



TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 1.328

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LAS
MODIFICACIONES Y OTRAS INCIDENCIAS
SOBREVENIDAS DURANTE LA EJECUCIÓN DE LOS
CONTRATOS CELEBRADOS POR LOS MINISTERIOS
DEL ÁREA DE LA ADMINISTRACIÓN ECONÓMICA
DEL ESTADO Y SUS ORGANISMOS DEPENDIENTES,
QUE HAYAN TENIDO LUGAR EN EL
PERIODO 2014 A 2016**

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 25 de julio de 2019, el INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LAS MODIFICACIONES Y OTRAS INCIDENCIAS SOBREVENIDAS DURANTE LA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS CELEBRADOS POR LOS MINISTERIOS DEL ÁREA DE LA ADMINISTRACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO Y SUS ORGANISMOS DEPENDIENTES, QUE HAYAN TENIDO LUGAR EN EL PERIODO 2014 A 2016 y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, así como al Gobierno de la Nación, según lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN.....	11
I.1.	INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR	11
I.2.	ANTECEDENTES, ÁMBITO SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL.....	11
I.3.	OBJETIVOS, ALCANCE Y LIMITACIONES DE LA FISCALIZACIÓN	12
I.4.	MARCO NORMATIVO	14
II.	RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN.....	19
II.1.	CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN LEGAL DE REMISIÓN DE DOCUMENTACIÓN E INFORMACIÓN AL TRIBUNAL DE CUENTAS SOBRE LOS CONTRATOS REMITIDOS PARA SU FISCALIZACIÓN.....	19
II.2.	DESVIACIONES DE PLAZOS.....	22
II.3.	DESVIACIONES DE COSTES.....	43
II.4.	RESOLUCIONES DE CONTRATOS.....	61
II.5.	CESIONES DE CONTRATOS.....	63
II.6.	SUBCONTRATACIONES.....	64
II.7.	PRÓRROGAS DE SERVICIOS.....	65
II.8.	OTRAS INCIDENCIAS DE EJECUCIÓN DE CONTRATOS.....	69
II.9.	CONSIDERACIONES EN RELACIÓN CON LA OBSERVANCIA DE LA NORMATIVA PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES.....	71
II.10.	CONSIDERACIONES EN RELACIÓN CON LA OBSERVANCIA DE LA NORMATIVA SOBRE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO	72
II.11.	CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EFECTUADAS EN INFORMES APROBADOS EN AÑOS ANTERIORES Y EN LAS RESOLUCIONES DE LA COMISIÓN MIXTA RELATIVAS A LA CONTRATACIÓN, APLICABLES A LOS ÓRGANOS Y ORGANISMOS FISCALIZADOS.....	72
III.	CONCLUSIONES	74
III.1.	CONCLUSIONES EN RELACIÓN CON EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES LEGALES DE REMISIÓN DE DOCUMENTACIÓN AL TRIBUNAL DE CUENTAS (SUBAPARTADO II.1)	74
III.2.	CONCLUSIONES EN RELACIÓN CON LAS DESVIACIONES TEMPORALES PRODUCIDAS DURANTE LA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS (SUBAPARTADO II.2).....	74
III.3.	CONCLUSIONES EN RELACIÓN CON LAS DESVIACIONES DE COSTES PRODUCIDAS DURANTE LA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS (SUBAPARTADO II.3).....	75
III.4.	CONCLUSIONES EN RELACIÓN CON LAS RESTANTES INCIDENCIAS PRODUCIDAS DURANTE LA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS (SUBAPARTADO II.4 A II.8)	76
III.5.	CONCLUSIONES EN RELACIÓN CON EL CUMPLIMIENTO DE LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES (SUBAPARTADO II.9)	77

III.6. CONCLUSIONES EN RELACIÓN CON EL CUMPLIMIENTO DE LAS PRESCRIPCIONES DE TRANSPARENCIA ESTABLECIDAS POR LA NORMATIVA APLICABLE EN EL PERIODO FISCALIZADO (SUBAPARTADO II.10)	77
III.7. CONCLUSIONES EN RELACIÓN CON EL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EFECTUADAS EN INFORMES ANTERIORES Y EN LAS RESOLUCIONES DE LA COMISIÓN MIXTA CONGRESO-SENADO PARA LAS RELACIONES CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS RELATIVAS A LA CONTRATACIÓN (SUBAPARTADO II.11).....	78
III.8. CONCLUSIONES GENERALES SOBRE LAS INCIDENCIAS PRODUCIDAS EN LA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS	78
IV. RECOMENDACIONES.....	78
IV.1. RECOMENDACIONES DIRIGIDAS A LOS ÓRGANOS DE CONTRATACIÓN.....	78
ANEXOS.....	81

RELACIÓN DE ABREVIATURAS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS

A	Autorización del gasto
ADIF	Administrador de Infraestructuras Ferroviarias
ADOK	Autorización y disposición del gasto, reconocimiento de obligación y propuesta de pago
AEMPS	Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios
AEMET	Agencia Estatal de Meteorología
AGE	Administración General del Estado
APIF	Anteproyecto de Informe de Fiscalización
Art.	Artículo
BOE	Boletín Oficial del Estado
CC	Código Civil
CHD	Confederación Hidrográfica del Duero
CHGa	Confederación Hidrográfica del Guadiana
CHGr	Confederación Hidrográfica del Guadalquivir
CHM	Confederación Hidrográfica del Miño-Sil
CHS	Confederación Hidrográfica del Segura
CHT	Confederación Hidrográfica del Tajo
CIEMAT	Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas
CSIC	Consejo Superior de Investigaciones Científicas
D	Disposición del gasto
DG	Dirección General
DGA	Dirección General del Agua
DGC	Dirección General de Carreteras
DGIF	Dirección General de Infraestructuras Ferroviarias
DGMM	Dirección General de la Marina Mercante
DGOI	Dirección General de Organización e Inspección
DGSCM	Dirección General de la Sostenibilidad de la Costa y del Mar
DGPE	Dirección General de Patrimonio del Estado
EDAR	Estación/es Depuradora/s de Aguas Residuales
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
IAC	Instituto de Astrofísica de Canarias
IGTCU	Instrucción General del Tribunal de Cuentas
INE	Instituto Nacional de Estadística

INJUVE	Instituto de la Juventud
INC	Instituto Nacional de Consumo
IPC	Índice de Precios de Consumo
JC	Junta de Contratación del Ministerio
LES	Ley de Economía Sostenible
LCAP	Ley de Contratos de las Administraciones Públicas
LCSP	Ley de Contratos del Sector Público
LFTCU	Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas
LGP	Ley General Presupuestaria
LOTCU	Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas
LRJSP	Ley de Régimen Jurídico del Sector Público
MAGRAMA	Ministerio de Agricultura, Medio Ambiente y Alimentación
MCT	Mancomunidad de Canales del Taibilla
MEYC	Ministerio de Economía y Competitividad
MESS	Ministerio de Empleo y Seguridad Social
MF	Ministerio de Fomento
MINHAP	Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas
MIET	Ministerio de Industria, Energía y Turismo
MSSSI	Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad
MTMSS	Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social
OAPN	Organismo Autónomo Parques Nacionales
OEPM	Oficina Española de Patentes y Marcas
OK	Reconocimiento de obligación y propuesta de pago
PCAG	Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la contratación de obras del Estado
PCAP	Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares
PGE	Presupuestos Generales del Estado
PME	Parque Móvil del Estado
PPT	Pliego de Prescripciones Técnicas
R	Retención de crédito
RD	Real Decreto
RD-L	Real Decreto Legislativo
RGLCAP	Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas

SEITV	Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda
SEIP	Secretaría de Estado de Infraestructuras y Planificación / Secretaría de Estado de Infraestructuras y Planificación
SEITV	Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transportes y Vivienda
SEMA	Secretaría de Estado de Medio Ambiente
SESSI	Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad
SESS	Subsecretaría de Empleo y Seguridad Social
SG	Subdirección General
SGAF	Subdirección General de Administración Financiera
SGAGF	Subdirección General de Administración y Gestión Financiera
SGEATI	Subdirección General de Gestión Económico-Administrativa y Tecnologías de la Información
SHAP	Subsecretaría de Hacienda y Administraciones Públicas
SSPSI	Subsecretaría de Sanidad, Política Social e Igualdad
SSSSI	Subsecretaría de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad
STI	Subsecretaría de Trabajo e Inmigración
TRLCAP	Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas
TRLCSP	Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público
TURESPAÑA	Instituto de Turismo de España
UTE	Unión Temporal de Empresas

RELACIÓN DE CUADROS

CUADRO N° 1: CONTRATOS EXAMINADOS POR MINISTERIOS	13
CUADRO N° 2: INCIDENCIAS EXAMINADAS POR MINISTERIOS.....	14
CUADRO N° 3: CONTRATOS ADICIONALES COMUNICADOS POR EJERCICIOS.....	20
CUADRO N° 4: OTRAS INCIDENCIAS COMUNICADAS POR EJERCICIOS	20
CUADRO N° 5: CONTRATOS MODIFICADOS NO COMUNICADOS DE OFICIO Y REMITIDOS EN LA PRESENTE FISCALIZACIÓN POR MINISTERIOS.....	21
CUADRO N° 6: OTRAS INCIDENCIAS NO COMUNICADAS DE OFICIO Y REMITIDAS EN LA PRESENTE FISCALIZACIÓN POR MINISTERIOS	22

I. INTRODUCCIÓN

I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR

El presente Informe ha sido realizado de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas y en la Ley 7/1988, de 5 de abril, reguladora de su funcionamiento, y en cumplimiento del Programa de Fiscalizaciones para el año 2018 aprobado mediante acuerdo del Pleno del Tribunal de Cuentas de 21 de diciembre de 2017, en el que, a iniciativa del propio Tribunal, fue incluida la realización de una *Fiscalización de las modificaciones y otras incidencias sobrevenidas durante la ejecución de los contratos celebrados por los ministerios del área de la Administración Económica del Estado y sus organismos dependientes en el periodo 2014 a 2016*. El inicio del procedimiento fiscalizador, previsto en el artículo 3.b) de la LFTCU, fue acordado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su sesión de 28 de septiembre de 2017 y las correspondientes directrices técnicas fueron aprobadas en igual fecha.

La presente Fiscalización se enmarca en los objetivos específicos 1.1 a 1.3 del Plan estratégico del Tribunal de Cuentas 2018-2021: realizar actuaciones que sirvan a las Cortes generales y a las Asambleas Legislativas de las comunidades autónomas para impulsar la adopción de medidas que contribuyan a conseguir un sector público más racional y eficiente, fomentar buenas prácticas de organización, gestión y control de las entidades públicas e identificar y fiscalizar las principales áreas de riesgo, con especial hincapié en las prácticas que puedan propiciar el fraude y la corrupción.

I.2. ANTECEDENTES, ÁMBITO SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL

Tanto por su relevancia cuantitativa como por su trascendencia en la gestión de los recursos públicos, la contratación pública ha constituido, tradicionalmente y por imperativo legal, uno de los objetivos prioritarios del Tribunal de Cuentas en el ejercicio de su actividad de control del sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia, economía y transparencia, así como a la sostenibilidad ambiental y a la igualdad de género, de conformidad con los artículos 9 y 11.a) de la LOTCU y 31.c), 39 y 40 de la LFTCU.

En el ejercicio de la función fiscalizadora sobre este concreto ámbito de la gestión pública, se ha venido observando que algunas incidencias que se producen de forma habitual con posterioridad a la formalización de los contratos (principalmente, las modificaciones contractuales y la realización de prestaciones complementarias inicialmente no previstas, así como también las demoras y suspensiones de la ejecución y la concatenación de prórrogas de servicios), pueden alterar y, en ocasiones, llegar a desvirtuar las condiciones de ejecución en que los contratos fueron públicamente licitados y que se establecieron, inicialmente, en los contratos formalizados, algunas de las cuales pudieron ser determinantes de la adjudicación; incidencias que implican, generalmente, incrementos del plazo de ejecución o del importe a satisfacer al contratista, sin que dichas alteraciones estén siempre suficientemente justificadas en los expedientes. Con esta fiscalización, en suma, se pretende, fundamentalmente, analizar las desviaciones de costes y de plazos producidas y su repercusión para el erario público, entre otros objetivos.

La frecuencia e importancia relativa que han adquirido estas prácticas y los efectos negativos que implican en la gestión de los recursos públicos justifican la realización de la presente fiscalización, que se enmarca, de este modo, entre las actuaciones de control de la contratación pública que, de forma continuada y sistemática, realiza este Tribunal en los ministerios y en sus organismos autónomos y agencias dependientes, cuya actividad contractual, sujeta íntegramente y en todas sus fases al Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP), ha venido siendo examinada en anteriores ocasiones en el contexto de las fiscalizaciones globales o sectoriales realizadas con carácter anual sobre el ámbito del sector público estatal por parte del Tribunal de Cuentas.

El ámbito subjetivo de esta fiscalización está constituido por los departamentos ministeriales del Área de Administración Económica del Estado (durante el periodo fiscalizado, los de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente; Economía y Competitividad; Empleo y Seguridad Social; Fomento; Hacienda y Administraciones Públicas; Industria, Energía y Turismo; y Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad), así como por los organismos de ellos dependientes¹.

Constituyen el ámbito objetivo y temporal de la fiscalización todas aquellas modificaciones contractuales y otras incidencias producidas entre los ejercicios 2014 y 2016, ambos inclusive, durante la ejecución de los contratos celebrados por los ministerios y organismos antes indicados.

I.3. OBJETIVOS, ALCANCE Y LIMITACIONES DE LA FISCALIZACIÓN

I.3.1. La presente fiscalización se ha centrado en la comprobación del cumplimiento de la legalidad en los procedimientos de la fase de ejecución de los contratos, siendo, por tanto, una fiscalización de cumplimiento cuyos objetivos, establecidos en las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 28 de septiembre de 2017, son los siguientes:

a) Verificar el cumplimiento de la obligación de comunicar al Tribunal de Cuentas las modificaciones, prórrogas o variaciones de plazos, las variaciones de precio y el importe final, la nulidad y la extinción normal o anormal de los contratos, así como de la obligación de remitir la documentación relativa a las incidencias de los contratos celebrados, cuando proceda, en los términos establecidos por la legislación contractual aplicable y por la Instrucción general relativa a la remisión telemática al Tribunal de Cuentas de los extractos de los expedientes de contratación y de las relaciones de contratos, convenios y encomiendas de gestión celebrados por las entidades del Sector Público Estatal y Autonómico.

b) Comprobar la adecuación a la legislación de contratos públicos vigente y, en su caso, al clausulado de los contratos, de las modificaciones contractuales, de la contratación de prestaciones complementarias, de las prórrogas de servicios y de otras incidencias surgidas durante la ejecución de los contratos.

c) Analizar la adecuación a la legalidad presupuestaria de la gestión del gasto derivado de las incidencias surgidas en la ejecución de los contratos.

d) Analizar el grado de cumplimiento de las recomendaciones del Tribunal de Cuentas efectuadas en Informes aprobados en años anteriores y en las Resoluciones de la Comisión Mixta relativas a la contratación realizada por los Ministerios del Área de la Administración Económica del Estado y sus Organismos dependientes, en lo que afecte al ámbito objetivo de la presente fiscalización.

e) Analizar el grado de cumplimiento de las previsiones contenidas tanto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, como en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres en todo aquello que, de conformidad con dicha normativa, pudiera tener relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

I.3.2. En el procedimiento de fiscalización se han realizado todas las pruebas y actuaciones que se han considerado necesarias para dar cumplimiento a los objetivos señalados utilizando los procedimientos y técnicas habituales de auditoría. En particular, se han aplicado las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas aprobadas por el Pleno en su reunión de 23 de diciembre de 2013.

¹ Los Reales Decretos 415/2016, de 3 de noviembre, y 355/2018, de 6 de junio, por los que se reestructuran los departamentos ministeriales, dieron nuevas denominaciones a todos los Ministerios integrados dentro del ámbito subjetivo de la fiscalización a excepción del Ministerio de Fomento.

En el desarrollo de las actuaciones fiscalizadoras no se han producido limitaciones que hayan impedido cumplir los objetivos previstos, habiendo prestado adecuadamente su colaboración los órganos de contratación fiscalizados.

1.3.3. Una vez finalizados los trabajos preliminares, se procedió a extraer una muestra de contratos para la fiscalización de sus incidencias de ejecución, procurando que dicha muestra incluyese expedientes de todos los departamentos ministeriales, todos los tipos de contratos y todas las clases de incidencias objeto de fiscalización. Igualmente, se han tenido en cuenta las cuantías establecidas en el artículo 39 de la LFTCu para los distintos tipos de contratos y sistemas de adjudicación. Finalmente, se han incluido algunos expedientes cuando por sus especiales características resultaban de especial interés.

Como resultado, se ha seleccionado una muestra de 67 expedientes, cuyos datos figuran en la relación anexa, adjudicados con un importe conjunto inicial de 907.228.400,52 euros, con la siguiente distribución por Ministerios y tipos de contratos:

CUADRO Nº 1: CONTRATOS EXAMINADOS POR MINISTERIOS

MINISTERIO	TIPO DE CONTRATO	NÚMERO	%	IMPORTE (euros)	%
MAGRAMA	Obras	11	45,83	101.347.827,16	72,38
	Servicios	11	45,83	18.023.913,66	12,87
	Suministros	2	8,33	20.657.846,72	14,75
TOTAL		24	35,82	140.029.587,54	15,43
MEIC	Servicios	4	100,00	3.183.317,86	100,00
TOTAL		4	5,97	3.183.317,86	0,35
MEYSS	Servicios	4	100,00	26.791.091,11	100,00
TOTAL		4	5,97	26.791.091,11	2,95
MF	Obras	2	10,53	144.656.441,56	20,40
	Servicios	15	78,95	58.894.330,34	8,31
	Concesión de obras públicas	2	10,53	505.475.697,00	71,29
TOTAL		19	28,36	709.026.468,90	78,15
MINHAFP	Obras	2	40,00	3.593.571,80	28,96
	Servicios	3	60,00	8.816.490,09	71,04
TOTAL		5	7,46	12.410.061,89	1,37
MINETAD	Servicios	2	100,00	173.442,85	100,00
TOTAL		2	2,99	173.442,85	0,02
MSSSI	Servicios	7	77,78	13.796.910,80	88,36
	Suministros	2	77,78	1.817.519,57	11,64
TOTAL		9	13,43	15.614.430,37	1,72
TOTALES	Obras	15	22,39	249.597.840,52	27,51
	Servicios	46	68,66	129.679.496,71	14,29
	Suministros	4	5,97	22.475.366,29	2,48
	Concesión de obras públicas	2	2,99	505.475.697,00	55,72
TOTAL		67	100,00	907.228.400,52	100,00

Fuente: elaboración propia

En total, se han fiscalizado 316 expedientes de incidencias producidas durante la ejecución de los 67 contratos seleccionados, según la clasificación que figura en el siguiente cuadro:

CUADRO Nº 2: INCIDENCIAS EXAMINADAS POR MINISTERIOS

INCIDENCIAS	MINISTERIOS							TOTAL
	MAPAMA	MEC	MEYSS	MF	MINETAD	MINHAP	MSSSI	
AMPLIACIONES DE PLAZO	29			19		1		49
SUSPENSIONES	8			6				14
OTRAS DEMORAS	3			2				5
PRÓRROGAS DE SERVICIOS	20	4	7	20	2	2	9	64
MODIFICACIONES	6			15		4	7	32
CONTRATOS COMPLEMENTARIOS				1				1
REVISIONES DE PRECIOS	9	3	7	15			3	37
RECEPCIONES	16	1	3	13	2	5	6	46
CERTIFICACIONES FINALES	4			1		1		6
LIQUIDACIONES	13	1	2	13	2	3	6	40
CESIONES	3			1		2	1	7
SUBCONTRATACIONES	3						3	6
RESOLUCIONES DE CONTRATOS	2				1			3
OTRAS INCIDENCIAS	4			2			1	7
TOTALES	120	9	19	108	7	18	36	317

Fuente: elaboración propia

I.4. MARCO NORMATIVO

I.4.1. Normativa vigente durante el periodo fiscalizado

La normativa de referencia en la fiscalización ha sido, esencialmente, la siguiente:

- Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.
- Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.
- 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.
- Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.
- Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.
- Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.
- 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.
- Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.
- Decreto 3854/1970, de 31 de diciembre, por el que se aprueba el Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la contratación de obras del Estado.
- Orden de 8 de marzo de 1972, por la que se aprueba el Pliego de Cláusulas Generales para la contratación de estudios y servicios técnicos competencia del Ministerio de Obras Públicas.

- Instrucción general relativa a la remisión telemática al Tribunal de Cuentas de los extractos de los expedientes de contratación y de las relaciones de contratos, convenios y encomiendas de gestión celebrados por las entidades del Sector Público Estatal y Autonómico, aprobada por Acuerdo del Pleno de 26 de marzo de 2009 y publicada en el BOE de 11 de abril de 2009 por Resolución de 6 de abril del mismo año, de la Presidencia del Tribunal de Cuentas (IGTCU/2009).
- Instrucción general relativa a la remisión telemática al Tribunal de Cuentas de los extractos de los expedientes de contratación y de las relaciones de contratos, convenios y encomiendas de gestión celebrados por las entidades del Sector Público Estatal y Autonómico, aprobada por Acuerdo del Pleno de 28 de noviembre de 2013 y publicada en el BOE de 17 de diciembre de 2013 por Resolución de 10 de diciembre del mismo año, de la Presidencia del Tribunal de Cuentas (IGTCU/2013).
- Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
- Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen del control interno ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado.
- Acuerdo del Consejo de Ministros, de 30 de mayo de 2008, por el que se da aplicación a la previsión de los artículos 152 y 147 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, respecto al ejercicio de la función interventora en régimen de requisitos básicos.
- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- Ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público.
- Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

I.4.2. Regulación jurídica y principales modificaciones normativas

Para el adecuado análisis de la ejecución de los contratos administrativos, es preciso partir de dos consideraciones previas de carácter general: por una parte y como todos los contratos, estos se rigen por el principio general de Derecho *pacta sunt servanda*, que obliga a cumplir lo pactado en los términos y condiciones acordados, de modo que los contratos vinculan a las partes y son obligatorios, tienen fuerza de ley entre las partes contratantes, y deben cumplirse al tenor de los mismos (art. 1091 del CC); principio que se halla expresamente reconocido también en la normativa de contratación pública (arts. 192 de la LCSP y 209 del TRLCSP) y, por otra, los contratos administrativos están sometidos el principio de ejecución a riesgo y ventura del contratista, expresamente reconocido en los artículos 98 y 156.a) del TRLCAP, 7.2, 199 y 225.1 de la LCSP y 7.2 y 215 del TRLCSP; principio del que únicamente se exceptúan los supuestos de fuerza mayor enumerados en los artículos 144 del TRLCAP, 214 de la LCSP y 231 del TRLCSP para los contratos de obras (incendios causados por la electricidad atmosférica, fenómenos naturales de efectos catastróficos, como maremotos, terremotos, erupciones volcánicas, movimientos del terreno, temporales marítimos, inundaciones u otros semejantes y destrozos ocasionados violentamente en tiempo de guerra, robos tumultuosos o alteraciones graves del orden público). En virtud de estos principios, los incumplimientos contractuales imputables al contratista implican la obligación de este de resarcir a la Administración Pública los daños y perjuicios causados o de satisfacer las penalidades o sanciones previstas en la normativa o en los pliegos de los contratos.

A su vez, los artículos 59 del TRLCAP, 194 de la LCSP y 210 del TRLCSP, reconocen a la Administración Pública una serie de prerrogativas y potestades que puede ejercitar, unilateralmente, con el fin de preservar y garantizar el interés público, que consisten en interpretar los contratos administrativos, resolver las dudas que ofrezca su cumplimiento, modificarlos por razones de interés público, así como acordar su resolución y determinar los efectos de esta; prerrogativas que pueden incidir muy significativamente en la ejecución de los contratos. El ejercicio de estas prerrogativas requiere la previa justificación de la existencia de un interés público específico y está sometido a determinados requisitos, límites y condiciones establecidos en la normativa.

Por último, es preciso tener en cuenta que la ejecución de los contratos administrativos se halla sometida de modo particular, además de lo establecido en su normativa jurídica específica -TRLCAP, LCSP, TRLCSP y RGLCAP, fundamentalmente-, a lo previsto en los respectivos PCAP y PPT, que deben redactarse y aprobarse por la Administración, unilateral y previamente, antes de la licitación y adjudicación de los contratos (arts. 49 y 94 del TRLCAP, 99 y 193 de la LCSP y 115 y 208 del TRLCSP), de forma que la otra parte contratante no puede alterar su contenido, aproximándose así los contratos administrativos a la figura de los contratos de adhesión y siendo esta también una prerrogativa y una obligación de la Administración para la mejor defensa de los intereses públicos afectados.

Habida cuenta de los cambios normativos que se produjeron durante el periodo temporal al que se extiende la presente fiscalización, los contratos de la muestra se encuentran sometidos a las siguientes normas, en función de su entrada en vigor:

- 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: aplicable a los contratos cuyas convocatorias de licitación se publicaron a partir del 22-6-2000.

- Ley 30/2007, de 30 de octubre de Contratos del Sector Público: aplicable a los contratos cuyas convocatorias de licitación se publicaron a partir del 30-4-2008 (en los procedimientos negociados sin publicidad, a los contratos cuyos pliegos se a probaron a partir de la fecha indicada).

- Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible: aplicable a los contratos adjudicados a partir del 6-3-2011.

- 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: aplicable a los contratos cuyas convocatorias de licitación se publicaron a partir del 16-12-2011 (en los procedimientos negociados sin publicidad, a los contratos cuyos pliegos se aprobaron a partir de la fecha indicada).

De entre las normas jurídicas aprobadas durante el periodo temporal en que fueron adjudicados los contratos fiscalizados (2007 a 2014), destaca, por la relevancia de los cambios que introdujo en las materias que abarca, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (LES), que entró en vigor el día 6 de marzo de 2011 y es aplicable a los contratos adjudicados a partir de dicha fecha de acuerdo con su Disposición Transitoria 7ª. Esta norma afectó, fundamentalmente, a las modificaciones de contratos.

