sobre cada criterio, orientada a la ejecución de la obra.

Así, con dicha redacción lo que se pretende es que en ningún caso, se proceda a tener en cuenta aquellos elementos técnicos que, concurrentes en los diferentes licitadores, son determinantes de su solvencia mínima, sino la valoración de los elementos técnicos, y la aplicación a los mismos, a la concreta ejecución de los trabajos objeto de cada contrato.

En particular, y respecto a cada uno de los criterios anteriormente relacionados, se indica lo siguiente:

- Memoria y Programa de Trabajo:

Este criterio no valora el plazo de ejecución de las obras si no la organización y planificación de la obra en base a una identificación y descomposición de las actividades productivas, que se adecúen a las condiciones de ejecución y del entorno, así como a las necesidades de la Entidad.

Se valora especialmente la coherencia en la vinculación y concatenación de actividades, la adecuación de los medios dispuestos y la homogeneidad de la planificación de la obra. Por supuesto, es un factor determinante para evaluar la bondad de la oferta que el plazo propuesto sea coherente con dicha planificación, ya sea un plazo largo o corto, pues éste está condicionado con los medios materiales y humanos dispuestos. También son objeto de valoración la concepción global de la obra, el método de ejecución de los trabajos y el conocimiento demostrado sobre el propio proyecto, los condicionantes, así como las fuentes de suministro de materiales naturales y la interacción con terceros e, incluso, las líneas existentes de ferrocarril.

- Memoria de Seguridad y Salud

Es cierto que, como se señala en el Anteproyecto de Informe, la empresa que resulte adjudicataria de las obras debe presentar un Plan de Seguridad y Salud que desarrolle el

Estudio de Seguridad y Salud del Proyecto. Si bien, este Plan de Seguridad deberá ser informado por el Coordinador de Seguridad y Salud y aprobado por el Promotor. En diversas ocasiones, si en la oferta del Contratista no se han incluido las medidas que el Coordinador de Seguridad y Salud entiende necesarias según el Estudio de Seguridad y Salud o, incluso aquellas que en el ejercicio de sus funciones entienda imprescindibles, aunque no se hayan recogido en el mismo, resulta problemático, y genera numerosas reclamaciones, el imponer tales medidas al Contratista. Es por ello que la valoración y adecuación de la Memoria de Seguridad y Salud al Estudio de Seguridad y Salud del Proyecto se considera un criterio de valoración irrenunciable.

- Programa de Actuaciones Medioambientales

El objetivo perseguido con este criterio es que los contratistas licitadores incluyan en su oferta:

- La Identificación de Actividades generadoras de impacto.
- Las Instrucciones de trabajo para reducir los impactos.
- La Organización de la obra orientada a reducir el impacto medioambiental.
- La Localización de vertederos y puntos limpios, así como adecuación de los mismos.
- La Identificación de los trabajos de riesgo y las medidas de prevención de incendio forestal.
- La Valoración de las exigencias medioambientales en la concepción de la obra, incluso las paradas biológicas.

En definitiva, se implementan los criterios relativos a la Seguridad y Salud y al Medioambiente, con el objeto de que éstos sean incluidos en la oferta y considerados en la concepción global de la misma. Así, aunque sean de obligado cumplimiento, la empresa adjudicataria quedará vinculada al mismo sin posibilidad de ulteriores reclamaciones, siendo totalmente exigible por el promotor.

En otro orden de cosas, y respecto a la afirmación recogida en el Anteproyecto de Informe, **Conclusión Duodécima y epígrafe II.2.2.3.2).c),** sobre el hecho de que, en general, las bajas de las ofertas presentadas por los licitadores son muy elevadas, *"lo que lleva a pensar que en la determinación del importe que ha servido de base a la licitación no se ha atendido a los valores de mercado"*, se indica que, no puede compartirse la opinión manifestada por el Tribunal de Cuentas sobre dicha cuestión, por la cual parece deducirse que los mismos no han atendido a valores de mercado por el único motivo de que las bajas realizadas son muy elevadas.

La determinación de los presupuestos de licitación en la mayoría de los contratos analizados se realizó bien en base a cuadros de precios aprobados por la Entidad para los contratos de servicios de asistencias técnicas, o bien en atención al presupuesto de licitación que se refleja en los proyectos constructivos aprobados para la ejecución de las obras, que se entiende son realizados con a arreglo a la praxis que las reglas de la ingeniería y la propia normativa de aplicación disponen (precios unitarios, precios descompuestos, y, como dice el Real Decreto 1098/2001, el cálculo de los precios de las distintas unidades de obra se basará en la determinación de los costes directos e

indirectos precisos para su ejecución, en los términos en que el mismo reglamento define tales costes directos e indirectos, etc.); mientras que las ofertas realizadas por los licitadores, se realizan en base a la finalidad de conseguir la mayor puntuación posible y resultar adjudicatarios en función de los pesos correspondientes a los diferentes criterios de adjudicación.

En cualquier caso, en los expedientes de contratación consta un informe justificativo del presupuesto que han de elaborar las áreas que promueven los contratos, en el cual se explican los elementos que se han tenido en cuenta para la determinación del presupuesto de licitación, y en el supuesto particular de obras, la licitación requiere de la previa elaboración del correspondiente proyecto constructivo, el cual, de conformidad con las normas de aplicación, ha de contar con un presupuesto, integrado por uno o varios parciales, con expresión de los precios unitarios y de los descompuestos, en su caso, estado de mediciones y los detalles precisos para su valoración; proyecto que con antelación a su aprobación es sometido a informe de supervisión que, de conformidad con el RD 1098/2001, entre otras funciones, le corresponde examinar que los precios de los materiales y de las unidades de obra son los adecuados para la ejecución del contrato.

- **Procedimiento de Adjudicación de contratos –*Valoración de ofertas y selección de adjudicatarios*-epígrafe II.2.2.3.2).d) y Conclusión decimotercera.-**

En la última de las conclusiones relativas a la fase de adjudicación de los contratos, se recogen tres diferentes observaciones relativas a la justificación de la ponderación de los criterios y a la supuesta falta de motivación de las actas de la Mesa de Contratación.

Respecto a la primera de ellas, mantiene el Anteproyecto que *"de forma generalizada (...) el resultado de la valoración de la calidad técnica se expone en el informe de evaluación técnica (...) pero al no figurar la forma de ponderación de los mismos se introduce un elemento de discrecionalidad que no se ajusta a la normativa"*.

A la hora de valorar el llamado principio de "discrecionalidad técnica" en la actuación de la Administración, y su incidencia en el análisis y puntuación de documentación técnica en el que, tal y como expresamente indica la legislación contractual, dependen de un juicio de valor, entendemos que es de interés traer a colación la doctrina que al respecto se contiene en numerosas Resoluciones de los recientemente creados Tribunales Administrativos de Recursos Contractuales.

En particular, cabe referirse a la Resolución nº 29/2013, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León, que además recoge numerosas referencias a la doctrina que, sobre el presente asunto, ha mantenido el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC).

Así, mantiene la citada Resolución que:

> *"Este Tribunal debe advertir, con carácter previo, que el análisis del asunto que se somete a su consideración debe quedar circunscrito a los aspectos formales de la valoración, tales como normas de competencia o procedimiento, la comprobación de*

que en la valoración no se hayan aplicado criterios arbitrarios o discriminatorios (en consonancia con los artículos 1 y 139 del TRLCSP), de que no se haya incurrido en error material y de que la admisión de las propuestas y su valoración se ajustan a los cánones de la discrecionalidad técnica y existe motivación adecuada y suficiente. La aplicación de criterios de valoración a los elementos evaluables mediante juicios de valor (como sucede en el presente caso) está excluido de las facultades del Tribunal, pues este órgano no puede sustituir la decisión sobre el concreto valor atribuido a un aspecto de la oferta por otra, ya que ello supondría sustituir el juicio de un órgano experto competente para ello por el juicio de este Tribunal (en este sentido, Resoluciones 176/2011, 251/2011 ó 51/2012, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales)".