En esta materia, la LES introdujo en la LCSP un nuevo Título -el V- en el que se estableció una doble y diferenciada regulación de las mismas, distinguiéndose, por una parte, las modificaciones de los contratos públicos previstas en la documentación que rige la licitación (pliegos o anuncio de licitación) y, por otra, las modificaciones no previstas en la misma.

Con respecto a las primeras, la LES permitió modificaciones sin necesidad de una justificación específica *“siempre que en los pliegos o en el anuncio de licitación se haya advertido expresamente de esta posibilidad y se hayan detallado de forma clara, precisa e inequívoca las condiciones en que podrá hacerse uso de la misma, así como el alcance y límites de las*

modificaciones que pueden acordarse con expresa indicación del porcentaje del precio del contrato al que como máximo puedan afectar, y el procedimiento que haya de seguirse para ello". Por consiguiente, aunque la mencionada Ley exime de justificar estas modificaciones, estableció unos requisitos previos particularmente rigurosos y explícitos en cuanto a la información que los pliegos o los anuncios de licitación debían poner a disposición de las empresas potencialmente interesadas en concurrir a las licitaciones, en plena coherencia con el principio de transparencia, rector de los procedimientos de contratación pública. A mayor abundamiento, el precepto anterior y parcialmente transcrito, especifica que, *"a estos efectos, los supuestos en que podrá modificarse el contrato deberán definirse con total concreción por referencia a circunstancias cuya concurrencia pueda verificarse de forma objetiva y las condiciones de la eventual modificación deberán precisarse con un detalle suficiente para permitir a los licitadores su valoración a efectos de formular su oferta y ser tomadas en cuenta en lo que se refiere a la exigencia de condiciones de aptitud a los licitadores y valoración de las ofertas."* Por lo tanto y en virtud de esta modificación legislativa, solamente quedaron dispensadas de justificación las modificaciones cuando en los pliegos o en los anuncios de licitación concurrían todos y cada uno de los requisitos acumulativos previamente transcritos, lo que resultaría de difícil concreción en la práctica. De no cumplirse tales requisitos, las modificaciones debieron justificarse con arreglo a lo que, a continuación, se indica.

Con respecto a las modificaciones no previstas o deficientemente previstas en la documentación que rige la licitación, la LES requería que, en todo caso, en el expediente se justificase suficientemente la concurrencia de alguna de las siguientes circunstancias:

- a) 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.
- b) Inadecuación del proyecto o de las especificaciones de la prestación por causas objetivas que determinen su falta de idoneidad, consistentes en circunstancias de tipo geológico, hídrico, arqueológico, medioambiental o similares, puestas de manifiesto con posterioridad a la adjudicación del contrato, y que no fuesen previsibles con anterioridad aplicando toda la diligencia requerida de acuerdo con una buena práctica profesional en la elaboración del proyecto o en la redacción de las especificaciones técnicas.
- c) Fuerza mayor o caso fortuito que hiciesen imposible la realización de la prestación en los términos inicialmente definidos.
- d) Conveniencia de incorporar a la prestación avances técnicos que la mejoren notoriamente, siempre que su disponibilidad en el mercado, de acuerdo con el estado de la técnica, se haya producido con posterioridad a la adjudicación del contrato.

Con la salvedad de la circunstancia prevista en el apartado a), que implica la existencia de un proyecto deficientemente elaborado, el resto de las circunstancias se refieren, en síntesis, a la efectiva concurrencia de hechos imprevisibles durante la preparación y adjudicación del contrato y posteriores al mismo, en plena sintonía con la anterior y tradicional regulación de las modificaciones de los contratos administrativos en el ordenamiento jurídico español.

Con independencia de lo anterior, la LES introdujo una importante limitación en la cuantía máxima de las modificaciones de contratos, al prever que el conjunto de ellas no podía superar el 10% del precio de adjudicación del contrato, estableciendo una prohibición anteriormente inexistente.

En cuanto a la diferenciación entre las modificaciones de los contratos y los contratos complementarios, que en los artículos 155.b) y 158.b) la LCSP resultaba notablemente confusa, la LES intentó clarificarla introduciendo en ambos artículos el requisito de que las obras o servicios complementarios pasasen a ser necesarios para ejecutar las obras o servicios tal y como estaban descritos en el proyecto o en el contrato originario *"sin modificarlo"*.

I.5. TRÁMITE DE ALEGACIONES

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 44 de la LFTCU, los resultados de las actuaciones practicadas en el procedimiento fiscalizador han sido remitidos para la formulación de las alegaciones oportunas y la presentación de los documentos y justificantes que se estimasen convenientes, tanto a los actuales responsables de los departamentos ministeriales fiscalizados como a quienes lo fue durante el ámbito temporal al que se extiende la presente fiscalización.

Dentro del plazo concedido para ello, han manifestado que no presentan alegaciones los siguientes destinatarios del APIF:

- Ministerio de Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad.
- Ministerio de Economía y Empresa.
- Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- Ministerio para la Transición Ecológica – Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y el Mar.
- Organismo Autónomo Parques Nacionales.
- Ministra de Empleo y Seguridad Social durante el periodo comprendido entre el 22-12-2011 y el 6-6-2018.
- Ministra de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad durante el periodo comprendido entre el 4-11-2016 y el 1-6-2018.
- Ministra de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino durante el periodo comprendido entre el 21-10-2010 y el 22-12-2011.

Por el contrario, se han presentado un total de 23 escritos con formulación de alegaciones procedentes de:

- Ministra de Fomento durante el periodo comprendido entre el 22-12-2011 y el 4-11-2016.
- Oficina Española de Patentes y Marcas.
- Instituto de Turismo de España.
- Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas.
- Instituto de Astrofísica de Canarias.
- Junta de Contratación de los Servicios Centrales del Ministerio de Hacienda.
- Parque Móvil del Estado.
- Dirección General de Patrimonio del Estado.
- Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social – Oficialía Mayor.
- Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social – Dirección General de Consumo.
- Instituto de la Juventud.
- Ministerio de Fomento – Dirección General de Carreteras.
- Ministerio de Fomento – Dirección General de Organización e Inspección.
- Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social.
- Agencia Estatal de Meteorología.
- Ministerio para la Transición Ecológica – Dirección General del Agua.
- Confederación Hidrográfica del Duero.
- Confederación Hidrográfica del Guadiana.
- Confederación Hidrográfica del Miño-Sil.
- Confederación Hidrográfica del Segura.
- Confederación Hidrográfica del Tago.
- Mancomunidad de los Canales del Taibilla.

Las alegaciones realizadas y los documentos adjuntados han sido examinadas y tratados, teniéndose en cuenta en este informe en los casos en los que se han estimado suficientemente fundamentadas y sustentadas o dándose contestación a aquellas cuyos criterios interpretativos o valorativos no han podido ser compartidos. No se han tenido en consideración las alegaciones que son meras explicaciones de las actuaciones de los órganos fiscalizados o que plantean criterios, consideraciones o argumentaciones no fundamentadas o no soportadas legal o documentalmente,

por lo que la falta de contestación a este tipo de alegaciones no debe entenderse, por tanto, como una aceptación tácita de su contenido. En todo caso, el resultado definitivo de la fiscalización es el expresado en el presente informe, con independencia de las consideraciones que se hayan manifestado en las alegaciones.

A continuación se exponen los resultados obtenidos de los trabajos de fiscalización llevados a cabo.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

II.1. CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN LEGAL DE REMISIÓN DE DOCUMENTACIÓN E INFORMACIÓN AL TRIBUNAL DE CUENTAS SOBRE LOS CONTRATOS REMITIDOS PARA SU FISCALIZACIÓN

Los artículos 57 del TRLCAP y 29 de la LCSP y del TRLCSP regulaban la remisión de documentación contractual al Tribunal de Cuentas, estableciendo que, dentro de los tres meses siguientes a la formalización del contrato, para el ejercicio de la función fiscalizadora, debía remitirse al Tribunal de Cuentas una copia certificada del documento en el que se hubiere formalizado aquel, acompañada de un extracto del expediente del que se derive, siempre que la cuantía del contrato excediera de determinados importes según el tipo de contrato. Igualmente, habían de comunicarse al Tribunal de Cuentas las modificaciones, prórrogas o variaciones de plazos, las variaciones de precio y el importe final, la nulidad y la extinción normal o anormal de los contratos indicados; todo ello sin perjuicio de las facultades del Tribunal de Cuentas para reclamar cuantos datos, documentos y antecedentes estime pertinentes en relación con los contratos de cualquier naturaleza y cuantía.

Por su parte, el artículo 40.2 de la LFTCU establece que los centros, organismos o entidades que hubieran celebrado contratos de los indicados, enviarán anualmente al Tribunal una relación de los mismos, incluyendo copia autorizada de los respectivos documentos de formalización y de aquellos otros que acrediten su cumplimiento o extinción, sin perjuicio de remitir al Tribunal cualesquiera otros que aquel les requiera.

Las Instrucciones generales relativas a la remisión telemática al Tribunal de Cuentas de los extractos de los expedientes de contratación y de las relaciones de contratos y convenios celebrados por las entidades del Sector Público Estatal y Autonómico, aprobadas por el Pleno del citado Tribunal en sesiones de 26 de marzo de 2009 y 28 de noviembre de 2013, concretan la información y la documentación que debía de ser remitida en cumplimiento de las obligaciones establecidas en los citados artículos 57 del TRLCAP y 29 de la LCSP y del TRLCSP y 40.2 de la LFTCU. De acuerdo con la citadas Instrucciones, dentro de los tres meses siguientes a la fecha en que se produjeron, debieron comunicarse de oficio al Tribunal de Cuentas todas las modificaciones, prórrogas o variaciones de plazos, las variaciones de precios y el importe final, la nulidad y la extinción normal o anormal de los contratos rendidos.

Los departamentos ministeriales y organismos incluidos en el ámbito subjetivo de la presente fiscalización han remitido de oficio al Tribunal de Cuentas información acerca de un total de 338 modificaciones de contratos llevadas a cabo durante el periodo 2014-2016, que supusieron variaciones, en más o en menos, de 230,6 millones de euros sobre los importes de adjudicación iniciales, y un total de 7 contratos complementarios por importe de 103,3 millones de euros, cuyo desglose por años se ofrece en el siguiente cuadro:

CUADRO Nº 3: CONTRATOS ADICIONALES COMUNICADOS POR EJERCICIOS

Año	TIPO DE INCIDENCIA	Nº DE INCIDENCIAS	IMPORTE (euros)
2014	MODIFICADOS	100	18.443.851,74
	COMPLEMENTARIOS	3	44.280.972,79
2015	MODIFICADOS	137	88.192.219,51
	COMPLEMENTARIOS	4	59.016.835,42
2016	MODIFICADOS	101	124.005.405,96
	COMPLEMENTARIOS	0	0

Fuente: elaboración propia

Además de lo anterior, de la información rendida de oficio al Tribunal de Cuentas pueden extraerse los siguientes datos relativos a otras incidencias producidas:

CUADRO Nº 4: OTRAS INCIDENCIAS COMUNICADAS POR EJERCICIOS

AÑO	TIPO DE INCIDENCIA	Nº DE INCIDENCIAS
2014	PRÓRROGAS DE SERVICIOS	264
	AMPLIACIONES DE PLAZOS	37
	CESIONES DE CONTRATOS	7
	RESOLUCIONES DE CONTRATOS	8
	REVISIONES DE PRECIOS	21
2015	PRÓRROGAS	329
	AMPLIACIONES DE PLAZOS	63
	CESIONES DE CONTRATOS	5
	RESOLUCIONES DE CONTRATOS	7
	REVISIONES DE PRECIOS	24
2016	PRÓRROGAS DE SERVICIOS	255
	AMPLIACIONES DE PLAZOS	37
	CESIONES DE CONTRATOS	3
	RESOLUCIONES DE CONTRATOS	1
	REVISIONES DE PRECIOS	5

Fuente: elaboración propia

Con independencia de las incidencias en su momento comunicadas de oficio en cumplimiento de las Instrucciones del Tribunal de Cuentas, en la presente fiscalización, se requirió a todos los departamentos ministeriales implicados la aportación de relaciones certificadas de todas las incidencias producidas durante los ejercicios 2014, 2015 y 2016 en la ejecución de los contratos seleccionados, en las que debía declararse tanto la existencia como la inexistencia de las diferentes incidencias posibles, agrupadas en las siguientes categorías: modificados, prórrogas de servicios, ampliaciones de plazos, suspensiones temporales, paralizaciones sin suspensiones, otras demoras sin expediente, cesiones, subcontrataciones, revisiones de precios, reajustes del equilibrio económico-financiero, penalizaciones, intereses de demora, resoluciones de contratos y otras. Dichas relaciones fueron aportadas, en general, con el contenido requerido, excepto las siguientes cuyo contenido es deficiente:

- En las relaciones certificadas de la CHS, la CHT, la CHGr y la CHM del MAGRAMA, de la SESSI y del INC del MSSSI, únicamente figuran las incidencias existentes en algunas categorías, dejándose en blanco las demás y, por tanto, sin declararse, expresamente, la inexistencia de incidencias en las restantes categorías.²

- Las relaciones certificadas de la DGA y de la MCT del MAGRAMA no contienen información sobre la existencia o inexistencia de subcontrataciones en algunos de los contratos en ellas incluidos y, en la relación de la AEMPS del MSSSI, por toda información referente a esta incidencia, figura la expresión “sin datos”.

Entre las incidencias comunicadas de oficio, en su momento, a este Tribunal y las incidencias declaradas en las relaciones certificadas o de las que se ha remitido documentación en la presente fiscalización se observan las incongruencias que figuran en los siguientes cuadros:

CUADRO Nº 5: CONTRATOS MODIFICADOS NO COMUNICADOS DE OFICIO Y REMITIDOS EN LA PRESENTE FISCALIZACIÓN POR MINISTERIOS

MINISTERIO	TIPO DE CONTRATO			TOTAL
	OBRAS	SUMINISTROS	SERVICIOS	
MAPAMA	4	0	0	4
MF	0	0	4	4
MSSSI	0	0	2	2
TOTAL	4	0	6	10

Fuente: elaboración propia

² Con respecto a lo alegado por la CHS, sobre que en sus certificaciones se recogen todas las incidencias producidas, debe señalarse que, en el supuesto de no haberse producido incidencias en determinadas categorías, debía hacerse constar, expresamente, su inexistencia en las relaciones certificadas de acuerdo con el modelo enviado, en su día, a las entidades afectadas por la presente fiscalización.

CUADRO Nº 6: OTRAS INCIDENCIAS NO COMUNICADAS DE OFICIO Y REMITIDAS EN LA PRESENTE FISCALIZACIÓN POR MINISTERIOS

INCIDENCIAS	MINISTERIO							TOTAL
	MAPAMA	MEC	MEYSS	MF	MINETAD	MINHAP	MSSSI	
SUBCONTRATACIONES	3						3	6
REVISIONES DE PRECIOS	8	3	3	15			1	30
RESOLUCIONES					1			1
RECEPCIONES	9		3	9	2	2	5	30
PRORROGAS	6	1	1	2				10
LIQUIDACIONES	13	1	2	13	2	3	6	40
CESIONES	2					1		3
CERTIFICACIONES FINALES	4			1		1		6
AMPLIACIONES DE PLAZO	19			18				37
SUSPENSIONES	8			6				14
OTRAS DEMORAS	3			2				5
OTRAS INCIDENCIAS	3			2			1	6
TOTAL	78	5	9	68	5	7	16	188

Fuente: elaboración propia

II.2. DESVIACIONES DE PLAZOS

Las desviaciones temporales en la ejecución de los contratos administrativos pueden producirse en el inicio de las prestaciones (comprobaciones del replanteo en los contratos de obras), durante su ejecución (prórrogas, suspensiones y paralizaciones) o en su terminación (recepciones, certificaciones finales y liquidaciones de los contratos), estableciéndose en la normativa de contratación diferentes procedimientos para la tramitación de las diversas incidencias que pueden producirse en la ejecución de los contratos, así como sus requisitos y efectos.

- Retrasos en el inicio de las prestaciones

Con la finalidad de fijar el momento de inicio de la ejecución y del consiguiente cómputo de los plazos de los contratos de obras, en los artículos 142 del TRLCAP, 212 de la LCSP, 229 del TRLCSP y 139 y 140 del RGLCAP se regula la comprobación del replanteo del proyecto con la finalidad de verificar la realidad geométrica de la obra y la disponibilidad de los terrenos necesarios para su ejecución. A tal fin, los preceptos citados requieren que, en el plazo de un mes desde la formalización del contrato o, en casos excepcionales justificados, en el plazo establecido en el contrato si fuera distinto, se levante un acta en presencia del contratista para recoger el resultado de dicha comprobación, de forma que, si el resultado fuera positivo por hallarse disponibles los terrenos y no existir obstáculos para el comienzo de las obras, debe iniciarse el cómputo del plazo y comenzar la ejecución; en caso contrario, la normativa prevé una serie de consecuencias y

efectos. En los restantes tipos de contratos, no se regula un trámite específico para fijar el inicio del cómputo de los plazos, pudiendo, no obstante, establecerse en los respectivos pliegos; caso de no haberse establecido en éstos, la ejecución de los contratos y el consiguiente cómputo de los plazos debe comenzar a partir de su formalización.

- Prórrogas o ampliaciones temporales

Las prórrogas o ampliaciones temporales estrictas se hallan reguladas, por los que a los contratos incluidos en esta fiscalización se refiere, en los artículos 95 y 96 del TRLCAP, 196, 197 y 225.2 de la LCSP, 212, 213 y 242.2 del TRLCSP y 97 a 100 del RGLCAP, a cuyo tenor los plazos contractuales pueden ser ampliados previa tramitación de un expediente en el que debe concederse trámite de audiencia al contratista, salvo cuando se inicie a petición del mismo, en el que debe informar la Intervención cuando lleve consigo un reajuste de anualidades, así como la Dirección facultativa o el responsable del contrato, finalizando mediante un acuerdo o resolución del órgano de contratación autorizando o denegando la prórroga solicitada. Cuando la causa de la prórroga fuera imputable al contratista, en los artículos 95 del TRLCAP, 196 de la LCSP y 212 del TRLCSP se establece la facultad de la Administración de optar entre la resolución del contrato o la imposición de unas “*penalidades*” o sanciones económicas diarias al contratista; por este motivo, reviste una especial importancia la justificación de las causas motivadoras de las prórrogas y de las consiguientes desviaciones temporales que implican.

- Suspensiones temporales

Las suspensiones temporales de la ejecución de los contratos administrativos se regularon durante el periodo fiscalizado en los artículos 102 del TRLCAP, 203 de la LCSP, 220 TRLCSP y 103 del RGLCAP y en las cláusulas 63 a 65 del PCAG, distinguiéndose entre suspensiones parciales y totales y estableciéndose el procedimiento y requisitos a seguir para la aprobación de la incidencia por el órgano de contratación, previos los informes correspondientes, siendo necesaria la expedición de actas de suspensión temporal, totales o parciales, al inicio de las mismas para la fijación exacta de las fechas en que comienzan a producir sus efectos, así como de las correspondientes actas de levantamiento de las suspensiones a su finalización, de modo que queden fijadas con precisión las circunstancias generadoras de estas incidencias así como las fechas y, por tanto, su duración.

- Retrasos en la terminación y recepción

Con la finalidad de dejar la debida constancia de la correcta ejecución y de la completa terminación de las prestaciones constitutivas del objeto de los contratos, en los artículos 110, 147, 185 y 213 del TRLCAP; 205, 218, 268 y 283 de la LCSP; 222, 235, 244, 292, 297.2 y 307 del TRLCSP y 107, 108, 164, 165, 168, 179, 185, 203 y 204 del RGLCAP, se reguló, durante el periodo fiscalizado, un trámite de especial relevancia, cual es la recepción de los contratos; acto al que han de concurrir la Administración y el contratista en el plazo de un mes desde la terminación de la ejecución o en el plazo que se determine en el PCAP si fuera distinto, con la finalidad de comprobar si las prestaciones ejecutadas se ajustan a los prescripciones del contrato, levantándose un acta al efecto en la que debe consignarse, expresamente, la conformidad o disconformidad con lo ejecutado, de forma que, si el resultado es conforme, los correspondientes bienes pueden ser entregados al servicio o al uso público y comienza el plazo de garantía en aquellos contratos en que así se hubiera establecido; plazo durante el cual el contratista debe hacerse cargo de la conservación de los bienes y la reparación de todas las deficiencias que se detecten. Si el acta arrojara un resultado negativo por no ser conforme la prestación con las estipulaciones contractuales, la normativa regula los trámites, plazos, consecuencias y efectos derivados de dicho resultado.

Es importante resaltar, a estos efectos, que, a tenor de los artículos 110.2 del TRLCAP, 205.2 de la LCSP y 222.2 del TRLCSP, la constatación del cumplimiento de los contratos, es decir, de haberse realizado “*la totalidad*” de sus prestaciones, de acuerdo con los términos de los mismos y a

satisfacción de la Administración, exigía “en todo caso” un acto “formal” y positivo de recepción o conformidad dentro del mes siguiente a la entrega o realización total del objeto del contrato. Por consiguiente, esta prescripción legal afecta a todos los contratos administrativos examinados en la presente fiscalización, con independencia de sus objetos o circunstancias, sin que los contratos de servicios se hallen exceptuados de la misma, habida cuenta que en los artículos 213.1 del TRLCAP, 283.1 de la LCSP y 307.1 del TRLCSP, específicamente aplicables al cumplimiento de estos contratos, se refieren, expresamente, a su recepción y, en el artículo 204 del RGLCAP, se regula y desarrolla, también expresamente, la “recepción de los trabajos y servicios”, permitiendo en su apartado tercero que, en los respectivos PCAP, se determine la forma para su realización pero no la denominación o el contenido del mencionado acto.

Por su parte, el Tribunal de Cuentas, en el *Informe de Fiscalización de la contratación celebrada en 2013 en el Área de la Administración Económica del Estado*, ha puesto de manifiesto que la “inobservancia de los plazos legalmente establecidos para la recepción y liquidación de los contratos no supone el incumplimiento de una mera formalidad legal sino que su trascendencia es sustantiva, por lo que debe prestarse especial diligencia en el cumplimiento de las prescripciones legales que los regulan. En este sentido, no parece ocioso recordar que el incumplimiento del plazo de recepción deja en suspenso los efectos derivados del cumplimiento del contrato, que no se producen en tanto no se acredite formalmente la realización de la prestación. Asimismo, el incumplimiento de este plazo produce una demora en el inicio del cómputo de otros plazos, como el de garantía; o el de la medición y aprobación de la certificación final en los contratos de obra; o el mismo plazo de liquidación de los contratos, que comienzan a contarse a partir de la fecha del acto de recepción. Por su parte, el incumplimiento del plazo de liquidación impide extinguir el vínculo contractual existente entre las partes (...) dejando pendientes durante este tiempo, en su caso, los saldos derivados de la liquidación, que pueden ser, recíprocamente, a favor o en contra del Estado o del contratista. Esta situación también repercute en la contabilidad de la Administración General del Estado ya que, en tanto no se produzca la liquidación del contrato, el gasto realizado se registra como inmovilizado en curso, y no se amortiza, lo que resulta contrario a los principios contables públicos”. Una vez expuesta la regulación de las incidencias que pueden producirse en relación con los plazos de ejecución, en los contratos fiscalizados se han observado las siguientes deficiencias:

a) Deficiencias generales

- Las recepciones de los contratos números 2, 4 a 7, 9, 10, 12, 14, 15, 18 a 20, 34 a 38, 49 a 51, 54, 55, 58 y 65 de la relación anexa, lo que supone el 37% de la muestra, se realizaron fuera del plazo legal de un mes desde la terminación de la ejecución, con diversos retrasos de hasta 1 año y 7 meses, sin que consten las circunstancias que pudieran justificar estos retrasos que son especialmente perjudiciales para el interés público en el caso de los contratos de obras ya que, hasta que la recepción de conformidad no se produce, no pueden ser entregados los bienes al uso público o al servicio correspondiente. A este respecto, destacan los retrasos observados en la recepción de los contratos números 10, 14, 35 y 51 del anexo, superiores a 6 meses.

- No se han aportado las actas de recepción total, expresamente solicitadas, requeridas por los artículos 110.2 del TRLCAP, 205.2 de la LCSP o 222.2 del TRLCSP, que debieron emitirse durante el periodo fiscalizado, a la terminación de la ejecución de los contratos números 1, 8, 11, 25³, 27, 30 a 32, 40 a 42, 53, 56, 59 a 61, 64 y 66 de la relación anexa, por lo que no se ha acreditado la completa y correcta ejecución del 27% de los contratos examinados⁴.

- En ningún caso se han impuesto a los contratistas penalidades o sanciones por las paralizaciones y demoras en la ejecución de los contratos examinados, a pesar de que, en numerosos

³ Aunque el CIEMAT manifiesta en sus alegaciones que ha adjuntado el acta de recepción del contrato número 25, dicho documento no ha sido aportado.

⁴ Se han aportado algunas actas de recepción parcial o certificaciones de conformidad parciales de varios contratos de servicios incluidos en este párrafo del Informe, correspondientes a los periodos iniciales y algunas prórrogas, pero no las actas que debieron levantarse a la terminación de las últimas prórrogas aprobadas y ejecutadas, es decir, a la expiración de la vigencia total de cada contrato.

expedientes, no constan con claridad y precisión las causas de tales incidencias o no se han aportado los expedientes que debieron instruirse de acuerdo con la normativa, por lo que no ha podido constatarse la imputabilidad de las mismas.

b) Deficiencias específicas

- *Contrato de obras de mejora de las instalaciones y eliminación de nutrientes de las EDAR de Cantalejo, Arévalo, Peñaranda de Bracamonte y el Barco de Ávila (número 2 de la relación anexa - MAGRAMA/CHD), formalizado el 17 de enero de 2014 con un plazo de 18 meses.*

El acta de comprobación de replanteo positiva y de inicio de las obras se levantó el 13-2-2014, empezándose a contar el plazo desde el siguiente día 14, pero ese mismo día se suspendieron las obras por no haberse aprobado el Plan de Seguridad y Salud, lo que resulta contradictorio con el acta, y sin que en el PCAP del contrato se hubiera establecido la obligación de presentación del mencionado plan por el contratista ni el plazo para ello. La suspensión se mantuvo hasta el 20-6-2014, fecha en que se firmó un acta de levantamiento de la suspensión, lo que implicó una demora en el comienzo de las obras de 4 meses y 6 días, representativa del 23,31% del plazo. De acuerdo con esta suspensión, las obras deberían haberse terminado el 20-12-2015. Sin embargo y a pesar de que, según el acta de levantamiento de la suspensión, esta se produjo el 20-6-2014, las certificaciones de obras ejecutadas correspondientes a los meses de junio a septiembre de 2014, inclusive, son de importe cero, lo que implica que las obras estuvieron paralizadas irregularmente durante casi 3 meses y medio después del levantamiento de la suspensión, sin que se hayan aportado las correspondientes actas de suspensión temporal total y de levantamiento de la misma, expresamente requeridas.⁵ En la relación certificada de incidencias producidas durante la ejecución de este contrato, figura la concesión de una prórroga temporal el 18-12-2015 con una duración de 2 meses y 23 días (14,5% del plazo) cuyo expediente se ha remitido incompleto al no constar la *“propuesta de ampliación del plazo de entrega de los trabajos, solicitada y justificada por la Comisaría de Aguas”*⁶, que se menciona en la comunicación del Servicio de Contratación, aunque la solicitud de dicha prórroga no procedió de la Comisaría de Aguas sino del contratista, lo que resulta contradictorio con el texto anteriormente transcrito, y se fundamentó en *“la meteorología de los últimos días de noviembre y principios de diciembre”*, sin indicarse la naturaleza e intensidad de las inclemencias meteorológicas ni su efectiva incidencia en las diferentes partes de las obras, por lo que la prórroga está insuficientemente justificada, habida cuenta de la generalidad e imprecisión de su motivación.

Se han aportado tres actas de recepción distintas, emitidas la primera el 16-5-2016 y las otras dos el 22-6-2016. Aunque, en el encabezamiento de todas ellas, figura el objeto total del contrato, que abarcaba las EDAR de Cantalejo, Arévalo, Peñaranda de Bracamonte y el Barco de Ávila, en la primera acta consta haberse levantado en la EDAR de Arévalo y, en la segunda y en la tercera, no se especifican los lugares en que fueron levantadas aunque, en los antecedentes administrativos de la Medición General de las obras, se atribuye la primera acta a las EDAR de Arévalo (único lugar que figura en el acta) y de El Barco de Ávila y el acta de 22-6-2016 (mencionada en singular) a las EDAR de Cantalejo y de Peñaranda de Bracamonte. Por consiguiente, el contenido de estas actas es impreciso e induce a confusión.⁷ En todas las actas figura como fecha de terminación el 15-3-2016. Por lo tanto y aun en el caso de admitirse tal fecha, la recepción se realizó fuera del

⁵ En las alegaciones de la CHD, se ha informado que esta paralización estuvo motivada porque el nombramiento del coordinador de seguridad y salud se realizó el 22-8-2014, lo que pone de manifiesto una cierta falta de diligencia en la gestión administrativa del contrato ya que dicho nombramiento, así como el de la dirección facultativa, debieron realizarse con antelación suficiente a la fecha en que, previsiblemente, iban a iniciarse las obras en función del estado de tramitación del respectivo expediente de contratación.

⁶ En sus alegaciones la CHD ha aportado una nota interior, carente de motivación, en la que dicho órgano se limita a prestar su conformidad a la solicitud del contratista.

⁷ Aunque la CHD ha alegado que en todas las actas se especifican los lugares y se describen las obras ejecutadas, tal afirmación no parece ser exacta. Concretamente, la primera acta está referida a Arévalo, mientras que, en las dos actas posteriores, no se especifican los lugares en que fueron levantadas, figurando marcadas en todas ellas la casilla *“Favorable”* y no la casilla *“Favorable con observaciones (Se adjunta informe ampliatorio)”*, no obstante lo cual, junto con las actas, se han aportado a este Tribunal unos informes que no son mencionados en el texto de las mismas, uno de ellos carente de firmas, en los que se describen las obras ejecutadas.

plazo de un mes establecido al efecto en el artículo 222.2 del TRLCSP y en el PCAP del contrato. Además en las actas de recepción, no se fijó la fecha para el inicio de la medición general de las obras ejecutadas, con infracción del artículo 166 del RGLCAP.

- *Contrato de obras de mejora de las instalaciones actuales y eliminación de nutrientes de las EDAR de Medina del Campo, Iscar, Tordesillas, Tudela de Duero, Benavente y Toro (nº 3 de la relación anexa – MAGRAMA/CHD), formalizado el 17 de enero de 2014 con un plazo de 18 meses.*

Al igual que en el contrato anterior, el acta de comprobación de replanteo positiva y de inicio de las obras se levantó el 13-2-2014, empezándose a contar el plazo desde el día siguiente; no obstante, ese mismo día se suspendieron las obras por no tener aprobado el Plan de Seguridad y Salud, lo que resulta contradictorio con el acta anterior, sin que en el PCAP del contrato se hubiera establecido la obligación de presentación del mencionado plan por el contratista ni el plazo para ello. La suspensión se mantuvo hasta el 20-6-2014, fecha en que se firmó un acta de levantamiento de la suspensión, lo que implicó una demora en el comienzo de las obras de 4 meses y 6 días (23,31% del plazo), coincidente con la del contrato anterior. De acuerdo con esta suspensión, las obras deberían haberse terminado el 20-12-2015. Sin embargo y a pesar de que, según el acta de levantamiento de la suspensión, esta se produjo el 20-6-2014, las certificaciones de obras ejecutadas correspondientes a los meses de junio a septiembre de 2014, inclusive, son de importe cero, lo que implica que las obras estuvieron paralizadas irregularmente durante casi 3 meses y medio después del levantamiento de la suspensión, sin que obren en el expediente las correspondientes actas de suspensión temporal total y de levantamiento de la misma.⁸ En la relación certificada de incidencias producidas durante la ejecución de este contrato, figura la concesión de una prórroga temporal el 18-12-2015 por la que se amplió el plazo de ejecución hasta el 30-6-2016 (35% del plazo originario) cuyo expediente, se ha remitido incompleto al no constar la *“propuesta de ampliación del plazo de entrega de los trabajos, solicitada y justificada por la Comisaría de Aguas”*⁹, que se menciona en la comunicación del Servicio de Contratación, aunque la solicitud de dicha prórroga no procedió de la Comisaría de Aguas sino del contratista, lo que resulta contradictorio con el texto literalmente transcrito, y se fundamentó, además de en una autorización de ADIF que se hallaba pendiente de tramitación, en *“la meteorología de los últimos días de noviembre y principios de diciembre”*, sin indicarse la naturaleza e intensidad de las inclemencias meteorológicas ni su efectiva incidencia en las diferentes partes de las obras, por lo que, habida cuenta de la generalidad e imprecisión del motivo invocado, dicha prórroga no está suficientemente justificada.

Con fecha 23-6-2016, fue concedida al contratista una nueva prórroga de 5 meses, por la que se amplió el plazo hasta el 30-11-2016, que implicó una desviación temporal del 27,77%, cuyo expediente, también expresamente requerido, se ha remitido incompleto al no constar la *“propuesta de ampliación del plazo de entrega de los trabajos, solicitada y justificada por la Comisaría de Aguas”*, que se menciona en la comunicación del Servicio de Contratación, aunque la solicitud de dicha prórroga tampoco en este caso procedió de la Comisaría de Aguas sino del contratista, lo que resulta contradictorio con el texto anteriormente transcrito, y se fundamentó en el hecho de haberse recibido el 31-5-2016 la autorización de ADIF –invocada también como motivo de la prórroga anterior- y otra autorización de la Comisión de Cultura de Zamora el 10-6-2016 pero sin especificarse las consecuencias concretas que las fechas en que, finalmente, fueron concedidas las mencionadas autorizaciones tuvieron sobre las diferentes partes de las obras en ejecución, por lo que, habida cuenta de la generalidad e imprecisión de dicho motivo, esta prórroga tampoco puede considerarse suficientemente justificada.

⁸ En sus alegaciones la CHD ha informado que esta paralización estuvo motivada porque el nombramiento de la coordinadora de seguridad y salud se realizó el 9-7-2014, lo que pone de manifiesto una cierta falta de diligencia en la gestión administrativa del contrato ya que dicho nombramiento, así como el de la dirección facultativa, debieron realizarse con antelación suficiente a la fecha en que, previsiblemente, iban a iniciarse las obras en función del estado de tramitación del respectivo expediente de contratación, además de no justificar el estado de completa paralización de las obras desde dicho nombramiento hasta el mes de octubre de 2014.

⁹ Con las alegaciones de la CHD se han aportado unas notas interiores sobre esta y la siguiente prórroga, carentes de motivación, en la que dicho órgano se limita a prestar su conformidad a las solicitudes del contratista.

Se han aportado dos actas de recepción diferentes, emitidas el 20 y el 21-12-2016, respectivamente, y levantadas en lugares no especificados (en el encabezamiento de todas ellas, figura el objeto del contrato con todas las EDAR incluidas en el mismo). Por consiguiente, el contenido de las actas es impreciso e induce a confusión.¹⁰

En todas las actas figura como fecha de terminación el 30-11-2016. Por lo tanto y, aunque la recepción se realizó en el plazo de un mes desde la terminación establecido al efecto en el artículo 222.2 del TRLCSP y en el PCAP del contrato, esta fecha pone de manifiesto, con respecto a la fecha de terminación resultante del levantamiento de la suspensión (20-12-2015), una demora no justificada de 11 meses y 10 días (63% del plazo), al no haberse aportado el expediente de la segunda suspensión ni motivado adecuadamente las prórrogas concedidas. En las actas de recepción tampoco se fijó la fecha para el inicio de la medición general de las obras ejecutadas tal y como requiere el artículo 166 del RGLCAP.

- *Contrato de obras de mejora de modernización de regadíos de las vegas del Guadalquivir. Vegas bajas. Sector III (nº 4 de la relación anexa – MAGRAMA/GHGr), formalizado el 21 de octubre de 2010 con un plazo de 10 meses.*

El acta de comprobación de replanteo positiva y de inicio de las obras se levantó el 19-11-2010, empezándose a contar el plazo desde ese mismo día, por lo que las correspondientes obras deberían haber finalizado el 19-9-2011.

No obstante, durante su ejecución, se aprobaron cuatro suspensiones temporales y cinco ampliaciones temporales con el siguiente detalle:

Una suspensión temporal parcial el 10-8-2011 para la redacción de la modificación nº 1 y una primera suspensión temporal total, del 18-5-2012 al 2-8-2013 (1 año y 2,5 meses), por el mismo motivo de la anterior.

Una segunda suspensión temporal total del 11-11-2014 al 12-1-2015 (2 meses) que no fue comunicada de oficio, en su momento, al Tribunal de Cuentas y cuyo expediente se ha aportado en el procedimiento de fiscalización. Para su aprobación, se invocó como causa la falta de disponibilidad de los terrenos necesarios para ejecutar el Modificado 1º que había sido formalizado el 1-8-2013 y para cuya tramitación se habían suspendido temporal y parcialmente las obras desde el 10-8-2011; por tanto, desde la suspensión parcial para la tramitación del modificado hasta la suspensión total ahora analizada, transcurrieron 3 años y 3 meses, sin que consten las circunstancias por las que, durante este lapso temporal, no pudieron haberse realizado las expropiaciones necesarias sin necesidad de aprobar esta nueva suspensión, que, por tanto, difícilmente puede considerarse justificada. Además, el contratista hizo constar su oposición al levantamiento de la suspensión por la existencia de una línea eléctrica de media tensión y de una tubería de riego que atravesaban los terrenos donde debían ejecutarse las obras del modificado, motivo por el cual no estaban disponibles.

El expediente de la tercera suspensión temporal total, del 26-1-2016 al 19-7-2016 (5,5 meses), tampoco fue comunicado de oficio al Tribunal de Cuentas y ha sido remitido en el presente procedimiento fiscalizador. En dicho expediente, se invocó como causa la existencia de retrasos varios (sin especificar) en la sustitución de la línea eléctrica anteriormente mencionada, lo que confirma la objeción que el contratista había manifestado al levantamiento de la suspensión anterior; por consiguiente, tampoco es posible considerar adecuadamente justificada esta suspensión.

¹⁰ Aunque la CHD ha alegado que en las actas se especifican los lugares y se describen las obras ejecutadas, tal afirmación no es exacta. Concretamente, en ninguna de las dos actas se especifica el lugar en que fueron levantadas, figurando marcadas en ellas la casilla "Favorable" y no la casilla "Favorable con observaciones (Se adjunta informe ampliatorio)", no obstante lo cual, junto con las actas, se han aportado a este Tribunal unos informes que no son mencionados en el texto de las mismas, carentes de firmas, en los que se describen las obras ejecutadas.

En cuanto a las ampliaciones del plazo, la primera fue concedida el 12-9-2011 por un periodo de 3 meses, por la que se amplió el plazo hasta el 19-12-2011; la segunda el 1-12-2011 por un periodo de 9,5 meses, por la que se amplió el plazo hasta el 19-9-2012 y la tercera el 15-10-2013 por un periodo de 12 meses, por la que se amplió el plazo hasta el 3-12-2014 (para la fijación de esa fecha debe tenerse en cuenta la suspensión temporal total previa de 1 año y 2,5 meses, en la que se fijó como fecha de terminación el 3-12-2013).

La cuarta prórroga, concedida el 13-2-2015, por la que se amplió el plazo hasta el 27-11-2015 por un periodo de 9,5 meses (para cuyo cómputo debe tenerse presente también la suspensión temporal total previa de 2 meses) tampoco fue comunicada de oficio, en su momento, al Tribunal de Cuentas, habiéndose aportado el expediente en el procedimiento fiscalizador. En la solicitud de la dirección facultativa de las obras que dio origen a la tramitación del expediente, se invoca, como causa de la misma, que *“a la vista del plazo que resta para concluir la obra, tras el levantamiento de la suspensión temporal total, totalmente insuficiente para la conclusión de los trabajos, se hace preciso disponer la ampliación... dado que a día de hoy -30-01-2015- por parte de la UTE adjudicataria del contrato, no se ha efectuado tal hecho”*, sin mayor concreción al respecto, por lo que su concesión no está justificada. Mediante la quinta prórroga, aprobada el 19-11-2015 por un periodo de un año, se amplió el plazo de ejecución hasta el 28-11-2016. Esta prórroga tampoco fue comunicada de oficio, en su momento, al Tribunal de Cuentas, habiéndose aportado el expediente en el presente procedimiento fiscalizador. Para su concesión, se invocó como motivo la reposición de una línea eléctrica cuyo traslado se retrasó por causas que no se especifican y *“ante la dificultad de efectuar los trabajos pendientes en periodo invernal y la imposibilidad de ejecutarlos en campaña de riego”*, sin especificarse cuales eran los trabajos pendientes ni la duración de la campaña de riego ni su incidencia sobre las diferentes partes de la obra, por lo que no está adecuadamente fundamentada. En conclusión y como consecuencia de las ampliaciones y suspensiones comentadas, el plazo de ejecución inicial, de 10 meses, experimentó una significativa desviación temporal total del 623% que, en su mayor parte, estuvo relacionada con las deficientes gestiones para conseguir la disponibilidad de los terrenos necesarios para la ejecución de las obras.

El acta de recepción favorable fue emitida el 14-3-2017, cuatro meses después de noviembre de 2016, último mes con obra certificada y en el que se acredita la ejecución por el 100% del importe. Por lo tanto, se emitió fuera del plazo de un mes establecido en el artículo 205.2 de la LCSP.

- *Contrato de asistencia técnica para dirección de obras medioambientales y forestales en la Cuenca del Guadiana (nº 5 de la relación anexa – MAGRAMA/CHGa).*

Este contrato, financiado con fondos FEDER, se formalizó el 3 de septiembre de 2012 con un plazo de 48 meses, que comenzó a partir del día siguiente al de formalización, por lo que dicho plazo expiraba el 3 de septiembre de 2016.

No obstante, el 22 de octubre de 2012 se concedió una ampliación temporal de un mes del plazo de ejecución, hasta el 3 de octubre de 2016. Como documentos justificativos de esta ampliación, se ha aportado un escrito del contratista en el que solicitó que le fuera concedida una *“desaceleración del crédito de la anualidad del 2012, por un importe de 305.328,22 euros, al futuro ejercicio del 2016”*, aduciendo como único motivo que, aunque la asistencia técnica se había iniciado con normalidad, se estaba *“ejecutando a un ritmo inferior al establecido”*, sin mayor concreción al respecto, a pesar de lo cual dicha solicitud, calificada por la dirección facultativa como un reajuste de anualidades, fue informada favorablemente.

El 23 de junio de 2016, el contratista solicitó una nueva ampliación del plazo de ejecución porque *“debido a la limitación de plazos establecidos por el programa Operativo de los Fondos FEDER 2007-2013, el número de obras se ha concentrado de manera que los trabajos se están desarrollando a un ritmo inferior al previsto”*, lo que aparentemente resulta contradictorio. Esta petición fue informada favorablemente por la dirección de obra por el mismo motivo anteriormente expuesto y por *“la disponibilidad de crédito que permite dicha ampliación”*, circunstancia que, de por

sí, tampoco justifica una ampliación de plazo. Mediante acuerdo de 30 de julio del mismo año, se concedió la ampliación solicitada hasta el 26 de diciembre de 2016.

En consecuencia, en la ejecución del contrato se concedieron dos prórrogas temporales que implicaron una desviación temporal total del 7,7% y que no están suficientemente justificadas.

Aunque, mediante la prórroga anterior, el plazo fue ampliado hasta el 26 de diciembre de 2016, en el acta de recepción figura como final del plazo de ejecución el 31-12-16, sin que conste justificación de la discrepancia de fechas. Dicha acta fue levantada el 7 de febrero de 2017, habiendo expirado el plazo de un mes previsto al efecto en el artículo 205.2 de la LCSP.

- *Contrato de trabajos de topografía y cartografía y/o toma de datos en la Cuenca del Segura (nº 10 de la relación anexa – MAGRAMA/CHS)*, formalizado el 30 de junio de 2014 con un plazo de 12 meses, a contar desde el día siguiente, prorrogable por otros 12 meses.

Durante la ejecución de este contrato y a solicitud del contratista, se acordó la prórroga prevista, con lo que el fin del plazo se situó en el 30-6-2016.

Transcurridos siete meses de la prórroga, se aprobó una suspensión temporal total del contrato por 11 meses (desde el 1 de febrero hasta el 31 de diciembre de 2016), debido a la situación económica de la CHS para la anualidad 2016 como consecuencia de medidas de ajuste presupuestario. En el *“Informe del estado económico de créditos comprometidos para 2016 con cargo a fondos propios”*, emitido cuatro días antes del acta de suspensión por el Jefe de Gestión Económica de la CHS, se hizo constar que *“en cuanto a los contratos que se suspenden, se considera que los expedientes a tramitar y la alimentación de las bases de datos objeto de los mismos puede ser realizada por los funcionarios del organismo, aunque ello suponga dilatar un cierto tiempo los actuales plazos de resolución”*; apreciación que no es plenamente coherente con la situación de insuficiencia de medios personales de la CHS que se había puesto de manifiesto en la memoria justificativa del contrato y que la Comisaría de Aguas había emitido con fecha 10-12-2013, en la que se afirmaba que la CHS carecía de técnicos y de personal auxiliar que pudiera encargarse de las tareas objeto del contrato. No obstante, la suspensión se levantó antes de la fecha prevista con base en una petición de la Comisaría de Aguas de la CHS motivada en *“las necesidades”* de dicha Comisaría, sin mayor concreción. El acta de levantamiento de la suspensión y reinicio de los trabajos se emitió el 16-5-2016, con lo que la suspensión tuvo una duración de 3,5 meses, situándose la fecha final del plazo prorrogado en el 15-10-2016.

El acta de recepción de conformidad, de 31-5-2018, fue emitida un año y 7 meses y medio después de la expiración del plazo prorrogado, con incumplimiento del plazo de un mes desde la terminación, previsto en el artículo 222.2 del TRLCSP y la solicitud del representante de la Intervención para asistir al acto de recepción también se realizó fuera del plazo establecido en el artículo 28.4 del RD 2188/1995 (30 días anteriores a la finalización de los trabajos).

- *Contrato de obras de renovación del Canal de Murcia. Tramo II - Hms 45 al 81,6. Molina del Segura (nº 18 de la relación anexa – MAGRAMA/MCT)*, formalizado el 17 de enero de 2014 con un plazo de 12 meses.

El acta de comprobación de replanteo positiva se levantó el 17-2-2014, empezándose a contar el plazo desde el día siguiente, por lo que las correspondientes obras deberían haber finalizado el 17-2-2015 pero, durante su ejecución, se aprobaron cinco ampliaciones del plazo.

La primera fue concedida el 10-2-2015, a solicitud del contratista, con una duración de 7,5 meses, por la que se amplió el plazo hasta el 30-9-2015. A pesar de que el director facultativo de las obras informó, motivada y pormenorizadamente, que los retrasos acumulados eran imputables al contratista salvo un periodo de, aproximadamente, 15 días, el responsable administrativo del contrato informó favorablemente la concesión de la prórroga en su totalidad, sin realizar comentario alguno sobre las objeciones planteadas por la dirección facultativa. Finalmente, la prórroga se

concedió por la duración total solicitada, sin imposición de sanciones a la contrata y sin que, en el expediente aportado, consten argumentos contrarios a los expuestos por la dirección facultativa. Por consiguiente, la concesión de esta prórroga no está adecuadamente justificada, así como tampoco la falta de imposición al contratista de las penalidades por demora previstas en el artículo 212 del TRLCSP.

La segunda prórroga, que no fue comunicada de oficio, en su momento, a este Tribunal, fue concedida el 28-9-2015 con una duración de 1 mes y 20 días, ampliándose el plazo hasta el 20-11-2015, inclusive, como consecuencia de la imposibilidad de acceder a terrenos privados afectados por la segunda modificación del contrato.

Un día antes de la expiración de la anterior, se concedió la tercera prórroga, de 28 días, por la que se amplió el plazo de ejecución al 18-12-2015, motivada en *“nuevas unidades –no especificadas– que han surgido para adaptar la obra construida a la explotación actual”*, sin mayor concreción al respecto, por lo que no puede considerarse suficientemente justificada.

Cuando faltaban dos días para expirar la prórroga anterior, se concedió la cuarta, de un mes y 11 días de duración, por la que el plazo fue ampliado al 29-01-2016, que se fundamentó en el *“estudio conjunto de sistemas de telecontrol incluyendo la realización de las pertinentes pruebas de funcionamiento de estos elementos”*.

La quinta y última prórroga temporal, de 2 meses y 2 días, por la que se amplió el plazo de ejecución al 31-03-2016, se concedió el 21-01-2016 y estuvo motivada, además de en *“la coordinación con la red de explotación para las pruebas hidráulicas”*, en las *“pruebas de funcionamiento de los sistemas de telecontrol”* -misma causa invocada para la prórroga anterior-.

No se han remitido las solicitudes del contratista que dieron origen a la tramitación de los expedientes de las tres primeras prórrogas, no obstante haberse requerido, expresamente, los expedientes completos de las mismas. En conclusión y como consecuencia de las ampliaciones comentadas, el plazo inicial, de 12 meses, experimentó una relevante desviación temporal total del 112,5%, deficientemente justificada.

El acta de recepción se emitió el día 9-2-2017, fuera del plazo legal de un mes desde la terminación de las obras, establecido en el artículo 222.2 del TRLCSP, y más de 10 meses después de haber expirado el plazo ampliado por las prórrogas, sin que consten las causas de esta nueva demora ni la concesión de otras prórrogas o suspensiones que pudieran ampararla.

- *Contrato de obras de Mejora del abastecimiento a Aspe y Hondón de las Nieves (nº 19 de la relación anexa – MAGRAMA/MCT)*, formalizado el 5 de mayo de 2014 con un plazo de 18 meses.

El acta de comprobación del replanteo e inicio de las obras se levantó el 14-7-2014, fuera del plazo de 30 días establecido a tal fin en la normativa y en el documento de formalización del contrato, comenzando el cómputo de la ejecución desde el día siguiente, por lo que las correspondientes obras deberían haber finalizado el 14-1-2016.

No obstante, el contratista solicitó con fecha 7-1-2016 una ampliación de plazo de 2 meses, motivada en que el 28-10-2015 el Comité Ejecutivo de la MCT había autorizado la redacción del proyecto modificado nº 1 en el que se contemplaban unas obras cuya ejecución dependía de la firma de un convenio entre la Mancomunidad y los Ayuntamientos de Aspe y Hondón de las Nieves; modificado y convenio que se hallaban pendientes de aprobación y firma. Previos los informes favorables de la empresa responsable de la dirección de obra y del responsable del contrato, el Comité Ejecutivo de la MCT autorizó el 15-1-2016 la primera ampliación del plazo de 2 meses y la fecha de finalización quedó fijada para el 14-3-2016.

El 10-3-2016, con registro de entrada en la MCT del siguiente día 11, la empresa contratista solicitó una nueva ampliación de plazo hasta el 31-5-2016 (2,5 meses) sobre la base de que tanto el

convenio como el proyecto modificado continuaban en tramitación. Al día siguiente, el responsable del contrato, aunque estimó que podía ser aceptable el aplazamiento solicitado ya que podía recuperarse la demora ocasionada, finalmente, consideró oportuno autorizar la ampliación pero con una duración inferior, de 2 meses, sin explicar la incongruencia entre el plazo solicitado y el plazo inferior propuesto. La empresa encargada de la dirección de obra, con fecha 10-3-2016, informó favorablemente la ampliación de plazo por iguales motivos y ese mismo día el Comité Ejecutivo de la MCT autorizó esta segunda ampliación de plazo por 2 meses, fijando la fecha de finalización de las obras para el 16-5-2016 y comunicándose también en ese mismo día la concesión de la ampliación al contratista. En el expediente de concesión de esta prórroga, llama la atención tanto la celeridad con que se realizaron las correspondientes actuaciones como varias incongruencias cronológicas no justificadas: la solicitud de ampliación del plazo, el informe de la dirección de obra, la autorización de la ampliación y la comunicación al contratista son de la misma fecha (10-3-2016), el informe de la dirección de obra y la autorización de la ampliación se emitieron un día antes del registro de entrada de la solicitud en la MCT y el informe del responsable del contrato fue posterior, en un día, a la concesión de la prórroga.