Igualmente recoge dicha Resolución la jurisprudencia del Tribunal Supremo en cuanto a la discrecionalidad técnica, en el siguiente párrafo:

"En este sentido debe apuntarse que, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, y como ha tenido ocasión este Tribunal en distintas Resoluciones de señalar, sólo en aquéllos casos en que la valoración efectuada por la Mesa de contratación deriva del error, la arbitrariedad o el defecto procedimental cabría entrar en su revisión, sin que se trate, a la hora de apreciar la posible existencia de error en la valoración, de realizar 'un análisis profundo de las argumentaciones técnicas aducidas por las partes sino más exactamente y tal como la jurisprudencia ha puesto de manifiesto, de valorar si en la aplicación del criterio de adjudicación se ha producido un error material o de hecho que resulte patente de tal forma que pueda ser apreciado sin necesidad de efectuar razonamientos complejos' (Resolución de este Tribunal núm. 93/2012) –este criterio, si bien se emite en relación con la valoración efectuada por la Mesa de los criterios de adjudicación no valorables mediante fórmula sino dependientes de juicios de valor, resulta extrapolable a la valoración efectuada en relación con la suficiencia de la justificación presentada por una empresa acerca de la viabilidad de su proposición, cuando éste se encuentra en 'baja temeraria'".

Respecto a la segunda de las observaciones, también en relación con la justificación de la ponderación de los criterios, señala esta conclusión decimotercera que *"se especificó la puntuación prevista para cada uno de los aspectos incluidos en los distintos criterios, pero no se incluyó esta previsión en los pliegos, lo que infringe los principios de transparencia e igualdad de trato recogidos en la legislación contractual pública".*

Debemos referirnos ante esta observación a los llamados subcriterios de adjudicación, ante los cuales la doctrina y jurisprudencia en materia de contratación viene manteniendo que deben definirse en el PCAP, pero que su ponderación puede realizarse a posteriori, siempre que se haga dentro del margen de puntuación del respectivo criterio, y siempre que tal decisión no modifique los criterios de adjudicación del contrato definidos en el PCAP; no contenga elementos que, de haber sido conocidos en el momento de la preparación de las ofertas, habrían podido influir en tal preparación; y no tenga efecto discriminatorio en perjuicio de alguno de los licitadores.

En este sentido, el mismo Tribunal de Justicia de la Unión Europea en Sentencia de 24 de noviembre de 2005, asunto C-331/04, -ATI EAC Srl y Viaggi di Maio Snc y otros-, admite que estando el criterio definido y ponderado en el pliego, puedan establecerse en el mismo subcriterios sin ponderar, permitiendo que sea a posteriori cuando sea llevada a cabo dicha ponderación. Todo lo anterior, siempre y cuando esos subcriterios estén previamente definidos en el pliego y la ponderación se haga dentro del margen de puntuación del respectivo criterio. Así, señala la citada sentencia que *"el Derecho comunitario no se opone a que una mesa de contratación atribuya un peso específico o elementos secundarios de un criterio de adjudicación establecidos con antelación, procediendo a distribuir entre dichos elementos secundarios el número de puntos que la entidad adjudicadora previó para el criterio en cuestión en el momento en que elaboró el pliego de condiciones o el anuncio de licitación, siempre que tal decisión:*

- *No modifique los criterios de adjudicación del contrato definidos en el pliego de condiciones;*

- *No contenga elementos que, de haber sido conocidos en el momento de la preparación de las ofertas, habrían podido influir en tal preparación;*

- *No haya sido adoptada teniendo en cuenta elementos que pudieran tener efecto discriminatorio en perjuicio de alguno de los licitadores."*

Por tanto, el margen de discrecionalidad reconocido al órgano evaluador de las ofertas queda definido en atención a unos aspectos concretos sujetos a su valoración y a la puntuación prevista para cada criterio. Si el nivel de detalle en los criterios evaluables en función de un juicio de valor fuese excesivamente exhaustivo para así poder prever cuál será la puntuación de cada oferta, la naturaleza del criterio quedaría claramente desvirtuada y el juicio técnico del órgano evaluador quedaría muy reducido, cercano a una aplicación automática".

Así, como el propio Tribunal de Cuentas reconoce expresamente en el Anteproyecto, en el informe de evaluación técnica se describen los aspectos más esenciales de las ofertas y se puntúan cada uno de los criterios según el pliego, e incluso se especificó la puntuación prevista para cada uno de los criterios, aunque dicha puntuación no se incluyó en los pliegos. Por ello, y a la vista de lo expuesto en la presente alegación, no se puede considerar que la actuación seguida por ADIF haya, en ningún caso, infringido los principios de transparencia e igualdad.

Sin que además, en ninguno de los expedientes analizados por el Tribunal se haya interpuesto reclamación o recurso alguno por los interesados en el procedimiento acerca de la valoración técnica de las ofertas.

Por último, la tercera observación, se refiere al contenido de las actas de la Mesa de Contratación sobre la propuesta de adjudicación, y en la cual, según el criterio del Tribunal de Cuentas, deberían constar los criterios seguidos para obtener la puntuación asignada, haciendo su carencia adolecer al acto de falta de motivación.

Con respecto a dicha afirmación cabe señalar que, la regulación del funcionamiento y competencias de las mesas de contratación en la LCSP se contiene principalmente en los artículos 295 de la LCSP, y en el posterior RD 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolló parcialmente dicha LCSP.

En el artículo 295 LCSP se establece que la Mesa de contratación será el órgano competente para la valoración de las ofertas, lo que se reitera en el RD 817/2009, que además recoge una enumeración de las funciones de las mesas, entre las que cabe destacar la letra e), según la cual la mesa *"valorará las distintas proposiciones, en los términos previstos en los artículos 134 y 135 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, clasificándolas en orden decreciente de valoración, a cuyo efecto podrá solicitar los informes técnicos que considere precisos de conformidad con lo previsto en el artículo 144.1 de la Ley de Contratos del Sector Público".*

En dicha letra se hace mención a la posibilidad de solicitar los informe técnicos que se consideren precisos, remitiéndose al artículo 144 de la LCSP, por el cual *"cuando para la valoración de las proposiciones hayan de tenerse en cuenta criterios distintos al del precio, el órgano competente para ello podrá solicitar, antes de formular su propuesta, cuantos informes técnicos considere precisos".*

En aplicación de dicha posibilidad, la Mesa de Contratación de ADIF y ADIF-AV solicita, en todos los casos en que es necesario valorar criterios de adjudicación distintos al precio, el informe de los servicios técnicos proponentes del contrato, que son los que tienen los conocimientos técnicos adecuados para proceder al análisis, valoración y puntuación de los criterios de adjudicación indicados en los pliegos de los que depende un juicio de valor.

La Mesa de Contratación procede al análisis de los informes emitidos, y en el caso de estimarlos procedentes y adecuados a lo dispuesto en los PCAP, procede a la deliberación y en caso acuerdo de proponer adjudicatario del contrato al órgano de contratación. Así se indica en las actas levantadas al efecto, en las que, efectivamente, no se reproducen los argumentos y valoraciones ya contenidos en los informes técnicos en relación con los criterios de adjudicación, y dados por buenos por los miembros de la mesa, sino que es estima suficiente la remisión a los mismos, que cuentan con los niveles de firmas adecuados para su validez, y que forman parte, a todos los efectos, del expediente administrativo de contratación.

Por lo tanto, no se encuentran argumento, ni por incumplimiento de la legislación vigente, ni por infracción de los principios que rigen la contratación, por el cual se pueda mantener que las actas de las mesas de contratación incluidas en los expedientes adolezcan de falta de motivación.

Tercera.- Respecto la ejecución de los contratos de obras (epígrafe II.2.2.4).

- Inicio de las obras: acta de comprobación del replanteo-epígrafe II.2.2.4.1) y Conclusión decimocuarta-.

Como primer apartado y conclusión relativa a la fase de ejecución de los contratos, se ponen de manifiesto deficiencias en la fase de planificación como causa de las suspensiones y retrasos de los inicios de las obras producidas como consecuencia de la **falta de disponibilidad de los terrenos.**

En primer lugar, es necesario aclarar que, tanto a lo largo de todo el texto del Anteproyecto como en la Conclusión decimocuarta, se toma como punto de partida para el cómputo de la demora en el inicio de las obras, la fecha de formalización del contrato administrativo, cuando, si la finalidad del presente análisis es determinar la demora real en el inicio de las obras desde que éstas debieron haberse iniciado, la fecha a tomar en cuenta para el inicio de su cómputo debería ser la del Acta de Comprobación de Replanteo negativa.

Así, el artículo 212 de la LCSP dispone que *"la ejecución del contrato de obras comenzará con la comprobación del replanteo. A tales efectos, dentro del plazo que se consigne en el contrato que no podrá ser superior a un mes desde la fecha de su formalización, salvo casos excepcionales justificados, el servicio de la Administración encargada de las obras procederá, en presencia del contratista, a efectuar la comprobación del replanteo hecho previamente a la licitación, extendiéndose acta del resultado, que será firmada por ambas partes interesadas, remitiéndose un ejemplar de la misma al órgano que celebró el contrato".*

Por lo tanto, y en el supuesto de que el resultado de la comprobación del replanteo sea negativo, será la fecha del correspondiente Acta la que deberá tomarse en cuenta para el cómputo que se realiza en el Anteproyecto en orden a determinar la demora en el plazo de inicio de las obras.

En segundo lugar, por esta Entidad se quiere recordar que en todos y cada uno de los expedientes que se relacionan en el Anteproyecto la comprobación del replanteo de las obras se ha realizado dentro del plazo legalmente previsto, cumpliéndose al efecto los requisitos legal y reglamentariamente establecidos, sin que la falta de autorización del inicio de la ejecución, en aquellos contratos en los que tal fue el resultado de la comprobación del replanteo, suponga que las obras no se iniciaron en el plazo previsto por cuanto que no existe ni legal ni reglamentariamente tal previsión, por lo que interesa a esta Entidad aclarar que la posibilidad de iniciar los correspondientes expedientes, y adjudicar e incluso formalizar los contratos de obras, sin contar con la previa disposición de los terrenos necesarios para su ejecución, está legalmente prevista en la legislación aplicable a este tipo de contratos.

Así, el artículo 110.2 de la LCSP dispone que "En la tramitación de los expedientes de contratación referentes a obras e infraestructuras hidráulicas, de transporte y de carreteras se dispensará del requisito previo de la disponibilidad de los terrenos, si bien

la ocupación efectiva de aquellos deberá ir precedida de la formalización del acta de ocupación".

En consecuencia, la indisponibilidad de los terrenos previstos en el correspondiente proyecto, y por lo tanto, la falta de autorización del inicio de la ejecución de las obras a que da lugar la comprobación del replanteo en los contratos afectados, es una consecuencia lógica del ritmo de aprobación y ejecución de los proyectos, si bien, tal circunstancia no ha influido de manera negativa en la ejecución de ningún contrato, sino que más bien supone la aplicación de la ley en los términos en que está en vigor, debiendo recordarse de nuevo lo dispuesto por la legislación vigente en materia de contratación, que permite tramitar los expedientes de obras sin el requisito previo de la disponibilidad de los terrenos.

- **Incidencias originadas durante la ejecución –*Tramitación de proyectos de modificación de contratos*-epígrafe II.2.2.4.2).a) y Conclusión decimoquinta.-**

Al respecto de lo manifestado en el presente apartado y en la Conclusión decimocuarta, **extensible** igualmente **a las Conclusiones Decimoctava (en cuanto a revisiones de precios y liquidaciones), Vigesimoprimera (en contratos de servicios) y Trigésima (para los contratos de suministros)**, únicamente se quiere dejar constancia de que, en la tramitación de todos los expedientes de incidencias contractuales originadas durante la ejecución de los contratos, bien modificaciones contractuales, bien revisiones de precios o certificaciones finales y liquidaciones, se han realizado cuantos trámites aparecen recogidos en las disposiciones reguladoras de la materia para proceder a su aprobación, constando cuantos documentos, informes y acuerdos son exigidos por la Ley y su normas de desarrollo, así como por la normativa interna de la Entidad, para llevar a cabo tales incidencias, habiéndose actuado, por lo tanto, de conformidad con el procedimiento legal al efecto establecido.

Así, en particular, en la tramitación de los expedientes de modificación contractual tramitados por ADIF y ADIF -AV, constan informes emitidos por órganos ajenos a esta Entidad que verifican el cumplimiento de los requisitos legalmente exigidos para la tramitación de los modificados, teniendo todos aquellos informes carácter favorable respecto de las modificaciones correspondientes, y entre los que se incluyen los preceptivos Informes de la Inspección General del Ministerio de Fomento.

Igualmente intervienen en dicha tramitación, una vez redactado el Proyecto, y antes de la aprobación del expediente, la Oficina de Calidad y Supervisión, la Asesoría Jurídica de ADIF, y, en su caso, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, órganos que, desde sus respectivas vertientes, técnicas, jurídicas y económicas, realizan sus correspondientes actuaciones a la vista de los documentos y trámites integrantes de los expedientes de modificación correspondiente.

Por último, destacar que, en términos generales, ninguno de los órganos citados, manifestó en su momento su disconformidad acerca de las causas determinantes de las modificaciones contractuales ni de la adecuación de tales modificaciones por razones de interés público.

Sentado lo anterior, y analizando las causas de tales modificaciones contractuales, se consideran las siguientes:

- **Errores u omisiones de Proyecto Constructivo Original.-**

Es evidente que el error en un proyecto es una causa imprevista pues, en caso de conocerse antes de la licitación del mismo, en ejercicio de la diligencia profesional debida, se hubiera corregido con antelación a tal licitación. Por tanto, es una circunstancia imprevisible y así queda respaldado en el actual TRLCSP que, siendo aún más restrictivo que el TRLCAP que rige los contratos auditados, establece en su apartado 107.1.a como causa de modificaciones imprevistas la *"Inadecuación de la prestación contratada para satisfacer las necesidades que pretenden cubrirse mediante el contrato debido a errores u omisiones padecidos en la redacción del proyecto o de las especificaciones técnicas"*.

- **Alegaciones o imposiciones recibidas de las administraciones locales y regionales.-**

Es ésta una causa recurrente en muchas modificaciones de contratos y no se considera en absoluto como una falta de previsión o planificación por parte del Proyectista o de la administración licitante. En primer lugar, porque dichos proyectos se someten a información pública para recabar alegaciones y se envían las correspondientes separatas a las entidades locales y administraciones afectadas (Confederaciones Hidrográficas, Demarcaciones de Carreteras, etc.), como paso previo y preceptivo a la aprobación del Proyecto. No obstante, la mayoría de requerimientos y solicitudes de las administraciones locales y regionales no se reciben durante esta fase de alegaciones sino durante el periodo de ejecución de obras, siendo por tanto sobrevenidas a la adjudicación del contrato. Se da incluso la circunstancia que, con el cambio de Corporación, surgen nuevas reclamaciones diferentes a las que sí se hayan recibido en las alegaciones o en la misma obra. En ningún caso puede atribuirse a ADIF-Alta Velocidad imprevisión o fallos de planificación en estos casos.

En el caso particular del **"Expediente 10"**, tramo La Sagrera-Nudo de la Trinidad sector Sant Andreu, y con independencia de los requerimientos y modificaciones recibidas a instancia del Ayuntamiento de Barcelona, también se dieron dos circunstancias externas a la obra que condicionaron los plazos, los presupuestos e, incluso, las condiciones de ejecución. Se trata del mantenimiento de los talleres de TALGO cuyo desmontaje era una condición de contorno imprescindible para la ejecución de las obras tal y como estaban proyectadas y la puesta en servicio de la LAV Barcelona-Figueres antes de la finalización de la obra y a través de la misma. Son ambas circunstancias imprevisibles para el Proyectista, al cual no debe imputársele error alguno.

Por otro lado, y respecto al modificado del **"Expediente 2"**, el Anteproyecto de informe concluye que, *"...más que circunstancias imprevistas, tales actuaciones se debieron a errores u omisiones en el proyecto inicial..."*, en relación con ello, se indica que, el proyecto modificado responde mayoritariamente a actuaciones imprevistas relativas a instalar un nuevo puesto de mando local de circulación y otro auxiliar, la inclusión del desvío "Z2" en el enclavamiento o la adecuación del telemando a normativa. Dichas

actuaciones fueron derivadas de cambios de alcance respecto el diseño originalmente previsto, los cuales impactaron en diversos capítulos del proyecto y supusieron la incorporación de nuevos bastidores de cables, nuevos cables ignífugos con factor de reducción, accionamientos eléctricos, equipos contactores, y equipamiento.

Por otra parte, y en cuanto a los Modificados formalizados para convalidar actuaciones ya ejecutadas, ***nos remitimos a lo expuesto anteriormente en las presentes alegaciones respecto a la Conclusión cuarta.***

- **Incidencias originadas durante la ejecución –*Ampliaciones del plazo inicial de ejecución*–epígrafe II.2.2.4.2).c) y Conclusión decimosexta.–**

En la Conclusión decimosexta del Anteproyecto de Informe se afirma que, *"El 77% de los expedientes de obras registraron incrementos en el plazo inicial de ejecución, que, en unos casos, respondieron a retrasos en la ejecución o finalización de los trabajos por defectos de coordinación, y, en otros, estuvieron motivados por falta de disponibilidad de los terrenos o bien hallazgos de restos arqueológicos, lo cual, en ambos casos, deja al descubierto errores u omisiones en la redacción del proyecto inicial".*

Con respecto a dicha conclusión, nos remitimos a lo expresado en apartados anteriores respecto de la disponibilidad de terrenos. Por otra parte, y en referencia a los hallazgos de restos arqueológicos, en ningún caso se considera como un error u omisión del proyecto. La palabra "hallazgo", en sí misma, define la imprevisión del hecho: cosa material o inmaterial que se halla o descubre.