La tercera prórroga se concedió con una duración de un mes, previo informe favorable de la empresa responsable de la dirección de obra de 13-5-2016 (tres días antes de la expiración del plazo ampliado por la prórroga anterior), y se motivó en fugas de agua de una tubería de titularidad municipal, no habiéndose aportado la solicitud del contratista, expresamente requerida¹¹. Mediante esta prórroga, la fecha de terminación del plazo se fijó en el 16-6-2016.

En total y como consecuencia de las incidencias anteriormente expuestas, el plazo del contrato experimentó una ampliación total de 5 meses, lo que implica una desviación temporal representativa del 27,77% del respectivo plazo inicial de ejecución.

Como última certificación de obras ejecutadas, se ha aportado la nº 25, de 31-12-2016, en la que figura como fecha de terminación el 5-12-2016 (fecha incorrecta ya que, en la última prórroga concedida, se fijó en el 16-6-2016 como fecha final, la única suspensión temporal aprobada fue parcial y no total, y la modificación del contrato no alteró el plazo). Esta certificación implica, por tanto, una demora adicional no justificada de 6 meses y medio, lo que incrementaría la desviación temporal total al 63,88%.

La recepción de conformidad de las obras tuvo lugar el día 23-03-2017, con incumplimiento del plazo de un mes desde su terminación, establecido al efecto en el artículo 222.2 del TRLCSP, sin que, en el acta de recepción, se fijara la fecha para el inicio de la medición general, tal y como requiere el artículo 166.1 del RGLCAP.

No se ha aportado la preceptiva medición general de obras ejecutadas, expresamente requerida, ni emitido la certificación final; actuaciones que debieron realizarse en los plazos de uno y dos meses, respectivamente, contados a partir de la recepción de la obra de acuerdo con el artículo 166 del RGLCAP, habiéndose comunicado a este Tribunal, en un escrito de 21-11-2018, que *“a fecha actual no existe acuerdo entre la Administración y el contratista adjudicatario de las obras relativo a la medición general de las mismas y por tanto no se ha elaborado la certificación final de los trabajos”*. Sin embargo, el mencionado artículo del RGLCAP establece que la Administración debe realizar tanto la medición general como la certificación final en los plazos anteriormente indicados, con audiencia del contratista, tanto si este muestra su conformidad como si presenta reclamaciones, de forma que, en caso de disconformidad, la Administración debe valorar su reclamación y adoptar el acuerdo, estimatorio o desestimatorio, que en Derecho proceda, sin que la

¹¹ Con relación a la alegación realizada por la MCT, referente a la aportación de la solicitud del contratista en dicho trámite, debe señalarse que el mencionado documento no consta en la documentación adjuntada con las correspondientes alegaciones.

normativa autorice a la Administración a suspender o posponer, indefinidamente, tales actuaciones.¹²

- *Contrato de obras de abastecimiento a los núcleos de población inmediatos al acueducto Tajo-Segura. TT.MM. varios (CUENCA) (nº 20 de la relación anexa – MAGRAMA), formalizado el 5 de junio de 2007 con un plazo de 24 meses y un precio de 18.935.356,00 euros.*

El acta de comprobación de replanteo e inicio de las obras se levantó el 29-6-2007, por lo que, de conformidad con el plazo, las obras deberían haber finalizado el 28-6-2009.

Sin embargo, durante la ejecución del contrato se aprobaron las seis ampliaciones del plazo y la reducción del plazo, con reajustes de anualidades, que figuran en el siguiente cuadro:

Nº	FECHA DE APROBACIÓN	FECHA DE FINALIZACIÓN DEL PLAZO	DURACIÓN (meses)
1	11-4-2008	30-6-2010	+ 12
2	8-9-2009	30-12-2010	+ 6
3	25-5-2010	30-11-2011	+ 11
4	29-3-2011	30-5-2014	+ 30
5	21-6-2014	30-11-2015	+ 18
6	7-5-2015	30-11-2016	+ 12
7	7-10-2015	30-11-2015	- 12

Fuente: elaboración propia

La primera prórroga se concedió a solicitud del contratista, motivándose la misma en que, por parte de la Demarcación de Carreteras del Estado en Castilla-La Mancha, se le había informado de que se iban a producir una serie de variaciones en la Autovía A-3, afectada por las obras, así como porque ADIF estaba construyendo el trazado de una línea de alta velocidad entre Madrid y Cuenca, también afectada por las obras; hechos *“que sí pueden justificar retrasos en la ejecución. A la vista de estos problemas, es de prever un retraso en la definición de una cierta parte del trazado y la consiguiente ejecución de la obra en un plazo que estimamos puede dilatarse entre 9 y 12 meses”*. Tanto el Ingeniero Director de las obras como el Director Técnico de la CHGa informaron favorablemente la solicitud del contratista sin comentario adicional alguno, concediéndose finalmente la prórroga de acuerdo con la dilación máxima estimada por este. La prórroga no está adecuadamente fundamentada ya que no se ha aportado documentación alguna, expresamente requerida, acreditativa de los motivos invocados relativos a la Demarcación de Carreteras del Estado en Castilla-La Mancha o a ADIF que permita valorar las razones esgrimidas por el contratista en su solicitud, la cual, por otra parte, carece de datos mínimamente precisos sobre los motivos esgrimidos, al no especificarse las variaciones de la autovía o las características de las obras de ADIF ni su incidencia específica sobre las diferentes partes del proyecto en ejecución.

Esta deficiencia se observa, igualmente, en la segunda prórroga, motivada en *“la paralización de tramos de las obras por motivos arqueológicos y a no tener un ritmo adecuado las expropiaciones”* y en la paralización parcial de la obra afectada por una modificación en tramitación, sin mayor concreción, así como en la tercera prórroga, motivada *“a causa de las precipitaciones habidas y que, por ser claramente conocidas no hace falta mayor descripción”* y que, por tanto, fue concedida

¹² En sus alegaciones, la MCT ha aportado el acta de medición general de las obras ejecutadas en la que consta la disconformidad del contratista, mencionándose que formuló alegaciones, pero no se han adjuntado estas ni un anexo del acta referente a un correo enviado por el contratista con indicación de las diferencias en la medición.

sin especificarse en el expediente la naturaleza, intensidad y duración de tales inclemencias ni su incidencia en las diferentes partes de las obras.

La cuarta prórroga, que fue la de mayor duración -30 meses-, no se aprobó a iniciativa del contratista sino de la Administración, aunque con la oposición del primero por cuanto consideró que el retraso propuesto por la Administración podría producirle un perjuicio derivado del previsible aumento de precios del mercado. Con respecto a las causas de esta prórroga, solamente figura en la propuesta y resolución de concesión de la misma una genérica alusión a la existencia de un modificado en tramitación *“cuya aprobación no se realizará hasta finales de 2011”*, fecha que no justifica la concesión de esta prórroga, mediante la cual se amplió el plazo de ejecución hasta el 30 de mayo de 2014.

Aunque para la tramitación de la modificación del contrato se levantó un acta de suspensión temporal parcial el 23-4-2009, no se han aportado las actas de suspensión temporal total, expresamente requeridas, que pudieran amparar el estado de absoluta paralización de las obras observada en los meses de enero, febrero y septiembre de 2010 y septiembre de 2015, así como entre los meses de noviembre de 2010 y septiembre de 2014, ya que las certificaciones de obras ejecutadas en dichos meses son todas ellas de importe cero; paralización que prácticamente también se produjo en el mes de agosto de 2015, cuya certificación de obras ejecutadas ascendió a solo 0,34 euros. Por consiguiente, las obras estuvieron irregularmente paralizadas durante 51 meses, lo que implica una importante desviación temporal no justificada, representativa del 212,5%. A estos efectos, consta una solicitud de suspensión temporal total de las obras que el contratista presentó el 22-9-2010, motivada en que ya se habían terminado las obras no afectadas por la modificación, por lo que *“sería contraproducente continuar ejecutando trabajos que podrían quedar sustituidos por los reflejados en el futuro modificado”*, solicitud que fue informada favorablemente por el Director de las obras y por el Director Técnico de la CHGa, pero no consta la aprobación de dicha suspensión por el órgano de contratación ni se han aportado las correspondientes actas de suspensión y del posterior levantamiento de la suspensión. Con esa misma motivación, el contratista solicitó el 2-6-2014 la quinta prórroga del plazo con una duración de 18 meses, que fue aprobada el día 21 del mismo mes y año.

La sexta prórroga, cuyos motivos no constan en la documentación examinada, se aprobó el 7-5-2015 con una duración de 12 meses a iniciativa de la Administración y con la oposición del contratista, que alegó que ya se había formalizado el modificado, lo que efectivamente se había producido el 2-10-2014, por lo que había desaparecido el obstáculo para la ejecución de las obras, reservándose el ejercicio de acciones para la reclamación de las indemnizaciones que pudieran corresponderle como consecuencia de los retrasos acumulados imputables a la Administración. En consecuencia, esta prórroga no puede considerarse justificada. De hecho, cinco meses después y a petición del contratista, se aprobó un reajuste de anualidades con un acortamiento del plazo exactamente igual a la anterior ampliación -12 meses-, lo que pone de manifiesto la improcedencia de dicha ampliación.

Como consecuencia de las prórrogas anteriormente comentadas, el plazo de ejecución del contrato sufrió una desviación temporal representativa del 320,83% del plazo.

Las obras fueron recibidas de conformidad el 1-3-2016, tres meses después de la expiración del plazo de ejecución ampliado y fuera del plazo legal de un mes desde la terminación de las obras, en noviembre de 2015.

Como consecuencia de las demoras imputables a la Administración, se tramitó un expediente de indemnización por daños y perjuicios que se inició mediante una reclamación del contratista presentada el 21-1-2014 y que, previos varios informes y el dictamen del Consejo de Estado, terminó mediante Resolución de 29-11-2017 por la que se fijó una indemnización a favor del contratista con un importe de 1.627.361,04 euros, aprobándose y disponiéndose el correspondiente gasto con el reconocimiento de la consiguiente obligación a cargo del erario público. En su dictamen, el Consejo de Estado puso de manifiesto, expresamente, la conveniencia de abrir una

inspección para, en su caso, depurar las correspondientes responsabilidades. Como consecuencia, el 26-2-2018, la Ministra de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente remitió al Subsecretario del Ministerio el referido dictamen para que, por parte de la Inspección General de Servicios, se incoase un expediente a fin de dilucidar las posibles responsabilidades, y la Inspección General emitió, siete meses después, un informe en el que, tras reconocerse la existencia de “limitaciones y deficiencias en la planificación global de las obras”, así como la “falta de mecanismos administrativos de coordinación tanto en el propio centro directivo que gestionó la obra (MAGRAMA – DG del Agua) como con el Ministerio de Fomento”, así como un deficiente análisis previo de los proyectos necesarios para su ejecución, se pronunció, únicamente, sobre la posible responsabilidad disciplinaria derivada de tales deficiencias, para concluir que dicha responsabilidad había prescrito por haber transcurrido más de tres años desde las actuaciones planificadoras, sin que conste la práctica de ulteriores actuaciones en el expediente incoado. Con independencia de las deficiencias de planificación, el informe no analiza ni valora las consecuencias de las numerosas paralizaciones y demoras sufridas por las obras durante su ejecución, deficientemente justificadas o carentes de justificación, según los casos, como anteriormente ha quedado expuesto, ni las posibles responsabilidades derivadas de las mismas, disciplinarias o contables, algunas de las cuales podrían no haber prescrito.

Ninguna de las incidencias de la ejecución de este contrato fue debidamente comunicada de oficio, en su momento, a este Tribunal.¹³

- *Contrato de la Balsa Llano de Cadimo - Modernización de la zona regable del Río Guadalbullón. T.M. de Jaén (nº 21 de la relación anexa – MAGRAMA)*, formalizado el 23 de mayo de 2008 con un plazo de 42 meses.

El acta de comprobación de replanteo positiva se emitió el 20-6-2008, por lo que, de conformidad con el plazo, las obras debieron comenzar ese mismo día y terminar el 19-12-2011 pero, incongruentemente con la comprobación de replanteo positiva en la que se ordenó el comienzo de las obras y sin haberse aportado el preceptivo expediente de suspensión temporal total, expresamente requerido, que debió tramitarse, las cuatro primeras certificaciones mensuales de obras ejecutadas (de junio a septiembre de 2008) son de importe cero, lo que implica una paralización total de las obras que no está justificada, lo que también ocurre en las certificaciones de los meses de diciembre de 2008 y diciembre de 2009.

Además, durante la ejecución del contrato se aprobaron las ocho prórrogas que figuran en el siguiente cuadro:

¹³ Con respecto a lo alegado por la DGA, debe indicarse que, entre las circunstancias alegadas, la aprobación de prórrogas temporales y de reajustes de anualidades, por sí mismas, no justifican la existencia de certificaciones mensuales de obras ejecutadas de importe cero, ya que dichas certificaciones acreditan la no ejecución de obras durante los periodos en que fueron expedidas, habida cuenta que las certificaciones de obras deben expedirse sobre la base de las relaciones valoradas y estas relaciones, a su vez, deben redactarse sobre las mediciones de las unidades de obra realmente ejecutadas (arts. 147, 148 y 150 del RGLCAP) y la normativa solamente permite paralizar absolutamente las obras mediante la tramitación y aprobación de expedientes de suspensiones temporales totales, lo que en el presente contrato no consta, al haberse aprobado, solamente, una suspensión temporal parcial. Por otra parte, la insuficiencia de crédito tampoco justifica la expedición de certificaciones de importe cero cuando se hayan ejecutado obras en los periodos certificados, con independencia de que dicha circunstancia pudiera implicar una demora en el abono de las certificaciones expedidas, pues la insuficiencia de crédito es una situación que afecta al pago de la certificación pero no a su contenido.

Nº	FECHA DE LA PRÓRROGA	FECHA DE FINALIZACIÓN DEL PLAZO
1	7-7-2009	23-12-2012
2	18-3-2010	23-12-2013
3	15-9-2010	23-6-2014
4	15-2-2011	23-11-2015
5	10-4-2015	23-6-2016
6	3-12-2015	23-9-2016
7	22-9-2016	30-11-2016
8	ilegible	27-2-2018

Fuente: elaboración propia

Como única justificación de las tres últimas prórrogas, se mencionan los retrasos derivados de la tramitación de un proyecto modificado -el nº 2- sin mayor precisión al respecto, lo que no se considera suficientemente justificativo del aplazamiento de 1 año y 5 meses en total que dichas prórrogas implicaron. Ese mismo motivo fue invocado para una suspensión temporal parcial de las obras de 21-7-2015; suspensión que fue levantada casi un año después, el 8-7-2016, una vez aprobada la referida modificación.

Como consecuencia de todas las prórrogas, el plazo inicial de ejecución del contrato, de 42 meses, fue ampliado en 74 meses más y se produjo una importante desviación temporal total del 176%.

Ninguna de las ampliaciones del plazo concedidas durante la ejecución de este contrato fue debidamente comunicada de oficio, en su momento, a este Tribunal.

Como última certificación mensual ordinaria de obras ejecutadas, se ha aportado la nº 116, de enero de 2018, en la que se acredita la ejecución de obras por un importe total de 61.730.026,35 euros sobre un presupuesto vigente líquido de 61.731.819,54 euros (99,99% de ejecución).

El acta de recepción, remitida en el trámite de alegaciones, se emitió el 27-3-2019, más de un año después de haber expirado el plazo ampliado por las ocho prórrogas anteriormente concedidas, y, en la misma, se hizo constar que no pudo comprobarse *"in situ"* el funcionamiento de las bombas integrantes del Sistema de bombeo – 2ª Fase por falta de suministro eléctrico, no obstante lo cual fueron probadas en un taller y se realizó la recepción de conformidad.

En consecuencia, teniendo este contrato un plazo originario de ejecución de tres años y medio, las correspondientes obras no fueron recibidas hasta 10 años y 9 meses después de haberse levantado el acta de comprobación de replanteo e inicio de las mismas, lo que implica una desviación temporal total representativa del 307%. - *Contrato de redacción del proyecto constructivo de la línea de altas prestaciones Orense-Monforte-Lugo. Subtramo Monforte-Vilar de Vara. Plataforma (nº 36 de la relación anexa-MF)*, formalizado el 22 de diciembre de 2009 con un plazo de 18 meses a partir de la firma del contrato.

De acuerdo con las estipulaciones contractuales, el plazo de ejecución de este contrato finalizaba el 22-6-2011; sin embargo, el 27-5-2011 se concedió al contratista una prórroga con una duración de 12 meses (66,66% del plazo), por la que se amplió el plazo hasta el 22-6-2012.

El 3-5-2012, se emitió un acta de suspensión temporal; situación que se mantuvo hasta el día 3-9-2014, en que se suscribió el acta de reanudación de los trabajos, lo que implicó una demora de 28 meses, representativa del 155,5% del plazo originario del contrato. Aunque no se especifica en las actas el tipo de suspensión, del conjunto de la documentación examinada se deduce que esta fue total y estuvo causada por la tramitación ambiental a que fue sometido el proyecto por decisión

del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. En relación con esta causa, se han aportado diversos documentos sobre la tramitación ambiental del proyecto, desde un escrito de 2-2-2011, de la SG de Planificación y Proyectos del MF, hasta un escrito de 18-5-2012, de la SG de Evaluación Ambiental del MAGRAMA, inclusive, en los que, en síntesis, se puso de manifiesto la necesidad de redactar un proyecto global que integrase los proyectos de los diferentes tramos inicialmente redactados y de someter el proyecto integrado a una evaluación de impacto ambiental en ejecución del procedimiento establecido en la Sección 1ª del Cap. II del RD-L 1/2008, de 11 de enero; documentos que no permiten valorar si la duración de la suspensión está adecuadamente justificada ya que ésta se mantuvo durante dos años y tres meses y medio después del último escrito aportado.

La recepción de conformidad se efectuó el 13-4-2015, con un retraso de 4 meses y medio con respecto al plazo legal de un mes desde la fecha final de terminación de los trabajos (23-10-2014) que consta en los antecedentes de la liquidación del contrato.

- *Contrato de redacción del proyecto constructivo de la línea de altas prestaciones Orense-Monforte-Lugo. Subtramo Vilar de Vara-Sarriá. Plataforma (nº 37 de la relación anexa-MF)*, formalizado el 21 de diciembre de 2009 con un plazo total de 18 meses a partir de la firma del contrato y uno parcial de 12 meses para la redacción del proyecto básico.

De acuerdo con las estipulaciones contractuales, el plazo de ejecución de este contrato finalizaba el 21-6-2011.

El 27-5-2011 se concedió al contratista una prórroga de 12 meses (66,66% del plazo), por la que el plazo se amplió al 21-6-2012. Asimismo, constan datos de una primera suspensión temporal total de 9 meses (50% del plazo), del 20-1 al 20-10-2012.

Con fecha 1-2-2013 se suspendieron los trabajos durante 19 meses y medio, hasta el 17-9-2014 (108,33% del plazo). Aunque no se especifica en el acta el tipo de suspensión, del conjunto de la documentación examinada se deduce que fue total y estuvo motivada por la tramitación ambiental a que fue sometido el proyecto por decisión del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. En relación con esta causa, se han aportado diversos documentos, desde un escrito de 2-2-2011, de la SG de Planificación y Proyectos del MF, hasta un escrito de 18-5-2012, de la SG de Evaluación Ambiental del MAGRAMA, en los que, en síntesis, se pone de manifiesto la necesidad de redactar un proyecto global que integrase los proyectos de los diferentes tramos inicialmente redactados y de someter el proyecto integrado a una evaluación de impacto ambiental en ejecución del procedimiento establecido en la Sección 1ª del Cap. II del RD-L 1/2008, de 11 de enero; documentos que no permiten valorar si la duración de la suspensión está adecuadamente justificada ya que esta se mantuvo hasta dos años y cuatro meses después del último escrito aportado.

Durante la suspensión, se tramitó una modificación del contrato entre febrero y abril de 2014. Según consta en la petición de autorización del modificado, de 25-6-2014, a dicha fecha el proyecto básico se hallaba *“en una fase muy avanzada de redacción”*, lo que implica que no se había redactado en el correspondiente plazo parcial de 12 meses, que había expirado el 21 de diciembre de 2010, sin que consten las actuaciones administrativas realizadas en relación con esta demora.

- *Contrato de redacción del proyecto constructivo de la línea de altas prestaciones Orense-Monforte-Lugo. Subtramo Sarriá-Variante de la Puebla de San Julián. Plataforma (nº 38 de la relación anexa – MF)*, formalizado el 22 de diciembre de 2009 con un plazo total de 18 meses a partir de la firma del contrato y uno parcial de 12 meses para la redacción del proyecto básico.

De acuerdo con las estipulaciones contractuales, el plazo de ejecución de este contrato finalizaba el 22-6-2011. No obstante, el 27-5-2011 se concedió una prórroga de 12 meses (66,66% del plazo), que amplió la finalización del contrato al 22-6-2012.

El 16-1-2012 se firmó un acta de suspensión temporal en la que, contra lo requerido por el artículo 203.1 de la LCSP, no se consignaron las circunstancias que motivaron la suspensión y el 22-4-2014 se emitió el acta de reanudación de los trabajos, permaneciendo las obras suspendidas durante 27 meses (150% del plazo), del 16-1-2012 al 22-4-2014. Aunque no se especifica en el acta el tipo de suspensión, del conjunto de la documentación examinada se deduce que esta fue total. No obstante, en relación con la causa de esta suspensión, se han aportado diversos documentos sobre la tramitación ambiental del proyecto, desde un escrito de 2-2-2011, de la SG de Planificación y Proyectos del MF, hasta un escrito de 18-5-2012, de la SG de Evaluación Ambiental del MAGRAMA, en los que, en síntesis, se pone de manifiesto la necesidad de redactar un proyecto global que integrase los proyectos de los diferentes tramos inicialmente redactados y de someter el proyecto integrado a una evaluación de impacto ambiental en ejecución del procedimiento establecido en la Sección 1ª del Cap. II del RD-L 1/2008, de 11 de enero; documentos que no permiten valorar si la duración de la suspensión está adecuadamente justificada ya que esta se mantuvo casi dos años después del último escrito aportado. Durante la suspensión, se tramitó una modificación del contrato. Según consta en la petición de autorización de la modificación del contrato, de 21-2-2014, a dicha fecha el proyecto básico se encontraba “*en una fase muy avanzada de redacción*”, lo que implica que no se había redactado en el correspondiente plazo parcial de 12 meses, establecido en el contrato; plazo que había expirado el 22 de diciembre de 2010, sin que consten las actuaciones administrativas realizadas en relación con esta significativa demora cuyas causas no constan y que, por tanto, no está justificada.

En los antecedentes de la liquidación del contrato, consta que la fecha final prorrogada de terminación de los trabajos era el 27-9-2014. El acta de recepción de conformidad está fechada el 16-1-2015, dos meses y medio después de haber expirado el plazo de un mes desde la terminación, establecido en el artículo 205.2 de la LCSP.

- *Contrato de redacción del proyecto trazado y construcción de mejoras funcionales de seguridad vial y capacidad de la Autovía V-31 - P.K. 2,5 AL 12,5. SILLA-VALENCIA (nº 43 de la relación anexa-MF)*, formalizado 14 de diciembre de 2012 con un plazo de 24 meses contados a partir del día siguiente.

De acuerdo con el plazo establecido, este contrato debía finalizar el 15-12-2014; no obstante, durante su ejecución, se aprobaron tres reajustes de anualidades con sucesivas prórrogas temporales el 3-10-2014, el 16-9-2015 y el 10-11-2016, respectivamente. En las prórrogas, se establecieron como fechas de finalización de los trabajos el 15-12-2016 (ampliación de 2 años), el 15-12-2017 (1 año) y el 30-11-2018 (11,5 meses), a consecuencia de lo cual el plazo de ejecución del contrato experimentó una ampliación total de 3 años y 11,5 meses, representativa del 197,92% del plazo.

La primera prórroga se motivó en una Resolución de la SEITV de 26-2-2014, invocándose que era “*necesario adecuar el presupuesto del contrato referenciado a la disponibilidad presupuestaria*”, sin contener una motivación más precisa; generalidad y falta de precisión que también se aprecia en la motivación de la segunda prórroga, que figura en un informe del Jefe del Servicio de Planeamiento, Proyectos y Obras, consistente en que “*Varias de las tareas previstas han sufrido algunos retrasos, no siendo previsible la finalización de algunas de ellas dentro del presente año*”. A este respecto, la Intervención objetó que no estaba suficientemente motivada la causa de la segunda prórroga ni si esta era imputable o no al contratista. Posteriormente, se incorporó una Resolución de la SEITV de 11-3-2015 y un informe favorable sobre la misma de la Abogacía del Estado, de igual fecha, invocándose el reajuste de anualidades por razón de las restricciones presupuestarias. Finalmente, la Intervención fiscalizó favorablemente el expediente. En opinión de este Tribunal, los documentos incorporados en el expediente de la segunda prórroga, con posterioridad a las objeciones de la Intervención, no responden a las mismas ya que no se especifican las tareas retrasadas ni las causas de los retrasos.

Para la tercera prórroga, se invocó que “*en octubre de 2015, se remitió a la Subdirección General de Estudios y Proyectos el estudio de soluciones. Enlace entre las Autovías V-30 y V-31 como*

complemento a la Fase II del Proyecto, encontrándose pendiente de supervisión”, sin mayor concreción, por lo que dicha prórroga tampoco puede considerarse adecuadamente justificada.