Por último, cabe destacar que el sistema ferroviario está compuesto por diversos subsistemas: infraestructura, vía, energía y catenaria, telecomunicaciones y señalización. Estos subsistemas interactúan entre sí y se afectan mutua y recíprocamente, por lo que es inevitable que se produzcan disfunciones en la coordinación de los mismos, de forma que, si se retrasa uno de los contratos que instala, construye o implementa uno de esos subsistemas, influirá irremediablemente en todos los demás.

- **Finalización de los contratos de obras: recepción y liquidación–epígrafe II.2.2.4.3) y Conclusiones decimoséptima y decimoctava–.**

Tal y como mantiene el Anteproyecto, se han producido retrasos en la recepción y liquidación de contratos de obras, así como en los contratos de servicios y suministros, como se indica igualmente en las **Conclusiones Vigesimotercera, Trigesimoprimera o Trigesimosegunda.**

En relación con ello, se señala que, existen diversos motivos por los que se puede retrasar una **recepción de obra** a pesar de haberse finalizado la misma. Sin pormenorizar en cada expediente sino únicamente analizando la generalidad, se pueden enumerar los siguientes casos:

- Subsanación de defectos.

- Finalización de las obras condicionada a obras en otro subsistema (otras técnicas). Es el caso de actividades como cerramiento y plantaciones de integración ambiental, cuya ejecución prematura hubiese sido un grave inconveniente para la ejecución de esos otros subsistemas y, a mayor abundamiento, hubiese resultado estéril pues habría sido necesario volver a realizarlos para su reposición o replantación respectivamente.

- En el caso de expedientes complementarios o de emergencia, es criterio de la inspección del Ministerio de Fomento recepcionarlos generalmente al mismo tiempo que la obra principal. De conformidad con este criterio, se ha procedido a recepcionarlos conjuntamente a pesar de que las obras de esos expedientes complementarios se hubiesen acabado. En el caso concreto del **"Expediente 26"**, *Obras de Emergencia del tramo Vilademuls-Pontos*, se optó por recepcionarlas al tiempo que el expediente principal, por el motivo anteriormente expuesto, y para poder comprobar la evolución en el tiempo del comportamiento de las medidas de emergencia adoptadas, a fin de comprobar que eran suficientes y adecuadas.

Por otro lado, y en cuanto a la liquidación de los contratos de obras, es cierto que los trámites de liquidación de las obras recepcionadas están sufriendo una importante desviación temporal de tramitación, inherente al proceso interno de la entidad para la aprobación de dicho trámite en aras de garantizar y verificar el cumplimiento de las prescripciones exigidas.

Dichas circunstancias fueron internamente puestas de manifiesto en 2015 tanto en ADIF como en ADIF-Alta Velocidad, habiéndose adoptado por ambas entidades una serie de Planes de Acción con el objetivo de agilizar la tramitación de la liquidación de contratos ya ejecutados, y entre los que se encuentra el dar cuenta periódica al Comité de Dirección de ambas Entidades de los expedientes ya finalizados y pendientes de realizar la recepción y liquidación, para que se tomen las medidas oportunas, recordándose asimismo por la Dirección de Compras y Contratación a los órganos gestores dichas obligaciones y los plazos legales para realizar los trámites.

Por otra parte, y en cuanto a lo manifestado en el Anteproyecto de Informe sobre los incrementos del importe de adjudicación de los expedientes de obras como consecuencia de la *tramitación de proyectos modificados, revisiones de precios y certificaciones adicionales*, se señala que, del análisis del cuadro nº2 recogido en el presente apartado del Anteproyecto, se evidencia que el incremento del 96% es una anomalía única pues el resto de expedientes están en el entorno de casi un orden de magnitud menor. La complejidad de dicho expediente, obras de adecuación del vestíbulo para acceso a Alta Velocidad en la Estación de Barcelona Sants, es evidente, pues la Estación se mantuvo en servicio al mismo tiempo que las obras, y ese es un factor que siempre resulta imprevisible en aras al mantenimiento del servicio al ciudadano con el mejor de los estándares posibles. No obstante, el presupuesto de este expediente es uno o dos órdenes de magnitud menor que el resto, y cualquier anomalía o disfunción provoca grandes desviaciones en el presupuesto.

Por otro lado, y respecto a las revisiones de precios, se indica que, el Anteproyecto de informe asimila, en varias referencias, dicho saldo abonado por revisión de precios a un sobrecoste de la obra. Esta Entidad discrepa de tal afirmación ya que la aplicación de las fórmulas revisión de precios entendemos que deben considerarse como la corrección lógica de los precios de licitación con la inflación producida, que no necesariamente ha se de ser al alza. El que la Entidad hubiera corregido la inflación por ajuste de la planificación de las licitaciones de determinados contratos, no ha de suponer *per se* un menor coste del contrato, sino la corrección al alza o a la baja del precio de licitación. El aumento de plazo, por tanto, no tiene porqué implicar necesariamente un aumento de coste por este motivo.

- **Análisis particular de varios expedientes en la Estación de La Sagrera y su entorno por la gravedad de las incidencias asociadas a su ejecución -epígrafe II.2.2.4.4) y Conclusión decimonovena-.**

- **Circunstancias que afectan a todos los expedientes analizados II.2.2.4.4).a).-**

Indica el anteproyecto que: *"El 1 de agosto de 2014 se aprobó por parte de la entidad fiscalizada una Circular interna sobre "tratamiento de determinadas incidencias contractuales" por la existencia en varias obras de importantes desviaciones entre las cantidades certificadas y las obras realmente ejecutadas, además de la existencia de obras realizadas sin la necesaria cobertura contractual por falta de aprobación de la preceptiva modificación del proyecto".*

En relación con ello caben las siguientes puntualizaciones:

- El Anteproyecto de Informe parece estar mezclando dos normas internas diferentes: la Circular Interna CI-DCC-001/14, de 4 de julio, sobre el Tratamiento de Determinadas Incidencias Contractuales; y los Criterios de Actuación en Relación con los Expedientes que Tengan por Objeto Convalidación de Actuaciones, de 31 de julio de 2014, presentado en el Comité de Dirección de 1 de agosto de 2014.

- El Anteproyecto de Informe indica que la aprobación de la norma interna se produce "por la existencia en varias obras de importantes desviaciones entre las cantidades certificadas y las obras realmente ejecutadas" estableciendo una relación causal entre desviaciones entre cantidades certificadas y obras realmente ejecutadas, pudiéndose entender que con esta circunstancia se refiere a la certificación adelantada de obras no ejecutadas. Sin embargo, en el momento de emisión de las citadas normas la Dirección de la Entidad no conocía que se estuviesen certificando obras no ejecutadas, ya que la posible existencia de errores en las certificaciones se pone de manifiesto en el Comité de Dirección de 3 de octubre de 2014.

- Las normas a las que hace mención el Anteproyecto de Informe responden a un plan de acción tomado por la Dirección para atender a las recomendaciones incluidas en el Informe de Control Financiero Permanente

de la Intervención Delegada en ADIF, de 31 de octubre de 2012, sobre Incidencias contractuales en las obras, que sí pone de manifiesto la necesidad de convalidar actuaciones realizadas sin la adecuada cobertura contractual, pero nada informa sobre certificaciones superiores a la obra realmente ejecutada.

Asimismo, se indica el Anteproyecto de Informe que: *"Como consecuencia de lo anterior, en octubre de 2014 el Presidente de ADIF-Alta Velocidad acordó iniciar dos expedientes informativos al objeto de comprobar y constatar la existencia, en su caso, de diferencias entre las certificaciones emitidas y la obra ejecutada por un importe superior a la obra realmente ejecutada".*

Tal como se ha señalado en el inciso anterior la decisión del Presidente sobre el inicio de un expediente informativo no tiene relación con la emisión de normas internas. La decisión del Presidente de ADIF-Alta Velocidad de proceder al inicio de un expediente informativo en relación con los tres contratos se produce de manera inmediata al conocimiento de los hechos en el seno del Comité de Dirección de 3 de octubre de 2014, una vez que el Director General de la Entidad informa de que se pueden estar produciendo discrepancias o errores entre las certificaciones emitidas y la obra ejecutada.

Por otro lado, el Anteproyecto de Informe incorpora algunos de los resultados incluidos en los informes de los expedientes informativos emitidos por la Dirección de Auditoría Interna.

En este sentido estimamos relevante señalar el alcance de los trabajos desarrollados por la Dirección de Auditoría Interna de ADIF [1], que a la vista de los resultados obtenidos en la fase inicial del trabajo trasladó el contenido de los mismos a la Presidencia de la Entidad, acordándose por ésta el traslado inmediato de lo instruido a la Fiscalía.

Igualmente sería relevante establecer este alcance para permitir una mejor apreciación sobre el grado de validez de las diferencias que señalan dichos informes entre los importes certificados y la valoración de la obra medida, ya que según se señala en dichos informes la valoración de la obra medida responde a las manifestaciones de los jefes de las ACO, y no incluyen potenciales reclamaciones de los contratistas.

Por otra parte y en cuanto a la declaración de la caducidad y archivo de los expedientes de reintegro, se indica que, la caducidad de los mismos deriva de no existir certeza suficiente para la cuantificación del importe a solicitar el reintegro a los proveedores. Para ello y tal como expresa el informe en párrafos posteriores, ADIF-Alta Velocidad adjudicó el 01 de septiembre de 2015 la prestación de servicios por parte de una auditoría externa que permitiera por medio de un tercero disponer de dicho valor cuantificado de forma objetiva.

[1] La Dirección de Auditoría Interna de ADIF atiende los servicios de auditoría interna de ADIF-Alta Velocidad en virtud de la Adenda, de 28 de marzo de 2014, al Convenio de encomienda de Gestión suscrito por ADIF-Alta Velocidad y el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) el 31 de enero de 2014.

- **Análisis específico de los expedientes II.2.2.4.4).b).-**

"Expediente 9". En su párrafo 2 el auditor afirma que, *"...según informe de la ACO realizado para elaborar el expediente informativo, de junio de 2015 a petición de ADIF, la valoración de la obra realmente ejecutada en el mes de mayo de 2015 ascendía a 180.951 miles, por lo que resultó una diferencia de 4.426 miles de euros que puede considerarse un exceso de obra certificada sobre la realmente ejecutada".*

Cabe decir, que el dato que incluye el expediente informativo es un documento de trabajo de la asistencia técnica que sirve de base para la depuración y análisis de mediciones que constituirán la futura relación valorada de la certificación final (a día de hoy aún no emitida), siendo por lo tanto un documento "vivo" y sujeto a variaciones de importe. Dicho documento a la fecha de su elaboración entendemos que no es comparable con la medición acreditada y certificada en enero de 2013. Por lo tanto, esa diferencia de 4.426 miles de euros, no podría equipararse a la consideración de los exceso de certificación sobre medición como figura en los expedientes (10, 23 y 24).

Respecto a éste mismo **"Expediente 9"**, y en cuanto al proceso de regularización de cantidades satisfechas sin amparo contractual. El auditor menciona un escrito de la Subdirección de Control de Gestión de Red de alta Velocidad de fecha 10 de junio de 2016 en el que "se puso de manifiesto que las cantidades satisfechas sin amparo contractual serían objeto de formalización al tramitarse el correspondiente adicional".

Dicho escrito de 10 de junio de 2016, así como el emitido con fecha 27 de junio de 2016, facilitados por el Subdirector de control de gestión de Red de alta velocidad, tratan de resumir que este expediente seguirá el proceso de recepción de obras y posterior tramitación de la Certificación Final, de acuerdo a los protocolos y procedimientos internos operativos en ADIF-Alta Velocidad, así como a la aprobación del adicional y saldo correspondiente a la liquidación del contrato complementario nº1. En el curso de ambas tramitaciones se procederá a la valoración definitiva de la obra ejecutada en el proyecto aprobado, de aquella obra ejecutada que pudiera ser objeto de declaración de abono así como al análisis y valoración de todos los conceptos que el trámite de audiencia el adjudicatario solicite que sean considerados.

"Expediente 30". El equipo auditor menciona en su informe que en la liquidación del expediente *"se procederá a regularizar las mediciones en los términos que concluye el informe de auditoría externa".*

Cabe matizar esa afirmación en el sentido siguiente: el informe elaborado por la auditoría externa será soporte y referencia para proceder a la aprobación del adicional y saldo del expediente en su liquidación, no obstante la valoración final de la obra ejecutada y a liquidar será aquella que quede cuantificada en el informe de liquidación por el Director de Obra y no necesariamente la recogida en el informe de auditoría externa.

Por otra parte, y en cuanto a los **expedientes de gasto** y la definición incluida en el informe, cabe su matización para una mejor comprensión.

Los expedientes de gasto constituyen la indemnización al propietario de un servicio afectado por las obras de construcción, importe que ha de ser suficiente para su reposición en condiciones equivalentes a las que existían antes de su afección, pudiendo ser los trabajos de reposición realizados por el propietario o por un tercero autorizado. La aprobación del expediente se realiza por ADIF en función de la aprobación de un presupuesto detallado de los trabajos a realizar. Al ser estas obligaciones de pago abonadas al propietario a indemnizar, no forman parte del presupuesto de ejecución material de la obra que afecta a dicho servicio que se repone.

"Expediente 14". En cuanto a la mención del saldo de certificación final, el mismo asciende a 5.670 miles € más IVA, el importe de 5.247 miles € es el adicional aprobado. El importe certificado y abonado.

"Expediente 23" y **"Expediente 24"**. En cuanto a los informes mensuales de seguimiento de obra realizados por la asistencia técnica al Director de Obra, el informe concluye en que *"se acredita la existencia de una doble medición desde el inicio de las obras"*.

En ese sentido cabe matizar, el término *"doble medición"* tomado del informe del expediente informativo emitido por Auditoría Interna (manifestaciones de las ACO, ítem 2) a la vista de la definición de "producción real" y "relación valorada incluida en la certificación" que se establecen en el ítem anterior del informe emitido por Auditoría Interna.

Por lo tanto, solo existe una única medición valorada de la producción real de la obra, que las ACO entregan al instructor. Mientras que las relaciones valoradas incluidas en la certificación tenían el único fin de sumar el monto total deseado de facturación.

Al ser empleada fuera de este contexto, entendemos que **debe matizarse la expresión "doble medición"** utilizada en el cuerpo del anteproyecto de informe; **así como** la expresión **"doble contabilidad"** incluida **en la Conclusión decimonovena** del mismo.

"Expediente 23". En cuanto a la valoración de las obras realizadas para la demolición del Puente del Trabajo y del **"Expediente 24"**. El informe concluye que la misma se realiza en aplicación de precios nuevos, lo cual incumple el artículo 148.3 del Reglamento de la LCAP. (El anteproyecto incluye menciones a este mismo incumplimiento en otros apartados. Por ejemplo en la página 75)

Cabe decir, que estamos hablando de obra valorada de forma estimada y que será objeto de su regularización posterior en la preceptiva incidencia contractual, que requerirá de la aprobación del acta de precios contradictorios y en su caso el reconocimiento de una declaración de abono para aquellas unidades ejecutadas y que no responden al proyecto aprobado y en vigor. Por ello, la valoración que recoge el informe es aquella realizada de forma estimada y objeto de regularización con una incidencia contractual aún no aprobada.

Esta misma necesidad instrumental de asignar una valoración provisional a las unidades ejecutadas sin la adecuada cobertura contractual puede observarse en los informes

emitidos por Auditoría Interna donde se indica que para poder valorar toda la obra ejecutada y compararla con los importes certificados "se han utilizado provisionalmente precios estimados de unidades nuevas".

Por otra parte, y en cuanto a la elaboración de las relaciones valoradas del **"Expediente 23"**, el informe concluye que "fueron realizadas por el jefe de la ACO con carácter general con excepción de las relaciones relativas a las certificaciones nº 13, 14 y 42".

Cabe decir al respecto, que es responsabilidad única del Director de Obra la redacción de las relaciones valoradas, siendo la asistencia técnica el apoyo externo necesario para concluir en las mediciones que la relación valorada resume, pero no puede considerarse en ningún caso el Jefe de la ACO como la figura responsable de esa emisión.