- Contrato de obras en la Autovía de Sierra Nevada (A-44) Albolote (enlace con la A-92) Santa Fe (enlace con la A-329) Andalucía oriental (nº 44 de la relación anexa-MF).¹⁴

Este contrato se formalizó el 20 de diciembre de 2007 con un plazo de 41 meses, reducido conforme a la oferta del contratista con respecto al plazo previsto en el PCAP, de 46 meses.

El acta de comprobación de replanteo se levantó el 21-12-2007 con un resultado negativo por no disponerse de los terrenos necesarios para la ejecución de las obras. Por este motivo, las obras no comenzaron hasta 9 meses y medio después, concretamente, hasta el 1-10-2008. De acuerdo con esa fecha, las obras debían terminar el 1-3-2012.

Sin embargo, durante la ejecución del contrato se aprobaron los nueve reajustes de anualidades que figuran en el siguiente cuadro:

Nº	FECHA DEL REAJUSTE	FECHA DE FINALIZACIÓN DEL PLAZO
1	13-8-2009	1-4-2012
2	15-12-2010	2-10-2014
3	10-9-2013	31-10-2016
4	21-11-2014	31-10-2016
5	17-10-2016	30-11-2017
6	14-12-2016	30-11-2017
7	14-11-2017	30-11-2018
8	20-12-2017	30-11-2018
9	16-11-2018	30-11-2019

Fuente: elaboración propia

Como consecuencia de ello, el plazo de ejecución del contrato experimentó una ampliación total de 7 años y 9 meses, lo que llevó consigo una significativa desviación temporal total superior al 200% del plazo del contrato.

Por otra parte, aunque se llevaron a cabo los expedientes de reajustes de anualidades, no se tramitaron, conjuntamente, los preceptivos expedientes de prórrogas temporales en aquellos casos en que los reajustes implicaron también alteraciones del plazo de ejecución (arts. 97 a 100 del RGLCAP) ni, en las resoluciones de aprobación de estos reajustes, consta la aprobación de dichas prórrogas por el órgano de contratación; expedientes que también deberían haberse instruido porque los reajustes de anualidades, de por sí, no implican, necesariamente, ampliaciones del plazo vigente sino la redistribución de las anualidades del gasto dentro del plazo contractual preestablecido.

Tampoco obran en el expediente los preceptivos trámites de audiencia al contratista de los reajustes 1º y 7º, expresamente solicitados y requeridos por el artículo 96.2 del RGLCAP.

¹⁴ Debe tenerse en cuenta, respecto a lo alegado por la DGC, que la mención del mantenimiento o modificación del plazo en las resoluciones de aprobación de los reajustes no subsana la omisión de los expedientes de las prórrogas temporales del contrato, que también debieron tramitarse, y que no es aceptable la alegada equivalencia entre la firma del contratista en las actas de detracción o en los programas de los trabajos y los preceptivos trámites de audiencia que debieron conferirse al mismo, habida cuenta de la diferente finalidad de dichos trámites.

El contratista, mediante un escrito presentado el 28-7-2010, en el trámite de audiencia conferido en el segundo reajuste de anualidades, dejó constancia que dicho reajuste suponía una *“modificación esencial de las condiciones básicas del contrato, al dejar sin efecto la programación del desarrollo de los trabajos en tiempo y coste óptimo tanto para la licitación como para la adjudicación del contrato”* e implicaba una alteración sustancial del contrato, motivo por el cual dejó constancia de su derecho a las *“compensaciones económicas que procedan”* y se reservó, expresamente, el ejercicio de acciones para la defensa de sus intereses. A pesar de ello, el reajuste se aprobó sin que, en la propuesta ni en la resolución aprobatoria, conste valoración alguna de las anteriores manifestaciones. Asimismo, en el mencionado escrito, el contratista puso de manifiesto que *“imponiéndose de facto la suspensión temporal del contrato, ... deberá levantarse acta en la que se consignen las circunstancias que han motivado la suspensión y la situación de hecho en la ejecución de la obra”*, lo que no se hizo, infringiéndose el artículo 102.1 del TRLCAP. En los restantes expedientes, el contratista manifestó también su expresa disconformidad con los reajustes y las implícitas ampliaciones del plazo por considerarlos alteraciones sustanciales del contrato.

El artículo citado establece que *“Para efectuar el reajuste de las anualidades será necesaria la conformidad del contratista, salvo que razones excepcionales de interés público determinen la suficiencia del trámite de audiencia del mismo y el informe de la Intervención”*.

A estos efectos, se ha remitido un informe favorable de la Abogacía del Estado sobre la Resolución de la SEITV del MF, de 13 de julio de 2016, en relación con la reprogramación presupuestaria de contratos de obra y de servicios para la DGC, en el que considera la citada Resolución ajustada a Derecho, mencionando unos Acuerdos del Consejo de Ministros de 29-1-2010 y 20-5-2010 que aprobaron la no disponibilidad de créditos dentro de los PGE de 2010 y el Plan de Revisión del Gasto del Estado para el periodo 2011-2013 y siguientes, así como las Leyes de PGE de 2010 a 2016 (sin citar artículos) y una Resolución del Consejo de Ministros, mediante Acuerdo de 29-4-2016, declarando la no disponibilidad de créditos por importe de 2.000 millones de euros, de los que 598,30 correspondían al MF. Sin embargo, no se han aportado los informes de la Intervención, exigidos por el precitado artículo, expresamente requeridos, figurando solamente unos sellos con la inscripción *“fiscalización favorable”* y la firma de los interventores en las propuestas de aprobación de los reajustes.

En el trámite de audiencia sobre la primera modificación del contrato, el contratista puso de manifiesto la imposibilidad de cumplir el plazo de ejecución vigente en ese momento, que finalizaba el 31-10-2016, por la situación en que se encontraba la tramitación del modificado y el volumen de obra a que afectaba, así como por problemas derivados de la falta de accesos a la obra. A pesar de ello, el modificado se aprobó y formalizó sin alteración del plazo, lo que resulta contradictorio.

Por otra parte, se produjeron dos suspensiones temporales. La primera de carácter total se acordó el 23-11-2012, manteniéndose formalmente dicha suspensión durante un año hasta el 22-11-2013 aunque, según las relaciones de certificaciones de obras ejecutadas obrantes en los expedientes de revisión de precios, el importe de las obras ejecutadas entre noviembre de 2012 y diciembre de 2013 fue de cero euros, lo que implica que la suspensión se mantuvo, de hecho, un mes más después del acuerdo de levantamiento de la suspensión.

Del expediente de la segunda suspensión, que fue parcial, expresamente requerido, únicamente se ha aportado el acuerdo de suspensión de 21-10-2014, adoptado conjuntamente con la autorización para la redacción del modificado 1º. En un informe de la Dirección de obra de 28-7-2016, se menciona que se trasladó al adjudicatario el acta de suspensión temporal parcial, habiendo manifestado este su disconformidad. La suspensión estuvo causada por la tramitación del modificado nº 1, motivo por el cual se paralizaron las unidades afectadas por el mismo y el contrato modificado se formalizó el 7-8-2016. Por lo tanto, esta suspensión duró 1 año y 9,5 meses, sin que consten las circunstancias que pudieran justificar una tramitación tan dilatada e incongruente con la celeridad e inmediatez que deben caracterizar la solución de las incidencias surgidas durante la ejecución de las obras.

Como última certificación mensual ordinaria de obras ejecutadas, se ha remitido la nº 111, correspondiente al mes de septiembre de 2018, en la que figura la ejecución de obras por un importe total acumulado de 74.987.159,55 euros sobre un presupuesto vigente líquido de 81.846.731,36 euros, lo que implica una ejecución del 91,62% cuando habían transcurrido casi 10 años desde el inicio de las obras, en octubre de 2008, en un contrato que se había formalizado con un plazo inicial de 41 meses, valorándose la reducción del plazo ofertada por el adjudicatario sobre el plazo previsto en el respectivo PCAP, de 46 meses, lo que resulta especialmente incongruente con la ejecución del contrato.

- *Contrato de obras en la Autovía del Cantábrico A-8. Tramo: La Encina-Torrelavega. Cantabria (nº 45 de la relación anexa-MF)*

Este contrato se formalizó el 27 de abril de 2007 con un plazo de 36 meses, reducido conforme a la oferta del contratista con respecto al plazo previsto en el PCAP, de 45 meses.

El acta de comprobación del replanteo e inicio de las obras se levantó el 25-5-2007. Por lo tanto y de conformidad con el plazo, las obras deberían haberse terminado el 24-5-2010.

Sin embargo, durante la ejecución del contrato, se aprobaron los reajustes de anualidades, con alteraciones de la fecha de terminación del plazo de ejecución de las obras, que figuran en el siguiente cuadro:

Nº	FECHA DEL REAJUSTE	FECHA DE FINALIZACIÓN DEL PLAZO
1	29-4-2008	15-10-2010
2	31-7-2009	15-3-2011
3	18-11-2009	31-7-2011
4	14-3-2011	31-10-2014
5	5-6-2012	15-12-2015
6	22-11-2012	31-10-2015
7	8-10-2015	30-6-2016

Fuente: elaboración propia

El contratista, aun manifestando su conformidad con los reajustes y las consiguientes ampliaciones del plazo, dejó expresa constancia en varios escritos que los consideraba modificaciones con alteraciones sustanciales del contrato, reclamando unas compensaciones económicas que habían sido acordadas, anteriormente, con la Administración en un expediente de resolución del contrato de mutuo acuerdo, que había sido archivado, y reservándose el ejercicio de acciones legales para obtener las compensaciones económicas derivadas de las suspensiones y aplazamientos de las obras acordadas por la Administración. Por este motivo, con fecha 5-10-2017, presentó una reclamación de indemnización por daños y perjuicios por importe de 9.416.973,08 euros, a consecuencia de las suspensiones y reprogramaciones de la obra, la cual, a 21-11-2018, fecha del último documento aportado, se hallaba pendiente de resolución.

En los expedientes remitidos, solamente figura una justificación específica de la necesidad del último reajuste con ampliación del plazo. En los reajustes 4º, 5º y 6º, se invocaron unas Instrucciones de la SEITV en cumplimiento de los Acuerdos del Consejo de Ministros de 29-1-2010 y 20-5-2010, que aprobaron la no disponibilidad de créditos dentro de los PGE de 2010 y el Plan de Revisión del Gasto del Estado para el periodo 2011-2013 y siguientes, así como las Leyes de PGE de 2010 a 2016 (sin citar artículos) y una Resolución del Consejo de Ministros, mediante Acuerdo de 29-4-2016, declarando la no disponibilidad de créditos por importe de 2.000 millones de euros, de los que 598,30 correspondían al MF. No se han aportado informes favorables de la Intervención exigidos por el artículo 96.2 del RGLCAP, figurando solamente unos sellos con la inscripción

“fiscalización favorable” y la firma de los interventores en las propuestas de aprobación de los reajustes.

Con independencia de lo anterior, las certificaciones de obras ejecutadas correspondientes a los meses de agosto a noviembre de 2010, enero de 2011, marzo a noviembre de 2011, enero a septiembre de 2012, noviembre de 2012, enero a marzo de 2013 y noviembre de 2014 son de importe cero, lo que implica que, al menos durante dichos meses, las obras estuvieron totalmente paralizadas, sin que se hayan aportado los expedientes de suspensión temporal total que debieron tramitarse de acuerdo con la normativa, expresamente requeridos, ni, por tanto, consten las causas de tales paralizaciones, que, por consiguiente, no pueden considerarse justificadas.

Además, se concedieron al contratista dos prórrogas, la primera el 28-9-2011, de 2 meses, por la que se amplió el plazo hasta el 31-12-2011, y la segunda el 3-6-2016, de 5 meses, por la que se amplió el plazo hasta el 30-11-2016, de las cuales, no obstante haberse expresamente requerido los respectivos expedientes, únicamente se ha aportado el expediente de la segunda, que se motivó en la tramitación del tercer modificado del contrato.

Como consecuencia de todo ello, el plazo de ejecución del contrato experimentó las ampliaciones que figuran en el siguiente cuadro:

INCIDENCIA	Nº	FECHA DE APROBACIÓN	FECHA DE FINALIZACIÓN DEL PLAZO
Reajuste con ampliación	1º	29-4-2008	15-10-2010
Reajuste con ampliación	2º	31-7-2009	15-3-2011
Reajuste con ampliación	3º	18-11-2009	31-7-2011
Reajuste con ampliación	4º	14-3-2011	31-10-2014
Prórroga	1ª	28-9-2011	31-12-2011
Reajuste con ampliación	5º	5-6-2012	15-12-2015
Reajuste con ampliación	6º	22-11-2012	31-10-2015
Reajuste con ampliación	7º	8-10-2015	30-6-2016
Prórroga	2ª	3-6-2016	30-11-2016

Fuente: elaboración propia

Como puede observarse en el cuadro anterior, la fecha de finalización del plazo de la primera prórroga es incongruente con la fecha de finalización del plazo fijada en el cuarto reajuste de anualidades; incongruencia que también se aprecia entre las fechas de finalización fijadas en los reajustes 5º y 6º, lo que pone de manifiesto una falta del adecuado rigor en la tramitación de las incidencias de ejecución del contrato.

Con fecha 22-10-2015, se procedió a la ocupación efectiva y puesta en servicio de las obras sin antes haber sido recibidas de conformidad, con invocación del artículo 147.6 del TRLCAP a pesar de que, según consta en el acuerdo de ocupación efectiva, el 19-10-2015 se había levantado un acta de comprobación de las obras, prevista en el artículo 168.1 del RGLCAP, en la que se hizo constar que, “*aunque las obras no podían considerarse completamente finalizadas*”, una parte terminada sí cumplía la condiciones necesarias para su uso público. Esta ocupación no se ajusta a los requerimientos del artículo 147.6 del TRLCAP porque carece de la preceptiva motivación de las excepcionales razones de interés público que pudieran justificarla. Por otra parte, según el

apartado 2 del artículo 168 del RGLCAP, para que la ocupación efectiva de las obras o su puesta en servicio para el uso público produzca los efectos de la recepción, es preciso que, de acuerdo con el acta de comprobación, las obras estuvieran finalizadas y fueran conformes con las prescripciones previstas en el contrato, lo que no sucedía en este caso.

El acta de recepción de conformidad se levantó casi un año después, el 11-10-2016, habiéndose terminado las obras el 30-9-2016, 6 años y 4 meses después de la expiración del plazo originario del contrato (36 meses), lo que implica una importante desviación temporal del 211%, que es particularmente incongruente con el hecho de haberse adjudicado el contrato a un licitador que había ofrecido la ejecución del mismo en un plazo reducido con respecto al previsto en el PCAP y en atención, entre otras, a dicha circunstancia.

- *Contrato de servicios para la ejecución de diversas operaciones de conservación y explotación en la A-23, la N-324 y la N-211. Teruel (nº 49 de la relación anexa-MF)*, formalizado el 13 de enero de 2011 con un precio de 7.071.965,24 euros y con un plazo de 36 meses, contados a partir del día siguiente a la firma del contrato.

La certificación de servicios ejecutados en el mes de diciembre de 2012 es de importe cero de acuerdo con los datos que sobre la misma figuran en el expediente de liquidación del contrato, sin que se haya aportado el correspondiente expediente de suspensión temporal total, expresamente requerido, que pudiera amparar esta paralización, cuyas causas tampoco constan ni, por tanto, puede considerarse justificada.

- *Contrato de servicios para la ejecución de diversas operaciones de conservación y explotación de la A-7, la A-91 y la N-342a (nº 50 de la relación anexa-MF)*, formalizado el 30 de noviembre de 2010 con un precio de 8.792.970,44 euros y con un plazo de ejecución de 36 meses, contados a partir del día siguiente a la firma del contrato.

Al igual que en el contrato anterior, las certificaciones de servicios ejecutados en los meses de noviembre y diciembre de 2011, noviembre y diciembre de 2012 y diciembre de 2013 son de importe cero de acuerdo con los datos que sobre las mismas figuran en el expediente de liquidación del contrato, sin que se hayan aportado los expedientes de suspensión temporal total, expresamente requeridos, que pudieran amparar estas paralizaciones, cuyas causas tampoco constan ni pueden considerarse justificadas.

- *Contrato de prestación de servicios postales (nº 55 de la relación anexa-MINHAP)*, formalizado el 1 de agosto de 2013 con un plazo de 12 meses, prorrogable por un periodo máximo de 6 meses.

El contrato finalizaba, de acuerdo con el plazo inicial más la prórroga, el 31-12-2014; sin embargo, los certificados de recepción de conformidad remitidos por los servicios centrales, territoriales y organismos públicos fueron emitidos entre el 28-4-2016 y el 6-5-2016, por lo que la recepción total se realizó con 15 meses de retraso respecto al plazo establecido en el artículo 222 del TRLCSP.

- *Contrato de obras de rehabilitación de la antigua sucursal del Banco de España en Pamplona (nº 58 de la relación anexa-MINHAP)*, formalizado el 20 de noviembre de 2014 con un plazo de 18 meses.

El acta de comprobación del replanteo e inicio de las obras se levantó el 15-12-2014 por lo que, de conformidad con el plazo, las obras deberían haberse terminado el 15-6-2016.

La recepción de conformidad se llevó a cabo el 30-11-2016, con un retraso de 4 meses con respecto al plazo de un mes para la recepción establecido en el art. 222.2 del TRLCSP. El representante de la Intervención expresó su conformidad con la recepción aunque detallando en un anexo varios incumplimientos de la documentación aportada por el contratista que debían ser subsanados; subsanación que se hizo constar en un documento fechado el 11-5-2017, 5 meses y medio después de la recepción.

II.3. DESVIACIONES DE COSTES

Las desviaciones de costes durante la ejecución de los contratos administrativos pueden producirse como consecuencia de modificaciones de sus objetos con incrementos del precio, de prestaciones complementarias, de las revisiones de precios y de las liquidaciones finales con excesos sobre los presupuestos vigentes líquidos, estableciéndose en la normativa los procedimientos para su tramitación, con sus correspondientes requisitos y efectos.

- Modificaciones de contratos

Las modificaciones de los contratos públicos en ejecución se hallan reguladas, por lo que a los contratos incluidos en esta fiscalización se refiere, en los artículos 42, 59, 101, 146, 189 y 212 del TRLCAP, 87.3, 195.3.b), 200, 202, 217, 226, 233, 272 y 282 de la LCSP, 99.3, 105 a 108, 219, 234, 243, 249, 250, 296 y 306 del TRLCSP y 97, 101, 102, 141, 158 a 162 y 202 del RGLCAP.

Como anteriormente se ha expuesto, es preciso distinguir dos regulaciones jurídicas diferentes de las modificaciones contractuales, a saber, la anterior y la posterior a la aprobación de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (LES), que entró en vigor el 6-3-2011 y es aplicable a todos los contratos adjudicados a partir de dicha fecha a tenor de su Disposición transitoria 7ª. La regulación anterior se caracterizaba, fundamentalmente, por la inexistencia de un límite máximo para las modificaciones, con independencia del establecimiento de determinados trámites y efectos cuando la modificación implicase un determinado porcentaje de incremento sobre el precio primitivo del contrato, y porque las causas justificativas de las modificaciones se establecían y regulaban, exclusivamente, en las leyes y en el reglamento reguladores de la contratación pública. Por el contrario, la LES introdujo un límite máximo para las modificaciones con incremento del precio (10% del precio primitivo del contrato) y permitió que, además de las causas previstas en la normativa, en los pliegos de los contratos se previeran otras causas específicas para las modificaciones contractuales así como el procedimiento para su tramitación, siempre y cuando se cumplieran determinados requisitos y condiciones para permitir a las empresas su adecuada valoración a los efectos de permitirles formular sus ofertas en las licitaciones correspondientes.

- Contratos complementarios

La regulación de esta materia, por los que a los contratos incluidos en esta fiscalización se refiere, está contenida en los artículos 141.d) y 210.d) del TRLCAP, 155.b) y 158.b) de la LCSP y 171.b) y 174.b) del TRLCSP.

La tradicional distinción entre los contratos modificados y los complementarios se basaba en que, mientras las modificaciones de los contratos debían tener por objeto la ejecución de prestaciones necesarias o indispensables e inseparables del contrato primitivo, los contratos complementarios debían tener por objeto prestaciones convenientes pero no indispensables y separables de aquel. Sin embargo, la introducción mediante la LCAP de las prestaciones complementarias entre los supuestos de utilización del procedimiento negociado sin publicidad, sometiéndolas al doble requisito de su inseparabilidad del contrato principal o de su estricta necesidad para la ejecución de aquel, y el mantenimiento de estos supuestos en las leyes posteriores vigentes durante el ámbito temporal de la fiscalización, originó cierta confusión entre ambas figuras que la LES intentó mitigar al precisar que las obras o servicios complementarios no podían modificar el proyecto o el contrato originario. A partir del 18 de abril de 2016, fecha de entrada en vigor del efecto directo de la Directiva 2014/24/UE, no debieron tramitarse contratos complementarios habida cuenta que los supuestos regulados en los artículos 171.b) y 174.b) del TRLCSP no se encuentran contemplados en los artículos 26.4 y 32 de la citada Directiva y que la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transpuso al ordenamiento jurídico nacional la mencionada Directiva, no contempla esta modalidad contractual; en este sentido se pronunció la Junta Consultiva de Contratación Administrativa en su Recomendación de 15 de marzo de 2016 sobre el efecto directo de las nuevas Directivas comunitarias en materia de contratación pública.

- Revisiones de precios

La revisión de precios, por lo que a los contratos incluidos en esta fiscalización se refiere, se halla regulada en los artículos 103 a 108 del TRLCAP, 77 a 82 de la LCSP, 89 a 94 TRLCSP y 104 a 106 RGLCAP; preceptos a cuyo tenor la revisión de los precios de los contratos públicos debe llevarse a cabo mediante los índices o fórmulas de carácter oficial que se determinen en los PCAP y se halla sometida al doble requisito del transcurso de un año desde su adjudicación (TRLCAP y LCSP) o formalización (TRLCSP) y a la previa ejecución del 20% de su importe, prohibiéndose, además, en los contratos sometidos al TRLCAP y a la LCSP, que el primer año de la ejecución pueda ser objeto de revisión.

- Liquidaciones de contratos

Los artículos 110 y 147 del TRLCAP, 205.4 y 218.3 de la LCSP, 222.4 y 235.3 del TRLCSP y 169 del RGLCAP establecen que ha de procederse a la liquidación de todos los contratos administrativos -sin excepción- en el plazo máximo de un mes desde el acta de recepción, aunque, en los contratos de obras, dicha liquidación ha de realizarse una vez transcurrido del plazo de garantía, como mínimo de un año desde la recepción, con la finalidad de comparar las prestaciones realmente ejecutadas con las abonadas al contratista y, en función del resultado, fijar el saldo a favor o en contra de este, pudiendo no resultar saldo alguno cuando coincidan las prestaciones y los abonos realizados.

Estrechamente relacionada con la liquidación del contrato de obras, está la certificación final de obras ejecutadas, regulada en los artículos 147.1 del TRLCAP, 200.4 y 218.1 de la LCSP, 216.4 y 235.1 del TRLCSP, 47.2 de la LGP y 166 del RGLCAP, que debe aprobarse en el plazo de dos meses (TRLCAP) o en el de tres meses (LCSP/TRLCSP) desde la recepción de conformidad y en virtud de la cual, previa medición general de las obras ejecutadas, puede resultar un saldo favorable al contratista cuando estas excedan de las obras certificadas y abonadas anteriormente al mismo.

La normativa permite que, en la certificación final y a cuenta de la liquidación o en la liquidación del contrato, se incluya un incremento adicional no superior al 10% del precio primitivo del mismo siempre que responda a un incremento del número de unidades realmente ejecutadas sobre las previstas en el contrato originario, de tal forma que no pueden incluirse en este porcentaje unidades nuevas y distintas de las previstas en aquel. Para la cobertura financiera de este incremento adicional en los contratos de obras de carácter plurianual, con excepción de los realizados bajo la modalidad de abono total del precio, debió efectuarse una retención adicional de crédito del 10 por ciento del importe de adjudicación en el momento en que esta se realizó; retención aplicable en el ejercicio en que finalice el plazo fijado en el contrato para la terminación de la obra o el siguiente, según el momento en que se realice el pago de la certificación final.

Una vez expuesta, en líneas generales, la regulación de las incidencias relativas a las desviaciones de costes, a continuación se exponen las deficiencias observadas en los contratos fiscalizados:

a) Deficiencia general

No se han aportado las liquidaciones de los contratos números 1, 8, 11, 14, 22, 25, 27, 30, 32¹⁵, 33¹⁶, 34, 40 a 42, 48, 53, 55 a 57, 59, 61 y 64 a 66 de la relación anexa, expresamente solicitadas y

¹⁵ No puede aceptarse lo alegado por el MTMSS sobre los contratos números 30 y 32, referente a que las liquidaciones se realizaron mediante las actas de recepción o conformidad, ya que no se ajusta al artículo 205.4 de la LCSP, aplicable a estos contratos, que requiere que la liquidación del contrato se realice separada y posteriormente a la recepción del mismo, y porque, en las actas de recepción aportadas, ni siquiera se mencionan las liquidaciones.

¹⁶ Con respecto a la alegación de la OEPM en la que se califica el contrato fiscalizado de este organismo como contrato menor, debe tenerse en cuenta que el contrato número 33 del anexo 1 no es un contrato menor ya que fue licitado con un presupuesto de 440.000,00 euros y adjudicado con un precio total de 361.328,00 euros, IVA excluido, con independencia que, en un momento determinado de la fase de ejecución, se suscribiera un documento de formalización por un importe parcial menor (3.442.85 euros).

requeridas por los artículos 110.4 y 147.3 del TRLCAP, 205.4 y 218 de la LCSP o 222.4 y 235 del TRLCSP, que debieron realizarse durante los ejercicios del ámbito temporal de la presente fiscalización; omisión que se observa, especialmente, en los contratos de servicios y de suministro y, en menor medida, en los contratos de obras.

b) Deficiencias específicas

- *Contrato de obras de mejora de las instalaciones y eliminación de nutrientes de las EDAR de Cantalejo, Arévalo, Peñaranda de Bracamonte y el Barco de Ávila (nº 2 de la relación anexa-MAGRAMA/CHD)*, formalizado el 17 de enero de 2014 con un precio de 3.003.903,51 euros.