Por otra parte, y en cuanto a la mención que se realiza en el apartado dedicado a este "Expediente 23" de "la Subdirección General de Gestión de Red de Alta Velocidad de la Dirección General de Explotación y Construcción", se debe sustituir por la "Subdirección de Control de Gestión de Red de Alta Velocidad".

"Expediente 24". El Anteproyecto de Informe indica que, *"Desde la certificación nº 1 de Septiembre de 2010 se ha constatado una doble medición en los Informes de la ACO, por un lado la valoración de la producción real ejecutada y por otro lado la relación valorada de las obras [...] No obstante, en el expediente informativo iniciado por ADIF el 29 de octubre de 2014 se señaló expresamente que «los informes mensuales de las asistencias técnicas incluyen la doble medición (producción real y relación valorada certificada), a petición de la dirección de obra de ADIF desde mayo de 2013, en la obra Accesos a la Estación de La Sagrera», lo que resulta contrario a lo anteriormente señalado."*

Además de lo ya indicado sobre el uso de la expresión "doble medición", cabe señalar que lo que indica el informe del expediente informativo es que los informes mensuales de las asistencias técnicas, un documento concreto que emiten las ACO con dicha periodicidad, incluían esta doble medición desde unas fechas determinadas que se especifican en el informe emitido por Auditoría Interna. Dicho párrafo del informe no hace referencia, como parece que se concluye en el Anteproyecto, a que no se certificasen cantidades distintas de las realmente medidas en momentos anteriores de la obra. Circunstancia que puede apreciarse en los datos comparados de ejecución real y certificación que se incluyen como anexo de dicho informe emitido por Auditoría Interna.

"Expediente 10". En cuanto a los informes de seguimiento de obras realizados por la asistencia técnica el Anteproyecto de Informe menciona *"Para la valoración de la ejecución real de la obra, a petición de ADIF, la ACO realizó varias mediciones entre junio de 2014 a junio de 2015"*.

Al respecto cabe decir que es obligación de la asistencia técnica en función de los pliegos que rigen el contrato firmado la realización de informes de seguimiento mensuales. En el caso de esta obra, una vez solicitados en octubre 2014 por parte de

ADIF-Alta Velocidad a la asistencia técnica, no ha sido posible obtener copia detallada y completa de los mismos sino sólo parcial relativa a alguno de los meses solicitados.

Por otro lado, y en relación con las mediciones realizadas por la ACO para el expediente informativo el Anteproyecto de Informe también indica que, *"En octubre de 2014, a los efectos de elaborar el expediente informativo, la ejecución real de la obra ascendía a un importe de 132.077 miles de euros, sin que existe soporte documental más allá del citado expediente informativo. En dicha valoración se señaló que en los años 2008 a 2010 solo se informaba de la medición de obra ejecutada a fin de ejercicio, mientras que en los ejercicios 2011 y 2012 la información respecto de la medición era semestral. En todos estos años la ejecución mensual se calculó mediante interpolación lineal. Si bien, a partir de enero de 2013 las mediciones fueron ya mensuales"*. De donde concluye en el párrafo siguiente que: *"Lo anteriormente expuesto no se ajusta a lo establecido en el artículo 147.1 del RGLCAP, por el cual la medición de las unidades de obras se realizará mensualmente por la dirección de las obras."*

La pauta temporal de medición a la que se refiere el anteproyecto está recogida en una nota aclaratoria del informe del expediente informativo y hace referencia exclusivamente a la información que se facilita por la ACO al instructor. El instructor no tuvo información sobre el método con el que se midió la obra durante su ejecución y sobre si este se ajustó o no a lo dispuesto en la normativa vigente. Por lo tanto, esa conclusión no puede derivarse del informe de la instrucción.

Cuarta.- **Respecto los contratos de servicios (epígrafe II.2.3) y Conclusiones vigesimoprimera, vigesimosegunda, vigesimotercera, vigesimocuarta y vigesimoquinta.**

- **Sobre las Incidencias surgidas durante la ejecución de los contratos.**

  Respecto a la afirmación efectuada sobre que, *"En el 38% de los contratos de servicios se incrementó el precio de adjudicación, entre el 19% y el 199%, debido a la tramitación de proyectos modificados, motivados por deficiencias en el proyecto constructivo inicial, por la adecuación del plazo de ejecución del servicio al plazo de construcción de las obras, así como por circunstancias imprevistas sin justificar", se señala que,* estos contratos de servicios son, en su mayoría, de asistencia técnica de control de obras. Por tanto, el objeto de dichos contratos es el control de las obras y queda indefectiblemente unida la duración de los mismos a la duración de aquellas, toda vez que del ejercicio de sus funciones emana una vinculación inalienable motivada por el conocimiento de los trabajos desarrollados, así como el archivo de comunicaciones, registros de calidad y mediciones que soportan las relaciones valoradas y que son la documentación necesaria para el control de las mismas. Es lo que coloquialmente se denomina "memoria histórica" de la obra que consiste, más allá del propio archivo documental, en el conocimiento que el desempeño de sus labores genera.

  Por tanto, aceptadas las premisas de necesidad de modificación de los plazos y de los contratos de obras, deviene en imprescindible la ampliación de los contratos de servicios. Estos contratos de servicios se valoran y abonan principalmente con unidades asociadas al tiempo de desempeño y, por tanto, la ampliación de plazos, genera aumento de presupuesto.

- **En cuanto a las desviaciones sobre el precio de adjudicación**

Es de aplicación las mismas alegaciones expuestas en los apartados anteriores sobre el incremento de plazo de los contratos de servicios asociado al incremento de plazo de las obras a las que controlan y, por ende, al precio de esos servicios por ser unidades de carácter mensual.

Asimismo, es de aplicación lo indicado anteriormente en relación a las revisiones de precios, por ser éstas cláusulas contractuales contempladas para actualizar el valor del servicio prestado en función de la inflación.

En particular, y respecto al **"Expediente 40"**, una vez analizado el listado de certificaciones parciales, que se mantiene constante en cero hasta la certificación de liquidación, es evidente que los servicios prestados a partir de enero de 2012, fecha en la que se agotó el presupuesto vigente, fueron liquidados en la Certificación de liquidación. Por tanto, no es que en enero de 2012 se hubiese ejecutado un 99,9% del contrato, sino que se había agotado la dotación presupuestaria vigente y hubiese debido tramitarse una ampliación/modificación dado que se prorrogaron los servicios dos años y medio más.

En relación al **"Expediente 41"**, la revisión de precios es el resultado de la aplicación del contrato y las cláusulas del mismo. Los modificados han sido motivados por el aumento en el plazo de las obras, tal y como se ha descrito en apartados anteriores.

- **En cuanto a las ampliaciones del plazo inicial de ejecución.**

Respecto a la afirmación efectuada sobre que, *"En el 36,4% de los expedientes de servicios se produjeron incrementos en el plazo inicial de ejecución superiores al 100% que, en su mayor parte, estuvieron motivados, entre otras razones, por la necesidad de coordinarse con los trabajos de las obras, así como por la obtención de preceptivas autorizaciones para la realización de las prestaciones del contrato y, si bien dichas razones pudieran considerarse justificadas, evidencian una deficiente planificación de los trabajos."*, se reiteran las alegaciones formuladas sobre las causas de dichas ampliaciones de plazo en la alegación anterior, sobre el incremento de plazo de los contratos de servicios asociado al incremento de plazo de las obras a las que controlan.

- **En cuanto a la finalización de los contratos.**

Respecto a la afirmación efectuada sobre que, *"En el 46% de los contratos de servicios no se extendió el acta de conformidad de finalización de los trabajos (...)"*, se indica que, por parte del área competente de ésta Entidad se ha comprobado que, de los 12 expedientes de servicios analizados, tres siguen en activo a fecha de hoy (nº41, nº50 y nº51), seis han sido liquidados, para lo que es preceptivo el informe de conformidad o recepción de los servicios realizados (nº 40, nº44, nº45, nº46, nº47 y nº48), y dos no se han liquidado, pero disponen de acta de recepción (nº43 y nº49).

Quinta.- **Respecto los contratos de suministros (epígrafe II.2.4) y Conclusiones vigesimosexta a trigesimotercera.**

- **En cuanto a la fase de preparación de los contratos de suministros:**

El Anteproyecto de Informe señala que, *"Los contratos de suministro se tramitan de forma independiente a las obras con ampliaciones de plazo de ejecución que originaron revisiones de precios, incrementando el coste del contrato, y puso de manifiesto una deficiente gestión al carecer de una adecuada planificación o previsión".*

Con respecto a tal afirmación cabe indicar que, efectivamente, los contratos de suministro se tramitan de forma independiente ya que deben estar formalizados con suficiente anterioridad a los contratos de montaje de vía propiamente dichos. El principal motivo es que se necesita comenzar con las actividades de fabricación, acopio y transporte de los diferentes materiales de forma previa a que la obra haya comenzado, para no inducir retrasos sobre la misma, al ser los ritmos de fabricación y los ritmos de transporte, que imponen las generalmente complejas operaciones logísticas, mucho más lentos que los ritmos de consumo en obra, una vez que ésta ha dado comienzo.

A ello hay que añadir el período de tramitación necesario, desde la aprobación del pliego hasta la disposición del contrato. Por este motivo es necesario adelantar los contratos de suministro, con una previsión de inicio de las obras generada normalmente con dos años de antelación. Habida cuenta que estos contratos de suministros se establecen en las fases de construcción de plataforma, cualquier desviación imprevista en las obras de plataforma ocasiona retraso en las fechas previstas de inicio de las obras de superestructura de vía, lo que da lugar a que se generen prórrogas en los contratos de suministro. Los contratos de suministros son también dependientes de las obras a las que deben suministrar el material, y cualquier retraso o modificación en aquéllas influyen en éstos.

En cuanto al importe de revisión de precios abonado en los contratos, entendemos que, como concepto, no debe considerarse como un sobrecoste de las actuaciones, sino que por definición responde únicamente a la corrección de la inflación (al alza o a la baja) sobre los precios proyectados. La prórroga de un contrato de suministros prorrogado y con la interpretación expresada en el informe, respondería a que el contrato fue licitado con anticipación excesiva a su necesidad inmediata. Si se hubiera procedido a una licitación en tiempo posterior, el precio de licitación habría de haberse corregido con dicha inflación.

Los contratos de suministros del tramo auditado se planificaron y licitaron tomando en consideración que la línea se dividía en los siguientes tramos:

1. La Roca–Riudellots

2. La Sagrera–Mollet y Riudellots–Girona

3. Girona–Figueres

El segundo tramo se partió finalmente en dos Proyectos de Montaje de Vía, un primer Proyecto que abarcaba Mollet–La Roca y Riudellots–Girona de abril de 2009, y un segundo Proyecto que abarcaba La Sagrera–Mollet de marzo de 2011, es por eso que se alargaron mucho en el tiempo los contratos asociados a La Sagrera–Mollet

y Riudellots–Girona, pues los contratos de suministro se planificaron (habida cuenta del desfase temporal con el que hay que plantearlos) según la tramificación inicial y no la modificada.

Las obras de montaje de vía del tramo La Roca–Riudellots también se demoraron mucho en el tiempo, el proyecto de montaje de vía es de junio de 2007 y en agosto de 2007 el Gobierno autoriza la construcción de la Base de Montaje de San Feliù de Buixalleu, necesaria para la ejecución de dicha obra de montaje. Las obras de construcción de esta Base se retrasaron mucho por los acuerdos que debieron negociarse con el Ayuntamiento afectado y la disponibilidad de los terrenos necesarios.

- **En cuanto a la fase de adjudicación de los contratos de suministros:**

El Anteproyecto de Informe menciona que *"ADIF utilizó varios criterios de adjudicación por requerir el uso de la tecnología avanzada y el plazo como criterio de valoración, sin embargo, con posterioridad se producen ampliaciones del pazo y los aspectos tecnológicos tienen la misma puntuación que otros criterios"*.

Las ampliaciones de plazo son debidas a los retrasos de obras que en muchas ocasiones no pueden ser previstos (y que no son provocados por la propia gestión de los contratos de suministros, sino por otros factores y los contratos de suministros siempre deben adaptarse a los ritmos de la obra), pero es importante que, de partida, el suministrador sea capaz de hacer frente al contrato en un periodo corto de tiempo, por eso se valora positivamente el plazo, haciéndosele constar al suministrador a través de este factor de valoración.

Efectivamente los aspectos tecnológicos tuvieron la misma puntuación que el resto de criterios, pero puede considerarse que la calidad del material, punto a) de la valoración técnica, está relacionado con los aspectos tecnológicos, ya que a mayor tecnología se puede presuponer mayor calidad.

Asimismo en su referencia al **"Expediente 60"**, se recoge en el Anteproyecto de Informe la aplicación de un procedimiento negociado sin publicidad por razones técnicas o artísticas que no queda justificado en el expediente de compra de traviesas. Baja resultado de la negociación que no queda justificada.

Respecto a este Expediente, en el informe del Gerente de Vía y Suministros, en su punto 3 se expone que debido a la complejidad técnica existente para la fabricación del sistema de vía sin balasto, sistema RHEDA 2000, imposibilita en la práctica su ejecución por un fabricante no cualificado y se propone a RAILONE TRACK SYSTEMS S.A. que es la filial que tiene la patente en España. Quedó sobradamente justificado en el informe mencionado la necesidad de instalación del sistema RHEDA 2000. Algunas de las razones principales que se expusieron fueron las siguientes:

- Se trataba del único sistema probado y homologado para líneas de alta velocidad con garantías para velocidades superiores a los 300 km/h.

- El sistema había sido probado satisfactoriamente desde el año 2000 en diferentes países con velocidades superiores a 300 km/h.

- No existía ningún sistema de vía en placa que, estando homologado para velocidades superiores a 200 km/h, haya sido probado con suficientes

garantías con velocidades superiores a 300 km/h, exceptuando el sistema RHEDA 2000.

- La única referencia en la alta velocidad española era el túnel de Guadarrama (28.700 m), el mayor túnel de cualquier línea de alta velocidad en España, y para la elección del sistema se realizaron las pruebas e informes justificativos previos a su implantación. Una vez elegido y ante la ausencia de productos de similares características se generalizó su uso en el resto de tramos de vía en placa.

En lo referente a la baja, en el Anteproyecto de Informe del Tribunal de Cuentas se indica que no queda reflejado a qué partidas les afecta la baja. Pues bien, si comparamos el Pliego con el contrato se puede comprobar que la baja sólo afecta al transporte.

- **En cuanto a la fase de ejecución de los contratos de suministros:**

En referencia a lo señalado en el Anteproyecto de Informe sobre las ampliaciones de plazo en los contratos de suministro se indica que, tales contratos se adecúan por medio de prórrogas al plazo de las obras, con el fin de poder garantizar hasta la finalización de las mismas el suministro de materiales ante cualquier imprevisto. Cualquier ampliación de plazo en las obras de montaje de vía se traduce de esta forma en una ampliación de los contratos de suministros, que no se cierran hasta que la obra finaliza. En ese sentido el auditor puede comprobar que un buen número de ampliaciones de plazo se corresponden con certificaciones emitidas a importe cero, pero dicha ampliación es la salvaguarda que asegura la disponibilidad del suministro ante la aparición de imponderables de mayor o menor cuantía hasta el punto final de ejecución de la obra.

***Sexta*.- Respecto los Acuerdos Marco (epígrafe II.2.5.2.1) y Conclusión trigesimoquinta.**

La presente alegación debe ponerse en consideración con el reducido número de acuerdos marco objeto de análisis, puesto que, si bien es cierto que dentro de los procedimientos de contratación seguidos en la Línea de Alta Velocidad objeto de seguimiento, su número es reducido, se trata de un sistema de contratación que la entidad viene utilizando cuando el mismo resulta justificado, y en la mayor parte de los casos el procedimiento seguido es mediante publicidad, ya sean procedimientos abiertos como restringidos o negociados con publicidad.

Además, excepcionalmente, se dio el caso del Acuerdo Marco analizado en el cual el plazo de duración admitía, erróneamente, la posibilidad de realizar prórrogas automáticas por períodos de dos años. Dicha circunstancia, una vez detectada fue puesta de manifiesto a las áreas correspondientes de la Entidad, tomándose las medidas oportunas para que dicha prórroga no se ejecutara, procediéndose a la realización de los trabajos objeto del acuerdo marco mediante el correspondiente procedimiento legal.

LISTADO DE ANEXOS

Se adjunta un CD que contiene los documentos a los que se hace referencia en el texto de las presentes alegaciones, y en función del número de expediente indicado por el Tribunal de Cuentas en su borrador de Anteproyecto de Informe:

1. **Expediente nº 1.**

   1.1. Anuncio de publicación de la licitación en el DOUE.

   1.2. PCAP e Informe técnico de valoración.

2. **Expediente nº 2.**

   2.1. Cartas de invitación remitidas a las empresas clasificadas en el grupo correspondiente, así como el certificado de ofertas presentadas y las cartas de excusa de las que no presentaron oferta.