El acta de medición general de las obras ejecutadas fue suscrita el 8-7-2016, fuera del plazo de un mes desde la recepción (16-5-2016), establecido en el artículo 166.1 del RGLCAP¹⁷, con un saldo a favor del contratista de 208.874,77 euros, abonable con cargo al 10% previsto en los artículos 234.3 del TRLCSP y 160 del RGLCAP. Para el cálculo del referido saldo, se detrajo un importe de -100.803,59 euros correspondiente a una revisión de precios cuya relación valorada está fechada posteriormente, en agosto de 2017, lo que resulta incongruente. Por otra parte, se incluyeron algunos precios nuevos en la medición general, lo que no se ajusta a los artículos 234.3 del TRLCSP y 160 del RGLCAP, que únicamente permiten imputar con cargo al mencionado porcentaje el incremento de unidades realmente ejecutadas sobre las *“previstas en las mediciones -y, por consiguiente, en el presupuesto- del proyecto”*.¹⁸ La inclusión en el contrato de las unidades correspondientes a los nuevos precios debería haberse realizado previa tramitación del preceptivo expediente para la modificación del contrato. No se ha aportado el documento acreditativo del pago de esta medición, no obstante haberse solicitado.

En la hoja de cálculo de la revisión de precios, se menciona una certificación final (nº 23) de 3-7-2016, con un importe de 309.678,36 euros, incluido IVA, (8,52% del precio), que no ha sido remitida a pesar de haberse requerido expresamente.

Recabado el expediente de revisión de precios del contrato, únicamente se ha remitido una hoja sin firmar, por lo que no reúne los requisitos mínimos de integridad documental que permitan verificar su validez y eficacia, que contiene una relación valorada de revisión de precios, fechada en agosto de 2017, una vez transcurrido el plazo de garantía de un año desde la recepción, que arroja una revisión negativa y, por tanto, favorable a la Administración, con un importe de -100.803,59 euros, faltando el resto del expediente. En la relación certificada de incidencias producidas durante la ejecución de este contrato, consta como fecha de la revisión el 8-7-2016, lo que resulta incongruente.

- *Contrato de obras de mejora de las instalaciones y eliminación de nutrientes de las EDAR de Medina del Campo, Iscar, Tordesillas, Tudela de Duero, Benavente y Toro (nº 3 de la relación anexa-MAGRAMA/CHD)*, formalizado el 17 de enero de 2014 con un precio de 2.985.410,57 euros.

El acta de medición general de las obras ejecutadas fue suscrita el 30-12-2016 con un saldo a favor del contratista de 203.604,14 euros, abonable, en su mayor parte, con cargo al 10% previsto en los arts. 234.3 del TRLCSP y 160 del RGLCAP. Para el cálculo del referido saldo, se detrajo un importe de -104.144,92 euros correspondiente a una revisión de precios aunque la relación valorada de la revisión de precios está fechada posteriormente, en agosto de 2017, lo que resulta incongruente. En esta medición se incluyeron precios nuevos, lo que no se ajusta a los artículos 234.3 del

¹⁷ La correspondiente alegación de la CHD se fundamenta en la fecha de una recepción parcial del objeto del contrato; sin embargo, en la cláusula adicional nº 5 del PCAP, se estableció, expresamente, la improcedencia de recepciones parciales, por lo que dicha alegación no puede aceptarse.

¹⁸ A este respecto, en la medición general aportada por APIF, figura, entre las variaciones introducidas, una que es del siguiente tenor literal: *“Barandilla de protección de acero inoxidable. El ajuste de medición correspondiente a esta unidad viene motivado por la decisión de sustituir las barandillas de acero galvanizado por barandillas de acero inoxidable, por tanto siendo las mismas mediciones, les corresponde otro precio de proyecto: Barandilla de protección de acero inoxidable.”* Por consiguiente, al menos por lo que respecta a esta unidad, se produjo la sustitución de la incluida en el proyecto por otra de diferentes características, con otro precio.

TRLCSP y 160 del RGLCAP, que solo permiten imputar con cargo al mencionado 10% el incremento de unidades realmente ejecutadas sobre las “previstas en las mediciones -y, por consiguiente, en el presupuesto- del proyecto”.¹⁹ Por otra parte, el expediente de la medición general se ha remitido incompleto, faltando los antecedentes y el documento acreditativo del pago correspondiente a dicha medición, expresamente requerido.

En la relación valorada de la revisión de precios, se menciona una certificación final (nº 31) de 30-12-2016, que no ha sido remitida a pesar de haberse requerido expresamente, con un importe de 307.749,06 euros, incluido IVA, (8,52% del precio, porcentaje coincidente con el del contrato anterior).

Recabado el expediente de revisión de precios del contrato, únicamente se ha remitido una hoja sin firmar que contiene una relación valorada de precios revisados, fechada en agosto de 2017, que arroja una revisión negativa y, por tanto, favorable a la Administración, por importe de -104.144,92 euros, faltando el resto del expediente. En la relación certificada de incidencias producidas durante la ejecución de este contrato, figura como fecha de la revisión de precios el 25-1-2018; fecha incongruente con la anterior y que es posterior a la expiración del plazo de garantía.

- *Contrato de servicios de apoyo a actuaciones ordinarias de gestión del Servicio de Aguas Subterráneas en la Cuenca del Segura (nº 13 de la relación anexa-MAGRAMA/CHS), formalizado el 13 de julio de 2010 con un precio de 977.025,04 euros.*

Este contrato se formalizó con un precio de 997.025,04 euros, IVA excluido, cuantificado erróneamente en 20.000 euros más que el importe de la oferta del contratista y el importe de adjudicación del contrato, que ascendió a 977.025,04 euros, IVA excluido, si bien la suma del desglose de anualidades que figura en la misma cláusula del documento de formalización arroja un resultado correcto.

No se realizaron las preceptivas revisiones del precio de acuerdo con la fórmula establecida en el apartado 17 del Cuadro de Características del respectivo PCAP, sino que los precios iniciales se mantuvieron en las prórrogas por considerarse “razonables”, sin mayor justificación al respecto.

- *Contrato de obras de acondicionamiento de las instalaciones electromecánicas para prevención de riesgos ante avenidas de la presa de El Castro. Toledo (nº 15 de la relación anexa MAGRAMA/CHT), formalizado el 11 de marzo de 2014.*

Este contrato se formalizó con un plazo de 6 meses a contar desde el 4-4-2014, fecha del acta de inicio de las obras, por lo que, de conformidad con el plazo, estas deberían haberse terminado el 3-10-2014. No obstante, durante su ejecución, se concedió una prórroga por causas justificadas, que amplió el plazo hasta el 28-11-2014, representativa del 30% del plazo. El acta de recepción se firmó el 11-3-2015, figurando en la misma el día 28-11-2014 como fecha de terminación definitiva de las obras, lo que implica que la recepción se realizó con una demora de 2,5 meses con respecto al plazo de un mes establecido en la normativa.

Aunque el plazo de garantía, de 12 meses, expiró el 12-3-2016 y los documentos del expediente tramitado para la liquidación del contrato están fechados en el mes de marzo de 2016, la propuesta

¹⁹ A este respecto, en la medición general aportada, constan, entre las variaciones introducidas, algunas que respondieron a imprevisiones del proyecto y que, por consiguiente, implicaron nuevas unidades de obra, concretamente, la ejecución, en la arqueta de bombeo, de un sistema de desbaste mediante rejillas extraíbles y plataforma superior de mantenimiento, por los elevados costes de explotación y mantenimiento de los equipos de desbaste automáticos proyectados; las partidas de instalación de alumbrado y fuerza de la caseta de bombeo, que las mediciones del proyecto no contemplaban; la sustitución del cuadro eléctrico de la caseta de bombeo porque, durante la elevación estacional del nivel del río, el cuadro eléctrico llegaba a sumergirse, de forma que, en el momento de ejecución de las obras, el mismo se encontraba ya muy deteriorado, motivando esto la decisión de sustituirlo; la ejecución de una cubierta plana invertida en vez de una cubierta plana convencional; la ejecución del cerramiento con fábrica de ladrillo cara vista en sustitución del cerramiento con bloque Split y la ejecución de una nueva estación de bombeo en el emisario de la margen izquierda.

de la liquidación no se realizó hasta un año y siete meses después, concretamente, en un día no especificado del mes de octubre de 2017, la fiscalización previa del expediente tuvo lugar el 13 de noviembre de 2017 y la aprobación de la liquidación por el órgano de contratación en una fecha no especificada. En consecuencia, el contrato se liquidó con una significativa demora cuyas causas se desconocen.

- *Contrato de obras de renovación del Canal de Murcia. Tramo II - Hms 45 al 81,6. Molina del Segura (nº 18 de la relación anexa-MAGRAMA/MCT)*, formalizado el 1 de enero de 2014 con un precio de 3.786.104,83 euros.

Durante su ejecución, se aprobaron dos modificaciones sin variaciones del precio ni del plazo, formalizadas, respectivamente, el 14-2-2014 (tres días antes de la comprobación del replanteo del proyecto primitivo y del inicio de las correspondientes obras) y el 22-7-2015, que tuvieron por objeto, fundamentalmente, modificaciones en el trazado del canal. No se ha acreditado que estas modificaciones fueran imprevisibles cuando se redactó el proyecto primitivo del contrato, por lo que no pueden considerarse justificadas a los efectos del artículo 107 del TRLCSP ni se habían previsto en el PCAP a los efectos del artículo 106 de la misma Ley.

En el acta de recepción de las obras, además de ponerse de manifiesto el incumplimiento de los plazos legales para la recepción y para la solicitud de representante de la Intervención para dicho acto, se hicieron constar *“diferencias entre lo realmente ejecutado y la aprobado inicialmente en el expediente objeto de recepción, como consecuencia de la sustitución de unidades de obra y la incorporación de precios nuevos”*, consideradas de escasa importancia y supuestamente justificadas en un informe adjunto del Director de los trabajos, que ha sido aportado en el trámite de alegaciones.²⁰

- *Contrato de obras de Mejora del abastecimiento a Aspe y Hondón de las Nieves (nº 19 de la relación anexa-MAGRAMA/MCT)*, formalizado el 5 de mayo de 2014 con un precio de 2.288.112,00 euros.

Se formalizó una modificación de este contrato el 10-5-2016 sin incremento del precio ni del plazo, en la que se observa que algunas de las actuaciones incluidas en la misma fueron mejoras cuya imprevisibilidad en el momento de redacción del proyecto primitivo no se ha acreditado y dos de ellas podrían poner de manifiesto, además, errores del proyecto (cambio de ubicación del edificio de bombeo de Crevillente por la existencia y restricciones de dos líneas eléctricas adyacentes y ejecución de una nueva cámara de válvulas y estación de bombeo con las dimensiones adecuadas para una correcta explotación *“dado que la cámara de bombas actual es... demasiado pequeña”*), por lo que no pueden considerarse justificadas a los efectos del artículo 107 del TRLCSP ni se habían previsto en el PCAP a los efectos del artículo 106 de la misma norma.

No se emitió la certificación final, con infracción del artículo 166 del TRLCSP.

- *Contrato de obras de abastecimiento a los núcleos de población inmediatos al Acueducto Tajo-Segura. TT.MM. varios (Cuenca) (nº 20 de la relación anexa – MAGRAMA)*, formalizado el 5 de junio de 2007 con un plazo de 24 meses y un precio de 18.935.356,00 euros, IVA incluido.

²⁰ El contenido de dicho informe pone de manifiesto que las obras de renovación del Canal de Murcia fueron objeto de fraccionamiento en diversos tramos y proyectos parciales *“para responder a las necesidades del mercado, dado que la posibilidad de realizar el proyecto con una única actuación, en ese momento (cuando el proyecto global se redactó), era muy reducida”*; lo que ocasionó que *“los diversos tramos actuaron con Direcciones de Obras aplicando distintos criterios... de forma que fue necesaria una coordinación general para evitar las discrepancias detectadas entre las actuaciones.”* Asimismo, en el informe se afirma que *“la causa que ha motivado la aprobación de los distintos expedientes de precios nuevos son 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”*. También se invoca, como causa justificativa de los nuevos precios y de las consiguientes modificaciones, la publicación de diversa normativa y guías aplicables a las obras por parte de la MCT *“tras la redacción del proyecto de las obras”*, pero sin especificarse las normas y guías que se mencionan ni las fechas en que fueron publicadas. Por consiguiente, el informe aportado no justifica suficientemente las diferencias entre las obras finalmente ejecutadas y las contratadas.

Durante la ejecución de este contrato, se tramitó un expediente de modificación que se inició mediante una solicitud de autorización para la redacción del proyecto modificado, de 30-1-2009, con un importe adicional de 10.000.000,00 de euros, IVA incluido, y finalizó el 2-10-2014 con la formalización del contrato modificado con un importe adicional de 701.673,89 euros, IVA incluido. Por tanto, en primer lugar, se aprecia una tramitación significativamente dilatada del expediente de la modificación al haberse dejado transcurrir 5 años y 9 meses entre ambas actuaciones; tiempo durante el cual las obras sufrieron importantes demoras y paralizaciones (anteriormente descritas en el apartado II.3 del Informe) como consecuencia de la afección de las mismas por el proyecto modificado que se hallaba en tramitación, que dieron lugar a una indemnización por daños y perjuicios a favor del contratista por importe de 1.627.361,04 euros.

En la modificación y entre otras actuaciones, se incluyó el aumento de un ramal de conducción para el futuro abastecimiento a 22 núcleos poblacionales más de los inicialmente proyectados, invocándose para ello una solicitud de "Aguas de Castilla-la Mancha" que no se ha aportado²¹ así como la realización de "la obligatoria campaña previa de prospección arqueológica", actuaciones cuya imprevisibilidad cuando se tramitó el proyecto primitivo no se ha acreditado.

Por otra parte, llama la atención que, habiéndose solicitado y autorizado con fecha 31-3-2009 la redacción del proyecto modificado con un importe adicional de 10.000.000,00 de euros, representativo del 52,81% del precio primitivo, dicho proyecto fue aprobado el 17-9-2014 con un importe adicional de 701.673,89 euros, representativo del 3,7% del precio primitivo, importe con el que finalmente se formalizó el contrato modificado. Solicitada la motivación de la radical diferencia entre ambos importes, se ha aportado una copia de la memoria del proyecto modificado, carente de firma, en la que, a este respecto, únicamente figura que "Diversas circunstancias –sin concretar– complicaron la tramitación de la Modificación nº 1 prevista, a las que se sumó la situación económica general. En vista de estos hechos y siguiendo instrucciones de la Dirección General del Agua, se procedió a adoptar un criterio de austeridad. Según dicho criterio, se planteó la resolución de problemas derivados de circunstancias sobrevenidas (a tenor de lo contemplado en el art. 101 del TRLCAP, que rige este Contrato), en base a considerar en la Modificación autorizada exclusivamente aquellas unidades, mediciones y conceptos que sean necesarios a corto plazo para el cumplimiento de los objetivos contemplados en el proyecto contratado, dejando para un posterior proyecto, cuando las circunstancias generales lo permitan, la ejecución de todos los elementos contemplados en la Modificación inicial". Además de la excesiva generalidad con que dicha justificación está planteada, al no precisarse las unidades, mediciones y conceptos a que afecta, la misma pone de manifiesto que una gran parte de las unidades contempladas en la modificación inicial ni eran necesarias ni respondieron a causas imprevisibles cuando se preparó el contrato primitivo, lo que, de haberse llevado a cabo, habría implicado una infracción del art. 101.1 del TRLCAP.

- Contrato de obras de la Balsa Llano de Cadimo - Modernización de la zona regable del Rio Guadalbullón.T.M. de Jaén (nº 21 de la relación anexa-MAGRAMA), formalizado el 23 de mayo de 2008 con un precio de 58.996.928,57 euros.

Durante la ejecución de este contrato, se aprobaron dos modificaciones: la primera se formalizó el 17-1-2014 con un importe adicional negativo de -2.808,36 euros, sin variación del plazo, siendo la solicitud de autorización para redactar el proyecto modificado de fecha 1-4-2013, lo que implica que la tramitación de esta modificación, a pesar de su reducido importe (0,005% del precio primitivo), duró 9 meses y medio, sin que consten circunstancias justificativas de esta dilación temporal que es incoherente con la inmediatez y celeridad con que deben tramitarse las incidencias de los contratos en ejecución. En la modificación, se incluyeron, entre otras, algunas actuaciones y unidades de obra que no respondieron a circunstancias imprevisibles cuando se redactó el proyecto primitivo del contrato o fueron necesarias para corregir algunos errores del mismo, concretamente, modificación de taludes y procedimientos de excavación, reducción de la lámina de

²¹ Requerida expresamente dicha solicitud, no se ha aportado documento alguno de la Entidad de Derecho Público Aguas de Castilla-La Mancha, habiéndose remitido, en su lugar, un escrito del Director General del Agua de la Consejería de Ordenación del Territorio y Vivienda de la citada Comunidad Autónoma.

agua para limitar la carga hidráulica y un nuevo trazado del eje en la margen derecha, todo ello como consecuencia de la realización, con posterioridad a la redacción del proyecto primitivo, de una campaña geotécnica más extensa que la realizada para la redacción de dicho proyecto.

La segunda modificación fue formalizada el 8-7-2016 con un importe adicional negativo de -2.301,84 euros, sin alteración del plazo. La petición de autorización para redactar el proyecto modificado es de fecha 1-7-2015, lo que implica que la tramitación de esta modificación se dilató durante un año a pesar de su reducido importe (0,004% del precio primitivo). En la misma, se incluyeron, entre otras, algunas actuaciones y unidades de obra que no respondieron a circunstancias imprevisibles cuando se redactó el proyecto primitivo del contrato o fueron necesarias para corregir algunos errores del mismo, concretamente, la adaptación de la línea proyectada para transporte y distribución de energía eléctrica a las características de la subestación eléctrica existente.

En consecuencia, durante la ejecución de este contrato se aprobaron dos modificaciones que no están adecuadamente justificadas a los efectos del artículo 101.1 del TRLCAP.

- *Contrato de mantenimiento, conservación y explotación del sistema automático de información hidrológica (SAIH) de la Cuenca del Tajo (nº 24 de la relación anexa-MAGRAMA)*, formalizado el 5 de septiembre de 2013 con un precio de 6.551.125,79 euros.

La primera revisión de precios de este contrato fue aprobada el 4-8-2016, cuando habían transcurrido 2 años y 11 meses desde el inicio de la ejecución, con un importe de 376.430,78 euros, IVA incluido, y comprendió la revisión de las certificaciones 19 (parcial) y 20 a 34 de servicios ejecutados, así como el importe líquido de los servicios pendientes de ejecutar. En el expediente, consta que se aplicó un “coeficiente de revisión del mes de junio 2016” del 1.0269107390 “al que corresponden los últimos índices publicados”, pero no constan los certificados del INE sobre el IPC aplicado ni el periodo utilizado para su cálculo. Requeridos dichos certificados, se ha aportado uno, correspondiente a la variación experimentada por el IPC entre diciembre de 2014 y diciembre de 2015, que fue del 0%, importe inferior y no coincidente con el aplicado a la revisión; diferencia que se produjo porque el coeficiente aplicado respondió a una previsión futura de la evolución del referido índice para el año 2016, lo que carece de amparo normativo porque la revisión de precios tiene como finalidad conseguir una actualización de los precios del contrato en función de la variación experimentada en el periodo inmediatamente anterior y, por tanto, cuantificable de acuerdo con los datos publicados por el INE, que ha de estar referida, en todo caso, a un periodo anterior, sin que la normativa permita actualizaciones de precios en función de previsiones futuras. Además, para calcular la revisión, se empleó una fórmula no prevista en el PCAP. Tampoco consta que se aplicara a la revisión el límite legal del 85% de la variación del IPC establecido en el artículo 78.3 de la LCSP, reguladora de la ejecución de este contrato porque la respectiva convocatoria de licitación se había publicado el 26-9-2011 (a este respecto, en el apartado 17 del cuadro de Características del PCAP, se admitió la revisión de precios conforme al IPC pero sin mencionarse el límite legal del 85%).²²

- *Contrato de limpieza, recepción y explotación de la cafetería comedor de la Residencia del Observatorio “Roque de los Muchachos” (nº 27 de la relación anexa-MEYC/IAC)*, formalizado el 21 de mayo de 2012 con un precio de 450.612,36 euros y con un plazo de 2 años a partir del 1 de julio del mismo año, prorrogable un año más.

Durante su ejecución, se aprobó una prórroga anual del servicio con revisión del precio cuyo importe ascendió a 225.880,71 euros, con un precio unitario del menú a 10,48 euros y con respecto

²² Los documentos adjuntados en el trámite de alegaciones por la CHT, en relación con la revisión de precios, son incongruentes con los documentos anteriormente aportados del expediente de revisión de precios, así como la alegación en sus propios términos, habida cuenta que el 4 de agosto de 2016 no pudo aprobarse una revisión de precios elaborada con unos índices publicados en octubre del mismo año, como se afirma en los dos primeros puntos de la alegación, y que, consultada la página web del INE, los valores del IPC general en los meses de febrero de 2012 y de agosto de 2016 eran de 97.452 y 99.934, respectivamente, y no de 100.380 y 102.936, como se afirma en los puntos 5º y 6º de la misma. En cualquier caso, no se han adjuntado con la alegación los certificados del INE acreditativos de los índices aplicados.

a la cual no se han aportado los certificados de servicios prestados, sin que, a este respecto, en las facturas remitidas conste la conformidad administrativa con los servicios facturados, así como tampoco el acta de recepción ni la liquidación del contrato, documentos expresamente requeridos.

- *Contrato de servicios de carácter informático con destino a la SG de Tecnologías de la Información y Comunicaciones y a la DG de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (nº 30 de la relación anexa-MEES)*, formalizado, según lotes, el 10 de febrero de 2012 con un precio de 12.378.670,44 euros y con un plazo de 2 años.

Aun cuando, en la cláusula XIV.2 del PCAP de este contrato, se estableció que *“La revisión de precios, cuando proceda, se realizará de acuerdo con el índice oficial de precios al consumo o, alternativamente, con la fórmula o índice que se detalla en el apartado trigésimo cuarto de la Hoja-Resumen que será invariable durante la vigencia del contrato”*, en el referido apartado únicamente se estableció, a tal efecto, que *“Habrá lugar a la revisión de precios en los casos, términos y forma establecidos en los artículos 77 a 82 de la LCSP y concordantes del RGLC”*, sin que tampoco se especifique la fórmula de revisión en el documento de formalización del contrato. En consecuencia, no se determinó con claridad la fórmula aplicable para la revisión de precios, lo que no se ajusta a los artículos 67.2.o) y 71.3.g) del RGLCAP, que requieren que se especifique en el PCAP y en el documento de formalización del contrato la fórmula concreta de revisión aplicable. No se han aportado los expedientes de revisión de precios, expresamente requeridos, que debieron tramitarse de conformidad con los artículos precitados del PCAP ni dicha revisión se refleja en los precios de las prórrogas aprobadas, que mantienen los precios originarios, así como tampoco se ha remitido la liquidación del contrato.²³

- *Contrato de implantación de redes corporativas multiservicio para el Ministerio de Trabajo e Inmigración y para el Ministerio de Igualdad (nº 32 de la relación anexa-MEES)*, formalizado el 22 de marzo de 2011 con un precio de 13.370.282,43 euros y con un plazo de 45 meses, del 1-4-2011 al 31-12-2014, prorrogable por otros 27 meses.

Durante su ejecución, se formalizó la primera prórroga el 10-12-2014 por un periodo de 12 meses, del 1-1-2015 al 31-12-2015, con un importe de 4.314.144,47 euros, IVA incluido. Aunque, en la resolución de aprobación de la prórroga, se dispuso que *“Las citadas cantidades se regularizarán incrementándose el importe en el 85% de la variación experimentada por el IPC, a la vista del certificado que emita el INE”* y, en el PCAP, se había previsto la revisión del precio, no se han aportado los expedientes que debieron tramitarse para dicha revisión, expresamente requeridos²⁴, ni declarado éstos en la relación certificada de incidencias producidas en la ejecución del contrato, así como tampoco la liquidación del contrato.

- *Contrato de ejecución de diversas operaciones de conservación y explotación en la N-332 (Alicante) (nº 35 de la relación anexa-MF)*, formalizado el 29 de diciembre de 2010 con un importe de 4.266.353,60 euros.

Durante la ejecución de este contrato se produjeron dos modificaciones no comunicadas de oficio, en su momento, al Tribunal de Cuentas: la primera en 2011, con un incremento adicional del precio de 475.395,90 euros, y la segunda en 2012, que implicó una reducción de 407.012,51 euros.

El 29 de mayo de 2014 se aprobaron nuevos precios contradictorios con un importe total de 202.170,00 euros sin tramitarse el correspondiente expediente de modificación del contrato, lo que resultaba preceptivo al no poder integrarse estas unidades en el 10% adicional con cargo a la liquidación del contrato. En la propuesta de aprobación de estos precios, se menciona una cláusula del PCAG -la 45- que se refiere a las mediciones mensuales de unidades de obra ejecutadas y un

²³ Junto con las alegaciones a este contrato, el Ministerio no ha remitido expedientes de revisión del precio sino un expediente de actualización del precio al tipo impositivo general del IVA aplicable en su momento.

²⁴ Únicamente, se han remitido copias de varios acuerdos aprobatorios de revisiones de precios, carentes de fechas y de firmas y, por tanto, que no reúnen los requisitos mínimos de integridad documental que permitan verificar su validez y eficacia.

artículo del PPT -5.4- que contiene un cuadro de precios de unidades de obra previstas y que, por tanto, son ajenos al contenido de la propuesta, por lo que está deficientemente fundamentada.