   2.2. Documentación relativa a la liquidación del contrato, aprobada con fecha 5 de abril de 2010.

3. **Expediente nº 3.**

   3.1. Documentación de estar al corriente de obligaciones tributarias y de la Seguridad Social del adjudicatario.

   3.2. Escritura de constitución de UTE adjudicataria.

   3.3. Garantía definitiva.

   3.4. Conformidad del contratista a la continuación provisional.

   3.5. Acta de replanteo negativa.

4. **Expediente nº 4.**

   4.1. Documentación de estar al corriente de obligaciones tributarias y de la Seguridad Social del adjudicatario.

   4.2. Escritura de constitución de UTE adjudicataria.

   4.3. Aprobación expediente y gasto del modificado.

   4.4. Acuerdo de continuación provisional.

5. **Expediente nº 5.**

   5.1. Documentación de estar al corriente de obligaciones tributarias y de la Seguridad Social del adjudicatario.

5.2. Escritura de constitución de UTE adjudicataria.

5.3. Actas de Replanteo.

6. Expediente nº 6.

6.1. Documentación de estar al corriente de obligaciones tributarias y de la Seguridad Social del adjudicatario.

6.2. Escritura de constitución de UTE adjudicataria.

6.3. Actas de Replanteo.

6.4. Conformidad del contratista a la continuación provisional.

7. Expediente nº 7.

7.1. Documentación de estar al corriente de obligaciones tributarias y de la Seguridad Social del adjudicatario.

7.2. Documentación relativa a la recepción, certificación final y liquidación.

7.3. Adecuación a la Declaración de Impacto Ambiental.

8. Expediente nº 8.

8.1. Aprobación expediente y gasto del modificado.

8.2. Acuerdo de suspensión y el acta de suspensión.

9. Expediente nº 10.

9.1. Referencia de la Sesión de Consejo de Ministros en la cual se aprobó la autorización previa del mismo a la celebración y tramitación del expediente.

9.2. Documentación de estar al corriente de obligaciones tributarias y de la Seguridad Social del adjudicatario.

10. Expediente nº 11.

10.1. Documentación de estar al corriente de obligaciones tributarias y de la Seguridad Social del adjudicatario.

10.2. Escritura de constitución de UTE adjudicataria.

10.3. Garantía definitiva.

10.4. Acuerdo de continuación provisional.

11. Expediente nº 12.

11.1. Documentación de estar al corriente de obligaciones tributarias y de la Seguridad Social del adjudicatario.

11.2. Escritura de constitución de UTE adjudicataria.

11.3. Actas de Replanteo.

12. Expediente nº 13.

12.1. Referencia de la Sesión de Consejo de Ministros en la cual se aprobó la autorización previa del mismo a la celebración y tramitación del expediente.

12.2. Aprobación del expediente y gasto del modificado.

12.3. Acuerdo de continuación provisional.

13. Expediente nº 14.

13.1. Referencia de la Sesión de Consejo de Ministros en la cual se aprobó la autorización previa del mismo a la celebración y tramitación del expediente.

13.2. Garantía Definitiva

13.3. Documentación de estar al corriente de obligaciones tributarias y de la Seguridad Social del adjudicatario.

14. Expediente nº 15.

14.1. Aprobación expediente y gasto del modificado.

14.2. Actas de comprobación de replanteo

15. Expediente nº 16.

15.1. Anuncio de licitación en prensa.

16. Expediente nº 17.

16.1. Publicación de la adjudicación.

16.2. Acta de comprobación de replanteo de la obra, de fecha 13 de febrero de 2009.

17. Expediente nº 18.

17.1 Publicación de la adjudicación.

17.2 Resguardos avales provisionales y definitivos.

18. Expediente nº 19.

18.1. Aprobación del expediente por el Órgano de Contratación (Consejo de Administración).

19. Expediente nº 23.

19.1. Escritura de constitución de UTE adjudicataria.

19.2. Certificado expedido por el Director General de la Sociedad BSAV, acreditativo de la disposición de los fondos necesarios para hacer frente a los pagos y a la financiación y ejecución de las obras del "Proyecto de Construcción de la Estructura de la Estación de la Sagrera" y del "Proyecto de Construcción de los Accesos a la Estación de la Sagrera".

20. Expediente nº 24.

20.1. Documentación de estar al corriente de obligaciones tributarias y de la Seguridad Social del adjudicatario.

20.2. Publicación en el BOE y DOUE de la adjudicación definitiva.

20.3. Certificado expedido por el Director General de la Sociedad BSAV, acreditativo de la disposición de los fondos necesarios para hacer frente a los pagos y a la financiación y ejecución de las obras del "Proyecto de Construcción de la Estructura de la Estación de la Sagrera" y del "Proyecto de Construcción de los Accesos a la Estación de la Sagrera".

21. Expediente nº 26.

21.1. Acta de Recepción.

22. Expediente nº 27.

22.1. Documentación de estar al corriente de obligaciones tributarias y de la Seguridad Social del adjudicatario.

22.2. Publicación en el BOE y DOUE de convocatoria de licitación.

23. Expediente nº 28.

23.1. Acta de Replanteo Previo y Acta de Inicio de obra.

23.2. Carta de invitación a los licitadores. Se adjunta igualmente, a efectos de la fecha de invitación, cartas de subsanación y ejemplo de oferta presentada acreditando la fecha de presentación.

24. Expediente nº 29.

24.1. Documentación de estar al corriente de obligaciones tributarias y de la Seguridad

Social del adjudicatario.

24.2. Escritura de constitución de UTE adjudicataria.

25. Expediente nº 30.

25.1. Documentación de estar al corriente de obligaciones tributarias y de la Seguridad Social del adjudicatario.

25.2. Escritura de constitución de UTE adjudicataria.

26. Expediente nº 32.

26.1. Informe de negociación y ofertas de los licitadores con los aspectos objeto de negociación.

27. Expediente nº 33.

27.1. Documentación de estar al corriente de obligaciones tributarias y de la Seguridad Social del adjudicatario.

27.2. Escritura de constitución de UTE adjudicataria.

27.3. Informe de la Inspección del Ministerio de Fomento.

28. Expediente nº 34.

28.1. Documentación de estar al corriente de obligaciones tributarias y de la Seguridad Social del adjudicatario.

28.2. Garantía definitiva.

28.3. Acta de conformidad de ejecución de trabajos pendientes incluidos en el Acta de Recepción de fecha 18 de febrero de 2012.

29. Expediente nº 39.

29.1. Informe de la Inspección del Ministerio de Fomento.

30. Expediente nº 53.

30.1. Aprobación del expediente por el Órgano de Contratación (Consejo de Administración).

31. Expediente nº 57.

31.1. Garantías provisionales constituidas por cada uno de los miembros de la UTE cuya suma alcanza el porcentaje del 2%.

32. **Expediente nº 60.**

32.1. Ofertas inicial y definitiva en las cuales se incluye desglose con concreción de partidas afectadas por disminución del precio ofertado.

32.2. Informe de negociación y ofertas de los licitadores con los aspectos objeto de negociación y el desglose de las partidas.

33. **Expediente nº 39 4000 0061 9 00000 (Acuerdo Marco).**

33.1. Oferta definitiva en la cual se incluye desglose con concreción de partidas afectadas por disminución del precio ofertado.

33.2. Informe de negociación con los aspectos objeto de negociación y el desglose de las partidas.

34. **Contratos Menores.**

34.1. Fianza definitiva por importe de 1.423,28 € depositada por el contratista del expediente nº 1.

34.2. Fianza definitiva por importe de 1.773,47 € depositada por el contratista del expediente nº 6.

34.3. Condiciones contractuales correspondientes a los Contratos Menores, en las que consta la forma de pago del contrato, y que se remiten a los licitadores junto con la petición de oferta y que tiene carácter contractual. Expediente nº 8.

34.4. Solicitud de Inicio de Expediente, oferta del contratista y Contrato Menor formalizado correspondientes al expediente nº 10, todos ellos dentro de los límites legales para la contratación de contratos menores.

35. **Anuncios periódicos indicativos.**

35.1. A modo de ejemplo, se adjunta copia de Anuncios Periódicos Indicativos (API) y Anuncios de Información Previa (AIP) relativos a expedientes incluidos en el Anteproyecto, y en los que se incluía la previsión de contratación para distintos ejercicios.