En el expediente de la liquidación del contrato, se menciona una revisión del precio a favor del contratista con un importe de 178.901,72 euros, cuyo expediente no consta, aprobada el 29-11-2013.

En la hoja de cálculo de la revisión de precios aneja a la liquidación del contrato, consta que los importes de las certificaciones de servicios ejecutados en noviembre y diciembre de 2011 y enero de 2012 fueron incluidos en la revisión a pesar de que estos meses formaban parte (íntegramente los dos primeros y parcialmente el tercero) del primer año de la ejecución del contrato, por lo que debieron quedar excluidos de la revisión de acuerdo con el artículo 77.1 *in fine* de la LCSP.

La liquidación se aprobó el 16-12-2015. Dado que la recepción del contrato se había producido el 7 de abril, la liquidación se realizó fuera del plazo de un mes desde la recepción establecido en la normativa.

- *Contrato de redacción del proyecto constructivo de la línea de altas prestaciones Orense-Monforte-Lugo. Subtramo Monforte-Vilar de Vara. Plataforma (nº 36 de la relación anexa-MF)*, formalizado el 22 de diciembre de 2009 con un importe de 1.496.397,63 euros.

Durante su ejecución, se aprobó un modificado negativo con un importe de -90.532,05 euros para cuya justificación se invocaron en el expediente unas causas excesivamente genéricas (*"cambios en la coyuntura económica han afectado a la planificación ferroviaria. En base a esta situación, no se considera viable afrontar la ejecución de las obras... y, por tanto, no tiene sentido desarrollar al completo las tramitaciones pendientes"*), sin especificar, por lo que no puede considerarse justificado.

La liquidación se aprobó el 1-9-2015, fuera del plazo de un mes desde la recepción de conformidad (13-4-2015), establecido en la normativa, y arrojó un saldo de 59.584,56 euros a favor del contratista por el importe de la revisión de precios pendiente, que le fue abonado el 21-12-2015, fuera del plazo establecido en el artículo 218.3 de la LCSP. A este respecto, debe tenerse en cuenta que la suspensión temporal producida durante la ejecución de este contrato, expuesta en el anterior epígrafe del Informe, implicó una demora representativa del 155,5% del plazo originario con la consiguiente repercusión en la revisión de precios, sin estar adecuadamente justificada.

- *Contrato de redacción del proyecto constructivo de la línea de altas prestaciones Orense-Monforte-Lugo. Subtramo Vilar de Vara-Sarriá. Plataforma (nº 37 de la relación anexa-MF)*, formalizado el 21 de diciembre de 2009 con un importe de 1.449.075,36 euros.

Las incidencias en la ejecución de este contrato son muy parecidas a las del contrato anterior.

Se aprobó un modificado negativo aunque de mayor importe (-692.000,00 euros) para cuya justificación se invocaron en el expediente unas causas excesivamente genéricas, sin especificar, invocándose cambios en la coyuntura económica que afectaron a la planificación ferroviaria (*"... en base a esta situación, no se considera viable afrontar la ejecución de las obras... y, por tanto, no tiene sentido desarrollar al completo las tramitaciones pendientes"*).

La liquidación se aprobó el 24-8-2015, fuera del plazo de un mes desde la recepción de conformidad (17-12-2014) establecido en la normativa y arrojó un saldo de 35.864,12 euros a favor del contratista por el importe de la revisión de precios pendiente. A este respecto, debe tenerse en cuenta que, durante la ejecución del contrato, se produjo una suspensión temporal representativa del 108,33% del plazo originario, expuesta en el anterior epígrafe del Informe, con la consiguiente repercusión en la revisión de precios, sin estar adecuadamente justificada.

- *Contrato de redacción del proyecto constructivo de la línea de altas prestaciones Orense-Monforte-Lugo. Subtramo Sarriá-Variante de la Puebla de San Julián. Plataforma (nº 38 de*

la relación anexa-MF/DGIF), formalizado el 22 de diciembre de 2009 con un importe de 1.643.461,40 euros y con un plazo total de 18 meses a partir de la firma del contrato.

Al igual que en los dos contratos anteriores, durante su ejecución, se aprobó un modificado negativo con un importe de -609.449,99 euros para cuya justificación se invocaron en el expediente unas causas excesivamente genéricas, sin especificar, invocándose también cambios en la coyuntura económica que afectaron a la planificación ferroviaria.

La liquidación se aprobó el 24-8-2015, fuera del plazo de un mes desde la recepción de conformidad (16-1-2015) previsto en la normativa y arrojó un saldo de 46.889,17 euros a favor del contratista por el importe de la revisión de precios pendiente. A este respecto, debe tenerse en cuenta que la suspensión comentada en el anterior epígrafe del Informe implicó una demora representativa del 150% del plazo originario con la consiguiente repercusión en la revisión de precios, sin estar adecuadamente justificada.

- *Contrato de redacción del proyecto de trazado y construcción de mejoras funcionales de seguridad vial y capacidad de la Autovía V-31 - P.K. 2,5 AL 12,5. SILLA-VALENCIA (nº 43 de la relación anexa-MF)*, formalizado el 14 de diciembre de 2012 con un precio de 1.187.247,68 euros y con un plazo de 24 meses contados a partir del día siguiente.

La revisión de precios de este contrato fue aprobada el 16-12-2015 con un importe de 4.186,16 euros, IVA incluido, en concepto de revisión de precios hasta diciembre de 2014. En el expediente tramitado para la revisión, se aplicó una fórmula no prevista en el PCAP. No se tramitaron los expedientes de revisión de precios de las certificaciones posteriores a diciembre de 2014, habiéndose informado a este Tribunal que “se procederá a su regularización en la liquidación del contrato”. Lo expuesto no se ajusta a lo establecido en el artículo 104.2 del RGLCAP, que únicamente permite efectuar dicha revisión mediante la aplicación de los índices o fórmulas de carácter oficial determinados en el PCAP.

- *Contrato de obras de la Autovía de Sierra Nevada (A-44) Albolote (enlace con la A-92) Santa Fe (enlace con la A-329) Andalucía oriental (nº 44 de la relación anexa-MF)*, formalizado el 20 de diciembre de 2007 con un precio de 72.496.866,52 euros.

Durante la ejecución de este contrato, se aprobaron dos modificaciones: la primera fue formalizada el 5-8-2016 con un importe adicional de 256.587,15 euros, lo que implicó un incremento del 0,35% del precio primitivo del contrato, sin alteración del plazo. Esta modificación tuvo como antecedentes cuatro propuestas de modificación de 23-12-2009, 23-3-2010, 9-12-2011 y 18-11-2013, respectivamente, que no fueron aprobadas, retomándose de nuevo la tercera propuesta. El expediente se había iniciado el 26-5-2014 (primer documento del que se tiene constancia en los antecedentes del informe de la Inspección de Servicios y Obras) y la modificación no se formalizó hasta el 5-8-2016, lo que implica que el expediente tardó en tramitarse 2 años y 2 meses, sin que consten las circunstancias que pudieran justificar una tramitación tan dilatada.

Inicialmente, se propuso una modificación con un importe total adicional de 7.094.443,35 euros, representativa del 9,62% del precio primitivo del contrato. Con respecto a la misma, la Inspección General de Servicios del Ministerio, en informe de 27-6-2014, consideró que la partida de nuevos préstamos de tierras (7.921.871,61 euros) estaba sobrevalorada, que algunas actuaciones propuestas para conseguir una “optimización económica” no eran causa de modificación y que la sustitución de dos viaductos por marcos prefabricados y el encauzamiento de un canal no estaban justificados.

El 21-10-2014 se autorizó la redacción del proyecto modificado en un plazo de 2 meses, acordándose, asimismo, la suspensión temporal parcial de las obras afectadas. No obstante, en la autorización, a pesar de lo objetado por el Inspector General, se recogieron todas las modificaciones inicialmente propuestas aunque con una importante disminución de la partida de nuevos préstamos de tierras (que pasó de 7.921.871,61 a 2.171.277,16 euros) y algunas

variaciones en otras cuyas causas no constan. El proyecto modificado fue supervisado el 7-6-2016, un año y siete meses y medio después de la autorización de redacción, sin que consten las causas justificativas de esta importante demora.

Se han aportado tres informes de supervisión sobre el proyecto modificado, de los cuales dos fueron emitidos por la propia empresa consultora que redactó dicho proyecto y, por tanto, carecen de validez a los efectos de garantizar un adecuado control del proyecto por la inexistencia de la necesaria separación de funciones, y uno emitido por un ingeniero de la SG de Construcción, que no consta haya sido emitido por una oficina o unidad administrativa de supervisión de proyectos especializada en dicha función, como requiere la normativa. Se ha aportado también un informe favorable de la Oficina de Supervisión de 22-12-2011 que, por su fecha, debe referirse a la tercera propuesta de modificación, en el que se afirma que *“para proceder a un análisis más detallado de la propuesta de modificado, sería necesaria la participación de una asistencia técnica externa, con un equipo pluridisciplinar..., tal y como sucedió en la supervisión del proyecto original”*. En consecuencia, no se ha acreditado que el proyecto modificado fuera adecuadamente supervisado con todas las garantías técnicas.

Con excepción de las partidas referentes a la disposición de nuevos préstamos de tierras y a la adaptación de la gestión de residuos a la normativa vigente, las restantes actuaciones del modificado eran previsible cuando se redactó el proyecto primitivo, sin que se haya acreditado su imprevisibilidad ni su necesidad por causas sobrevenidas con posterioridad a la adjudicación del contrato primitivo, por lo que respondieron a errores u omisiones de dicho proyecto y, por tanto, la modificación no puede considerarse justificada a los efectos del artículo 101.1 del TRLCAP. En este sentido, el Inspector General consideró expresamente previsible la partida correspondiente a la reposición de los servicios afectados, que era la más cuantiosa económicamente de todas las incluidas en la modificación (5.499.171,35 euros). No consta que se realizaran actuaciones tendentes a la exigencia de responsabilidades por las deficiencias del proyecto previstas en los arts. 124.5 y 219 del TRLCAP.

El contratista, en el trámite de audiencia, manifestó su disconformidad con diversos aspectos del modificado por considerar que su importe era inferior a las necesidades reales de la obra y en sus alegaciones puso de manifiesto la imposibilidad de cumplir el plazo de ejecución vigente en ese momento, que finalizaba el 31-10-2016, por la situación en que se encontraba la tramitación del modificado, por el volumen de obra a que afectaba y por problemas derivados de la falta de accesos a la obra, a pesar de lo cual el modificado se aprobó y se formalizó sin alteración del plazo del contrato, lo que resulta contradictorio.

En la autorización para redactar el proyecto modificado, se aprobaron varios precios nuevos deficientemente justificados en el informe sobre la propuesta de autorización. Concretamente, los precios unitarios de 3.107,00 y 3.462,60 euros para unas vigas prefabricadas acerca de los cuales, en un informe de 23-9-2104, se indicó que *“No tenemos precio en la base por lo que me lo justifican de donde sale ese precio. Dejemos el que ellos proponen”*, así como un precio unitario de 242,40 euros por metro de tubo prefabricado y otro por cada unidad de arqueta de 4.230,66 euros sobre los cuales y como único comentario justificativo figura *“Dejemos el que ellos proponen”*. No se ha aportado el acta de precios contradictorios, expresamente requerida, que debió levantarse de acuerdo con el artículo 146.2 del TRLCAP. Aunque el contratista manifestó, inicialmente y en el trámite de audiencia, su disconformidad con varios aspectos del modificado, posteriormente, firmó el documento de formalización del contrato modificado.

La autorización para la redacción del proyecto modificado cuantificó su importe en 1.615.043,84 euros (incremento adicional del 2,31%) pero la modificación, finalmente, se aprobó y formalizó con un importe de 256.587,15 euros (incremento adicional del 0,35%) sin que, en el expediente aportado, se justifique esta diferencia. Entre la propuesta inicial (7.094.443,35 euros, representativa del 9,62% del precio primitivo del contrato) y el precio final, el importe de la modificación experimentó una minoración de 6.837.856,20 euros.

Las actuaciones anteriormente expuestas ponen de manifiesto la falta del necesario rigor en la planificación y preparación del contrato originario.

Durante la ejecución de este contrato, se tramitó, también en el año 2017, una segunda modificación, fechada el 21-9-2017, con un importe de 8.864.556,55 euros, lo que supone un incremento del 12,66% del precio primitivo del contrato; modificación que no había sido comunicada de oficio, en su momento, al Tribunal de Cuentas.

Además, se produjeron también las siguientes revisiones de precios:

La primera revisión de precios fue aprobada el 26-12-2014 con un importe de 1.603.658,71 euros. Aunque la DGC había aprobado un presupuesto líquido de 8.962.752,65 euros en concepto de revisión de precios, finalmente, solo se aprobó la revisión de las certificaciones anteriores al año 2014 *“debido a la no disponibilidad presupuestaria para el presente ejercicio y futuros”*. Aun cuando en el apartado 3º de los antecedentes de la propuesta de revisión de precios de la SG de Coordinación y Gestión Administrativa, de 18-12-2014, se afirma que *“debido a la no disponibilidad presupuestaria para el presente ejercicio y futuros, se tramita solo el importe correspondiente a ejercicios anteriores”*, en el apartado 1º de la parte dispositiva de la propuesta los importes están referidos al mismo ejercicio de la propuesta (2014), lo que resulta contradictorio. No obstante, del examen de los cálculos del presupuesto elaborado por la DGC, se deduce que dichos importes corresponden a ejercicios anteriores.

La segunda revisión de precios fue aprobada el 2-11-2015 con un importe de 4.775.029,67 euros. En esta revisión se incluyeron las certificaciones números 29 a 50 que ya habían sido revisadas anteriormente en el primer expediente de revisión de precios, sin que conste justificación alguna de la doble revisión de esas certificaciones, lo que podría implicar un pago indebido.

No constan en el expediente examinado las certificaciones mensuales de obras ejecutadas primera y última con sus correspondientes documentos contables y de pagos, expresamente requeridas.

- *Contrato de obras en la Autovía del Cantábrico A-8. Tramo: La Encina-Torrelavega. Provincia de Cantabria (nº 45 de la relación anexa-MF)*, formalizado el 27 de abril de 2007 con un precio de 72.159575,04 euros.

Se han tramitado dos modificaciones durante la ejecución del contrato:

La primera, formalizada el 13-6-2013 con un importe adicional de 14.168.819,36 euros, IVA incluido, que implicó un incremento representativo del 19,64% del precio primitivo del contrato, sin alteración del plazo.

La segunda se formalizó el 3-11-2015, después de la ocupación efectiva y puesta en servicio de la obra (22-10-2015), con un importe adicional de cero euros y sin alteración del plazo. La autorización para redactar el proyecto modificado es de fecha 22-6-2015, lo que implica que la tramitación de esta modificación se dilató durante 4,5 meses. En la misma, se incluyeron, entre otras, algunas actuaciones y unidades de obra que no respondieron a circunstancias imprevisibles cuando se redactó el proyecto primitivo del contrato o fueron necesarias para corregir algunos errores del mismo, por lo que no puede considerarse totalmente justificada a los efectos del art. 101.1 del TRLCAP.

La tercera modificación fue formalizada el 8-8-2016, después también de la ocupación efectiva y puesta en servicio de la obra, con un importe adicional de 262.373,64 euros, IVA incluido, representativo del 0,36% del precio primitivo del contrato que, junto con el incremento del primer modificado, supone un incremento total del 20%, con ampliación del plazo de ejecución hasta el 30-9-2016 (ampliación incongruente con la segunda prórroga del contrato, concedida el 3-6-2016, por la que se amplió el plazo hasta el 30-11-2016).

La autorización para redactar el proyecto modificado está fechada el 3-2-2016, lo que implica que la tramitación de esta modificación se dilató durante 6 meses; dilación que es especialmente incongruente con el objeto de la modificación, consistente en la estabilización definitiva de un talud que había sufrido una importante rotura tras un intenso aguacero, y con el hecho de que la autovía había sido puesta en servicio con anterioridad a la tramitación del expediente de la modificación.

El 13-6-2014 se formalizó con el mismo contratista un contrato complementario con un precio de 11.132.790,77 euros, IVA incluido, que tuvo como objeto, entre otras actuaciones, la corrección de inestabilidades de los taludes de desmonte, la construcción de nuevos encauzamientos y colectores y la reposición de bienes y servicios afectados por las obras.

Las actuaciones mencionadas eran inseparables del proyecto primitivo, además de necesarias para poder considerarlo un proyecto completo y para el adecuado funcionamiento de las obras, por lo que, en realidad, constituyeron modificaciones del mismo y no debieron tramitarse como obras complementarias. De haberse tramitado como una modificación, el conjunto de todas las modificaciones aprobadas durante la ejecución de este contrato habría excedido del 20% del precio primitivo del contrato y el expediente debería haberse sometido al previo y preceptivo dictamen del Consejo de Estado (art. 59.3 del TRLCAP), lo que no se hizo, sin perjuicio de constituir una causa de resolución potestativa del contrato (art. 112.2 del TRLCAP).

La certificación final, aprobada el 27-12-2016 con un importe adicional por obra ejecutada de 7.389.093,72 euros, representó el 9,82% del importe adicional al IVA vigente cuando se formalizó el contrato, porcentaje que se ajusta al artículo 160 del RGLCAP. No obstante, en ella se incluyó una partida con un importe de 34.130,21 euros en concepto de "*presupuesto aprobado y no certificado*", que no está justificada ya que se había ejecutado y certificado el 100% del presupuesto vigente líquido aprobado.

- *Contrato de servicios para la ejecución de diversas operaciones de conservación y explotación en la A-23, la N-324 y la N-211. Teruel (nº 49 de la relación anexa-MF)*, formalizado el 13 de enero de 2011 con un precio de 7.071.965,24 euros y con un plazo de 36 meses, contados a partir del día siguiente a la firma del contrato.

Durante la ejecución de este contrato, se aprobaron dos modificaciones: la primera, formalizada el 27-5-2011 con un importe adicional de 754.132,87 euros, IVA incluido, sin variación del plazo, y la segunda, formalizada el 28-11-12, con un importe adicional negativo de -741.929,09 euros, IVA incluido, también sin alteración del plazo.

Con independencia de los anteriores contratos modificados, se ha aportado un acta de precios nuevos de 27 de mayo de 2014, en la que se detallan un total de 33 nuevos precios (del nº 23 al 55) por un importe total de 28.683,18 euros, aprobándose los correspondientes precios contradictorios el 6 de marzo de 2015, sin que conste la tramitación del correspondiente expediente de modificación del contrato, que resultaba preceptivo al no poder integrarse estas nuevas unidades en el exceso del 10% con cargo a la liquidación del contrato.

El 9-12-2014 se aprobó una revisión de precios con un importe de 428.158,86 euros, IVA incluido, que se aplicó a partir de la certificación de obras ejecutadas en el mes de diciembre de 2011 a pesar de que el contrato había empezado a ejecutarse el 14 de enero del mismo año, de tal forma que los importes de las certificaciones de servicios prestados en diciembre de 2011 y enero de 2012 fueron indebidamente incluidas en la revisión porque esos meses (íntegramente el primero y parcialmente el segundo) estaban dentro del primer año de ejecución del contrato, por lo que debieron quedar excluidos de la revisión de acuerdo con el artículo 77.1 *in fine* de la LCSP.

La liquidación del contrato fue aprobada el 5 de diciembre de 2016, con un saldo a favor del Estado de 6.152,69 euros, IVA incluido, con un retraso de 7 meses con respecto al cumplimiento del plazo de garantía, de un año desde el acta de recepción.

- *Contrato de servicios para la ejecución de diversas operaciones de conservación y explotación de la A-7, la A-91 y la N-342a (nº 50 de la relación anexa-MF)*, formalizado el 30 de noviembre de 2010 con un precio de 8.792.970,44 euros y con un plazo de ejecución de 36 meses, contados a partir del día siguiente a la firma del contrato.

Con respecto a la revisión de precios, en el apartado 19 del Cuadro de Características del PCAP, se estableció una fórmula de revisión de precios en función del IPC pero sin el preceptivo límite del 85% de dicho índice establecido en el artículo 78.3 de la LCSP.

En los antecedentes de la liquidación del contrato, consta una primera revisión de precios aprobada el 4 de diciembre de 2013 con un importe de 489.651,50 euros.

La segunda revisión de precios, cuyo expediente se ha remitido incompleto en varios anejos de la liquidación del contrato (solamente los cálculos realizados y los certificados del INE sobre las variaciones del IPC aplicadas), se realizó en junio de 2015 con un importe de 683.080,24 euros, parte del cual (206.550,54 euros) fueron reconocidos y abonados al contratista en la liquidación del contrato con fecha 28-11-2015. En dicha revisión se incluyó, indebidamente, el precio del mes de octubre de 2011, perteneciente al primer año de la ejecución, por lo que debió quedar excluido de la revisión de acuerdo con el artículo 77.1 *in fine* de la LCSP.

El contrato tenía un plazo de garantía de un año (aptd. 22 del Cuadro de Características del PCAP) a partir de la recepción, que tuvo lugar el 17-4-2015, pero se liquidó el 23-11-2015, antes de la expiración de dicho plazo (17-4-2016), con infracción del artículo 218 de la LCSP, específicamente aplicable a este contrato según la cláusula 33 del respectivo PCAP, que únicamente permite liquidar el contrato una vez expirado el plazo de garantía. El director del contrato solicitó la devolución al contratista de la fianza definitiva en junio de 2015 (no consta el documento de su devolución), mucho antes de la expiración del plazo de garantía contra lo establecido en el artículo 90.1 de la LCSP, a cuyo tenor la garantía no podía ser devuelta hasta el vencimiento del plazo de garantía, previa constatación del cumplimiento satisfactorio del contrato.²⁵

- *Contrato de operaciones de conservación y explotación en la A-49 y en la N-435 (nº 51 de la relación anexa-MF)*, formalizado el 26 de septiembre de 2011 con un precio de 6.025.000,00 euros y con un plazo de ejecución de 36 meses, contados a partir del día siguiente a la firma del contrato.

Durante la ejecución de este contrato, con fecha 16-11-2012 se formalizó una modificación del contrato con un importe negativo de -477.473,28 euros, IVA incluido, sin alteración del plazo, que, en su momento, no fue comunicada de oficio a este Tribunal.

El 20-10-2014 se aprobaron precios contradictorios correspondientes a nuevas unidades de obra no incluidas en el proyecto primitivo, sin que conste la tramitación del correspondiente y preceptivo expediente de modificación del contrato ya que estas unidades no tenían cabida en el 10% de excesos de medición que pueden imputarse a la liquidación del contrato.

La liquidación del contrato fue aprobada el 28-12-2016, antes de la expiración del plazo de garantía, lo que era posible por tratarse de un contrato de servicios y no de obras, con un saldo a favor del contratista de 37.506,14 euros, IVA incluido, aunque con incumplimiento del plazo de un mes desde el acta de recepción establecido con carácter general en el artículo 205.4 de la LCSP.

En el apartado 2.5 del documento nº 2 de la Liquidación del contrato, referente a la revisión de precios del contrato, consta que se incluyeron en dicha revisión las certificaciones de servicios

²⁵ La correspondiente alegación de la DGC, sobre la hipotética corrección de la forma en que se liquidó este contrato, no puede aceptarse al haberse previsto, expresamente, en el PCAP del mismo, la aplicación del artículo que ahora se pretende ignorar, lo que resultaría contrario a los propios actos del órgano de contratación. Por otra parte, el objeto del contrato, además de servicios, comprendía también la ejecución de obras, lo que, unido al establecimiento de un plazo de garantía, implica que la liquidación del contrato ha de esperar al transcurso del mismo para comprobar, previamente, si, durante dicho plazo, las obras han funcionado correctamente o, en caso contrario, las deficiencias fueron subsanadas por la empresa constructora a su costa, antes de proceder a la liquidación del contrato.

prestados en julio, agosto y septiembre de 2012 a pesar de que el primer año de la ejecución del contrato finalizaba el 27-9-2012, lo que no se ajusta al artículo 77.1 *in fine* de la LCSP, a cuyo tenor el primer año de la ejecución debió quedar excluido de la revisión.

- *Contrato de prestación de servicios postales (nº 55 de la relación anexa-MINHAP)*, formalizado el 1 de agosto de 2013 con un precio de 6.151.470,42 euros y con un plazo de 12 meses prorrogable por un periodo máximo de 6 meses.

Con respecto a este contrato, se ha aportado una memoria justificativa de la Oficialía Mayor del Ministerio, fechada el 20-5-2014, sobre la modificación y prórroga del mismo, así como diferentes documentos de la prórroga pero no se ha remitido ningún otro documento del expediente de la modificación, a pesar de haberse requerido expresamente, por lo que se desconocen sus causas, objeto e importe, que tampoco figuran en la memoria mencionada. En consecuencia, no ha podido verificarse la justificación y procedencia de esta modificación del contrato, que se menciona, igualmente, en un informe de la Oficialía Mayor del Ministerio, de 23-11-2018, referente al expediente de *“Prórroga por cinco meses y modificación por reducción de plazo e importe, del contrato para la prestación de servicios postales en el MINAP”*.

De acuerdo con lo establecido en la cláusula 4.6 del PCAP, transcurrido un año desde la formalización, procedía la revisión de los precios unitarios ofertados, con redondeo a dos decimales, aplicando el 85% de la variación del IPC; revisión que se aplicaría exclusivamente a los precios unitarios del contrato. El contrato fue prorrogado durante 5 meses adicionales a los 12 del plazo inicial con los mismos precios del contrato originario y, aunque en la comunicación de la aceptación por la Administración de la prórroga solicitada, se comunicó al contratista que se procedería a la revisión de precios y se procedió al cálculo de los nuevos precios aplicables a partir del 1 de agosto de 2014, sin embargo, no se tramitó el preceptivo expediente de revisión, incoherentemente con la comunicación y con la cláusula del PCAP anteriormente citada, habiéndose informado a este Tribunal que *“dado que se trataba de un contrato por precios unitarios e importe estimado, la escasa incidencia de la variación en los precios unitarios, y teniendo en cuenta que la misma era negativa al haber sido la variación del Índice de precios al Consumo en los doce meses anteriores del -0,3%, no se consideró oportuno tramitar un expediente de revisión de precios”*, a pesar de lo cual los precios unitarios revisados fueron efectivamente aplicados en la correspondiente facturación.

- *Contrato de obras para oficinas del Tribunal Constitucional en los locales sitos en las calles Cea Bermúdez, 68 y San Francisco de Sales, 6 de Madrid (nº 57 de la relación anexa-MINHAP)*, formalizado el 12 de junio de 2013 con un precio de 1.228.827,04 euros y con un plazo de 8 meses.

Entre la redacción del proyecto primitivo, en julio de 2011, y la solicitud de ofertas en el procedimiento utilizado para la adjudicación de este contrato (negociado), en junio de 2012, transcurrió casi un año, y otro año más hasta que se formalizó el correspondiente contrato en junio de 2013. Por tanto y en primer lugar, se observa una tramitación muy dilatada del procedimiento negociado sin publicidad para la adjudicación de este contrato, lo que pudo implicar la obsolescencia del respectivo proyecto (en este sentido, en el procedimiento de concesión de la licencia municipal de obras, se detectó, entre otros aspectos que requirieron cambios del proyecto, que los ascensores proyectados no se ajustaban a la normativa).²⁶

Con fecha 30-5-2014 se formalizó una modificación del contrato. En el PCAP (cláusula 2.3) y a los efectos del artículo 106 del TRLCSP, únicamente se había fijado el límite de las modificaciones en el 15%, faltando todos los demás requisitos exigidos por dicho artículo para la adecuada previsión de las modificaciones en los pliegos, por lo que dicha cláusula carece de validez a los efectos del precitado artículo y a esta modificación resulta aplicable el artículo 107 de la misma Ley. En este sentido, no se ha acreditado la imprevisibilidad de las correspondientes necesidades cuando se

²⁶ La alegación de la DGPE, sobre el retraso en la concesión de la licencia municipal de obras, carece del adecuado soporte documental al no haberse aportado la solicitud de concesión de dicha licencia, debidamente registrada de entrada en el Ayuntamiento de Madrid.

tramitó el contrato primitivo ya que la modificación tuvo por objeto, entre otras actuaciones, además de la instalación de los ascensores para minusválidos, la creación de tres nuevos despachos cuya necesidad no consta en la documentación examinada, así como varias actuaciones solicitadas por el Tribunal Constitucional con posterioridad al comienzo de las obras. En un informe del Gerente del Tribunal Constitucional de fecha 20 de diciembre de 2013, es decir, transcurridos 6 meses de la ejecución del contrato primitivo, se propuso la realización de algunas adaptaciones al proyecto inicial, tales como *"incremento de nivel de seguridad de los vidrios; mejora en los controles de accesos e informática; incremento de la capacidad de archivo o superficie de los armarios integrados; y reajuste de distribución de ambos locales"*; actuaciones que, a juicio de este Tribunal, eran previsibles y podían haberse incorporado al proyecto originario de las obras, así como otras actuaciones de mejora cuya imprevisibilidad durante la tramitación del contrato primitivo tampoco se ha acreditado.²⁷ En conclusión, esta modificación pone de manifiesto omisiones e imprevisiones no justificadas en el proyecto primitivo, sin que se haya tramitado el correspondiente expediente para la exigencia de las responsabilidades por deficiencias o errores en el proyecto, previsto en el artículo 312 y en la disposición adicional 19ª del TRLCSP.

Además, mediante esta modificación se produjo un incremento de 176.704,44 euros, representativo del 14,38% del precio primitivo del contrato, que supera el límite máximo del 10% establecido en el apartado 3.d) del art. 107 del TRLCSP y, como tal, implicó una alteración de las condiciones esenciales de licitación y adjudicación del contrato, lo que está prohibido por la normativa, sin que dicho incremento pueda ampararse en el límite del 15% fijado en la cláusula 2.3 del respectivo PCAP a los efectos del artículo 106 del TRLCSP ya que el precitado artículo no era aplicable por las deficiencias anteriormente comentadas sobre el contenido de dicha cláusula.

No se ha aportado el acta de la medición general de obras ejecutadas, expresamente solicitada, requerida por el artículo 166 del RGLCAP, en base a la cual debió elaborarse la certificación final; certificación que se expidió a los 4 meses y medio del acta de recepción, fuera del plazo de 3 meses establecido al efecto en el artículo 235.1 del TRLCSP, con un saldo a favor del contratista representativo del 5% del precio del contrato.

Por último y aunque se ordenó la cancelación de la garantía definitiva una vez concluido el plazo de garantía, tampoco se ha aportado el expediente de la liquidación del contrato, expresamente requerido y que debió aprobarse previamente a dicha cancelación.

- *Contrato de obras de rehabilitación de la antigua sucursal del Banco de España en Pamplona (nº 58 de la relación anexa-MINHAP)*, formalizado el 20 de noviembre de 2014 con un precio de 2.364.744,76 euros y con un plazo de 18 meses.

Con fecha 30 de marzo de 2016, se aprobó una modificación del contrato formalizada el 5 de mayo con un importe adicional de 46.931,07 euros, sin incremento de plazo. Aunque, en su mayor parte, la modificación estaba justificada y tiene cobertura en la modificaciones previstas en el respectivo PCAP al amparo del artículo 106 del TRLCSP, entre otras actuaciones, se incluyeron en la misma algunos nuevos trabajos no previstos en el proyecto primitivo que eran necesarios para dar cumplimiento a aspectos de la normativa de incendios y de accesibilidad (modificación del recinto del ascensor de emergencia) y para mejorar el funcionamiento y las comunicaciones internas del edificio, que ponen de manifiesto ciertas imprevisiones y deficiencias en el proyecto primitivo.

La certificación final se emitió y abonó en 2017, con retraso, lo que originó una petición de abono de intereses de demora por el adjudicatario.

- *Contrato de suministro de energía eléctrica para la sede de Alcalá, 37-Madrid (nº 59 de la relación anexa-MSSS)*, formalizado el 1 de enero de 2012 con un precio máximo de 1.584.000,00 euros y con un plazo improrrogable de 3 años.

²⁷ Aunque la DGPE ha indicado en sus alegaciones que la modificación fue informada favorablemente por la Abogacía del Estado, no se ha adjuntado documento alguno acreditativo de la fecha en que las necesidades del Tribunal Constitucional fueron formuladas ante el órgano de contratación, lo que impide aceptar la correspondiente alegación.

Durante su ejecución, se formalizó una modificación el 19-9-2014 con un importe de 63.657,99 euros, IVA incluido, que implicó un incremento del precio primitivo del contrato representativa del 3,32%, no prevista en el PCAP, que consistió, únicamente, en el incremento del precio sin modificación del objeto del contrato, motivándose la misma en cambios normativos, concretamente, de las órdenes ministeriales por las que se revisaron los peajes de acceso de energía eléctrica. La memoria justificativa es de 17-6-2014 y en ella se incluyeron previsiones para el año 2014 y para el año 2015. La Abogacía del Estado informó favorablemente la propuesta (aunque sin citar artículos de las normas en que se fundamenta ni especificar las resoluciones del Consejo de Estado ni las sentencias del Tribunal Supremo cuya doctrina menciona), calificando el expediente de *“recomposición del equilibrio económico y financiero del contrato”*; calificación que se recoge en el documento de formalización, denominado *“adenda”*, en el que no se menciona la modificación sino que se alude a una *“alteración del equilibrio económico y financiero del contrato”*. A este respecto, en la LCSP, aplicable a este contrato, únicamente se prevé el reajuste del equilibrio económico-financiero para el contrato de concesión de obras públicas en sus artículos 241 y concordantes y no para el de suministro. A pesar de ello, esta actuación se comunicó de oficio al Tribunal de Cuentas como una modificación del contrato. Lo anteriormente expuesto pone en evidencia que esta modificación encubrió una revisión de precios que no se había previsto en el PCAP del contrato (en el apartado 28 de la Hoja-Resumen del PCAP, regulador de la revisión de precios del contrato, se había establecido, exclusivamente, la improcedencia de la revisión del *“precio kw/h”*) y que, por tanto, era improcedente a tenor de los artículos 77 a 79 de la LCSP, preceptos reguladores de la revisión de precios de los contratos administrativos, que únicamente permiten dicha revisión de acuerdo con la fórmula o el sistema de revisión que expresamente se haya detallado en el PCAP.

En los antecedentes del documento de formalización, se mencionan otras 2 adendas aprobadas el 19-12-2012 y el 19-12-2013, por las que el precio del contrato se incrementó en 35.306,52 y 40.408,41 euros, IVA incluido, respectivamente, que no fueron comunicadas de oficio, en su momento, a este Tribunal.

En el expediente examinado, no obra la liquidación del contrato.

- *Contrato de vigilancia y seguridad del Centro Eurolatinoamericano de Juventud (nº 63 de la relación anexa-MSSSI/INJUVE)*, formalizado el 5 de noviembre de 2012 con un precio de 311.475,70 euros y con un plazo de 24 meses a contar del 1-1-2013 al 31-12-2014.

Durante la ejecución de este contrato, se tramitó una modificación con un incremento adicional de 9.616,10 euros, IVA excluido, que no fue comunicada de oficio, en su momento, al Tribunal de Cuentas y cuyo expediente está incompleto al no haberse aportado el reajuste de la garantía y la formalización documental, expresamente solicitados y requeridos por los artículos 99.3 y 219.2 del TRLCSP, siendo el último documento remitido la conformidad del contratista, que está fechada el 18-11-2014. Por otra parte, solicitada la aportación de la resolución de aprobación del modificado por el órgano de contratación, prevista en el artículo 97.4 del RGLCAP, se ha remitido, en su lugar, una resolución de aprobación del respectivo gasto carente de fecha y de la motivación requerida por el precitado artículo.

A este respecto, es de señalar que las modificaciones previstas del contrato se establecieron en el PPT sin indicarse el procedimiento que había de seguirse para ello ni el límite de las mismas y, por tanto, sin cumplirse plenamente los requisitos del artículo 106 del TRLCSP.

La única justificación de la necesidad de la modificación que figura en los documentos aportados es el *“aumento de las actividades llevadas a cabo durante el año 2013 (20,95%) así como el de participantes en las mismas (30%)”*, justificación excesivamente genérica e imprecisa al no especificarse en qué consistieron las actividades aumentadas con respecto a las inicialmente previstas ni su número, así como tampoco el de participantes superiores a los previstos. Por consiguiente, la modificación no está adecuadamente justificada.

- *Contrato de prestación de servicios postales en el procedimiento especial de arbitraje ante la Junta Arbitral Nacional de Consumo, adscrita al INC (nº 64 de la relación anexa-MSSSI/INC)*, formalizado el 9 de agosto de 2013 con un precio de 366.318,00 euros y con un plazo “desde la firma del contrato hasta el 30-11-2014”, prorrogable con una duración máxima del contrato, incluidas las prórrogas, de 36 meses.

Ocho meses antes de la expiración del plazo, mediante resolución de 26-3-2014, se aprobó una prórroga que se formalizó el 27-3-2014, sin especificar su duración, “*por un importe de 366.318,00 euros, impuestos excluidos*”. Tanto por la fecha en que se formalizó como por el contenido del acuerdo de la prórroga, se deduce que, en realidad, se trató de una modificación del contrato por la que se incrementaron las prestaciones y el importe, sin incremento del plazo.

En este sentido, en la memoria justificativa de esta “*prórroga*”, emitida el 27-2-2014, cuando solamente habían transcurrido seis meses y medio de haberse formalizado el contrato originario, consta que, estando a punto de finalizar las 100.000 notificaciones contratadas, se estimó que eran necesarias otras 100.000 notificaciones más, por lo que “*se hace necesario proceder a la prórroga de dicho contrato en 100.000 notificaciones*”. En consecuencia, más que una prórroga temporal, realmente se trató de una modificación con una alteración sustancial del objeto del contrato porque implicó un incremento del 100% del precio primitivo, aprobada cuando solamente había transcurrido el 42% del plazo. Todo lo cual pone de manifiesto la deficiente estimación de las necesidades existentes en la preparación del contrato originario, con la consiguiente distorsión de las condiciones en que dicho contrato fue públicamente licitado.

A estos efectos, en el apartado 25 de la Hoja-Resumen del respectivo PCAP, se había establecido, expresamente, la improcedencia de modificaciones a los efectos del artículo 106 del TRLCSP, por lo que únicamente podían realizarse modificaciones en los supuestos y con los requisitos y límites del artículo 107 de la misma Ley, que establece un límite máximo del 10% de incremento adicional del precio para el conjunto de las modificaciones del contrato. Por lo tanto, en la ejecución de este contrato, se aprobó una modificación irregular del mismo que implicó una alteración sustancial del 100% de su importe, con infracción de lo dispuesto en el artículo 107.3.d) del TRLCSP.

En el expediente examinado, no consta la liquidación del contrato requerida por el artículo 222.4 del TRLCSP.

- *Contrato de vigilancia y seguridad en distintas dependencias del MSSSI (nº 66 de la relación anexa-MSSSI)*, formalizado el 27 de diciembre de 2013 con un precio de 821.424,95 euros y con un plazo de un año a contar del 1-1 al 31-12-2014, prorrogable por 6 meses.

El 26-11-2014 se aprobó la primera prórroga del plazo por un periodo de 3 meses, del 1-1-2015 al 31-3-2015 con un importe de 244.821,36 euros, IVA incluido.

En la memoria justificativa de esta prórroga consta que, desde el mes de mayo de 2014, el personal ubicado en la sede del Protectorado de Fundaciones, sito en la calle Bravo Murillo nº 4, fue trasladado a la sede central del Ministerio, “*absorbiendo dicho servicio de vigilancia y seguridad el propio Ministerio de Sanidad, no suponiendo con ello ningún tipo de modificación en el contrato vigente, al realizar la misma jornada laboral de horas, a igual precio y mismos días de la semana, viéndose tal incidencia reflejada en las facturas correspondientes a partir de dicha fecha (la omisión de la sede de Bravo Murillo)*” y, de hecho, la vigilancia del mencionado edificio no consta en las certificaciones mensuales de servicios prestados a partir del mes de junio de 2014. Sin embargo y a pesar de ello, el contrato no se modificó a la baja, como hubiera sido procedente, por la desaparición de la necesidad de vigilar uno de los edificios que formaba parte del objeto del contrato primitivo (concretamente, en el PPT del contrato primitivo, se incluía la dotación de un vigilante de seguridad sin arma, todos los días laborables, de lunes a viernes de 7:30 a 19:00 horas, en el acceso de entrada al edificio de la calle Bravo Murillo, 4). A este respecto, en el apartado 25.2 de la Hoja-Resumen del PCAP, se previó la modificación del contrato por el “*número de sedes en más o en menos dentro de la misma localidad*”, por lo que el contrato debió

modificarse en menos al reducirse el número de sedes a vigilar. En consecuencia y al no haberse modificado el contrato, a partir de junio de 2014 se estuvo abonando un servicio cuya necesidad había desaparecido ya que no se justifica en el expediente la necesidad de mantener el personal específicamente dedicado, con anterioridad, a la vigilancia del edificio de la calle Bravo Murillo, 4 en el edificio de los servicios centrales del Ministerio, que ya contaba con su propio servicio de vigilancia.

En el expediente examinado, no obra la liquidación del contrato requerida por el artículo 222.4 del TRLCSP.

II.4. RESOLUCIONES DE CONTRATOS

Las resoluciones de los contratos públicos se hallan reguladas, por lo que a los contratos incluidos en la presente fiscalización se refiere, en los artículos 111 a 113, 149 a 151, 192, 193, 214 y 215 del TRLCAP, 197, 206 a 208, 220 a 222, 245 a 247, 275, 276, 284 y 285 de la LCSP, 213, 223 a 225, 237 a 239, 269 a 271, 299, 300, 308 y 309 del TRLCSP y 109 a 113 y 172 del RGLCAP.

Esta regulación supedita la resolución de los contratos a la existencia de unos supuestos específicamente tasados, así como de un interés público que ha de justificarse en el correspondiente expediente, el cual ha de ser informado por la Abogacía del Estado, por la Intervención y, en los supuestos de oposición del contratista, además, por el Consejo de Estado. Cuando los motivos de la resolución contractual fueran imputables al contratista, la normativa citada requiere que se realice una valoración de los daños y perjuicios causados a la Administración, con incautación de la garantía definitiva y, cuando el importe de esta fuera inferior al de los daños causados, la realización de las consiguientes actuaciones para el resarcimiento del erario público por la diferencia. A estos efectos, es importante tener presente que únicamente es posible la resolución de mutuo acuerdo entre la Administración y el contratista cuando concurra una causa objetiva de interés público y no exista incumplimiento alguno imputable al contratista.

En los contratos fiscalizados y por lo que a esta incidencia se refiere, se han observado las siguientes deficiencias:

- *Contrato de obras de construcción de la senda peatonal entre el Faro de Cabo Mayor hasta la Virgen del Mar. Santander (nº 16 de la relación anexa-MAGRAMA)*, formalizado el 28 de noviembre de 2013 con un precio de 808.767,40 euros y con un plazo de 12 meses.

Este contrato se resolvió mediante Acuerdo de 27-4-2015 a causa de la oposición vecinal y del Ayuntamiento de Santander a la ejecución de la senda tal y como se había planteado en el proyecto, demandando una modificación del mismo. Como la normativa no permitía la modificación del proyecto porque no tenía encaje en el artículo 106 ni en el artículo 107 del TRLCSP, se optó por una resolución basada en el desistimiento unilateral de la Administración. Sin embargo, dicho desistimiento tenía como finalidad una modificación del proyecto que se estaba ejecutando, por lo que pudo constituir una actuación en fraude de ley ya que, al amparo de una causa legal de resolución contractual (desistimiento) se persiguió un fin distinto (la modificación del contrato) que no tenía encaje en la normativa reguladora de las modificaciones contractuales.

En relación con la oposición que suscitaron las obras, en el antecedente 3º del acuerdo de resolución del contrato se afirma que el proyecto fue sometido a información pública y, en el antecedente 1º del dictamen del Consejo de Estado, figura que, aunque la Consejería de Medio Ambiente de Cantabria indicó que el proyecto debía someterse al trámite de evaluación de impacto ambiental, la DG de Calidad y Evaluación Ambiental resolvió que no procedía someter dicho proyecto (que, según datos obrantes en el antecedente 1º del dictamen aportado del Consejo de Estado, debió redactarse antes del año 2004, casi diez años antes de formalizarse el contrato) al procedimiento de evaluación de impacto ambiental, considerándose que esta última DG era la competente por tratarse de una obra estatal.

El proyecto originario se había redactado por una empresa consultora en julio de 2003, más de 10 años antes de formalizarse el contrato. Según consta en la memoria del proyecto, se concedió a la empresa redactora del proyecto una prórroga de 4 meses con la finalidad de buscar un consenso social entre las distintas soluciones a adoptar con los diversos organismos implicados del Ayuntamiento y de la Comunidad Autónoma y dicho proyecto fue sometido a información pública y a consulta de los organismos implicados. En julio de 2005, se redactó una adenda para recoger las correcciones propuestas como resultado de la información pública y de la consulta efectuada, procediéndose, posteriormente, a la expropiación de los terrenos necesarios. En junio de 2012, se redactó un proyecto refundiendo el originario con la adenda. Por consiguiente, se observa una tramitación significativamente dilatada del proyecto, de 9 años de duración, que pudo incidir en la obsolescencia del mismo y en la oposición posteriormente suscitada por la ejecución de las obras.

El 23-1-2004 se emitió un informe de supervisión sobre el proyecto del año 2003, en el que figura un presupuesto de ejecución por contrata de 2.015.389 euros, que es superior y no coincide con el presupuesto aportado del proyecto refundido de junio de 2012 (1.919.826,06 euros), sin que conste justificación de esta diferencia. Finalmente, la obra salió a licitación pública por el importe presupuestado en el proyecto, ajustado a una variación del IVA.

De la documentación aportada, se desprende que el proyecto originario fue sometido a información pública y consultas en 2004, siendo en aquel entonces evaluadas las propuestas recibidas del Ayuntamiento y de una denominada "*Asamblea para la Defensa de la Senda Costera*" (de la que se ha aportado un escrito sin firma, fecha ni identificación de sus autores), que solicitaron una modificación improcedente del contrato. La solicitud de modificación del mismo fue considerada injustificada por el Jefe de la Demarcación de costas de Cantabria, aunque, teniendo en cuenta una marcha de protesta vecinal contra las obras por considerarlas agresivas con el entorno y los numerosos actos vandálicos producidos en las obras, propuso la paralización total de las obras y sometió el asunto al Ministerio.

El contratista mostró su conformidad con la resolución por desistimiento de la Administración pero se opuso a la cuantificación de daños y a la indemnización propuesta por esta, exigiendo una indemnización significativamente mayor. Tras la emisión de varios informes, el Consejo de Estado dictaminó que procedía una indemnización de 19.097,06 euros y por este importe se emitió el correspondiente documento contable ADOK.

Con fecha 18-7-2018, se ha informado a este Tribunal que el proyecto de finalización de la senda ha sido sometido al procedimiento de información pública y oficial pero está paralizado y no ha continuado su tramitación al no haberse emitido el informe de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo, solicitado por el Ayuntamiento de Santander, en aplicación de las previsiones del Plan Especial de Sendas y Caminos Litorales de Cantabria, sin que conste haberse emitido el mencionado informe a enero de 2019.

Las incidencias anteriormente expuestas, ponen de manifiesto una acusada falta de rigor y diligencia en la gestión administrativa del contrato.

- *Contrato de rehabilitación medioambiental de la fachada costera del casco urbano de Altea (nº 23 de la relación anexa-MAGRAMA)*, formalizado el 29 de noviembre de 2013 con un precio de 3.660.443,40 euros y con un plazo de 24 meses.

El acta de comprobación de replanteo e inicio de las obras se firmó el 27-12-2013 y en la misma se hizo constar que "*la Administración autoriza al contratista la iniciación de las obras a partir del día siguiente al de comunicación al adjudicatario de la aprobación del Plan de Seguridad y Salud*"; plan que, según consta en un escrito de 23-4-2014, había sido aprobado el anterior día 26 y se notificó al contratista el mismo día de la comprobación del replanteo, por lo que las obras debieron comenzar a ejecutarse el día 28-12-2013. Sin embargo, la primera certificación mensual, correspondiente a enero de 2014, es de importe cero, siendo la primera certificación con importe de

obras ejecutadas la segunda, correspondiente al mes de febrero de 2014, lo que implica que el comienzo de las obras sufrió una demora irregular de un mes cuyas causas no constan.

Por otra parte, las certificaciones de obras ejecutadas números 7 a 12, expedidas entre los meses de julio y diciembre de 2014, también son de importe cero, sin que se hayan aportado los expedientes de suspensión temporal total, expresamente requeridos, que pudieran amparar esta paralización irregular de las obras. A este respecto, en varios informes constan incumplimientos del plazo por el contratista sin que se suspendieran las obras, aprobaran prórrogas ni se le impusieran penalidades por demora. Concretamente, el 7 de febrero de 2014 la Directora de las Obras puso expresamente de manifiesto al contratista varios incumplimientos y retrasos en numerosas actuaciones, requiriéndole para que *“de forma inmediata”* dispusiera los medios humanos y materiales necesarios para el correcto desarrollo de las obras, reiterándose dicho requerimiento un mes después. Con fecha 8 de abril del mismo año, el Servicio de Proyectos y Obras emitió un informe en el que se relacionaban varios retrasos e incumplimientos injustificados, de los que *“se deriva la posibilidad de que resulte necesario proceder a la suspensión temporal de las obras”*, considerando que *“dicha suspensión temporal podría ser imputable al contratista con las consecuencias previstas en el PCAP y en el TRLCSP”*. A pesar de ello, no se ordenó el inicio de expediente alguno para la depuración de las responsabilidades del contratista ni para la imposición al mismo de las penalidades por demora previstas en el artículo 212 del TRLCSP y en la cláusula 32 del PCAP del contrato, lo que implica una deficiente actuación administrativa en defensa de los intereses públicos.

Finalmente, tras haber sido declarado el contratista en concurso de acreedores, se acordó la resolución del contrato con fecha 12-12-2014, levantándose el 20-2-2015 un acta de medición y comprobación de las obras ejecutadas que se cuantificaron en 39.464,46 euros sobre un presupuesto vigente líquido de 4.429.136,51 euros, lo que implica que solamente se había ejecutado el 0,89% del contrato.

II.5. CESIONES DE CONTRATOS

La regulación sobre las cesiones de los contratos públicos, por lo que a los contratos incluidos en la presente fiscalización se refiere, está contenida en los artículos 114 del TRLCAP, 90.4 y 209 de la LCSP, 102.4 y 226 TRLCSP y 97 del RGLCAP. En virtud de estas disposiciones, las cesiones de los contratos públicos se someten, únicamente y con carácter general, a la previa ejecución por el contratista cedente del 20% del importe del contrato, a la constatación de la capacidad y solvencia del contratista cesionario, a la autorización por el órgano de contratación y a la formalización en escritura pública; trámites a los que debe añadirse el informe de la Asesoría jurídica y la sustitución de la garantía del contratista cedente por la nueva garantía que debe constituir el contratista cesionario.

En las cesiones de contratos examinadas, se han observado las siguientes incidencias:

- *Contrato de obras de Mejora del abastecimiento a Aspe y Hondón de las Nieves (nº 19 de la relación anexa-MAGRAMA/MCT).*

Aunque con fecha 3 de junio de 2015 se formalizó la cesión del contrato, previa autorización administrativa por parte de la MCT de fecha 25 de mayo de 2015, con antelación a los trabajos de la presente fiscalización no se tenía en el Tribunal de Cuentas información alguna sobre dicha cesión, que debería haber sido comunicada de oficio en el plazo de tres meses desde la fecha en que se produjo. Requeridos el informe de la Asesoría Jurídica y la escritura pública de la cesión (arts. 226 del TRLCSP y del 97 del RGLCAP), no se han aportado dichos documentos aunque, con respecto al segundo, se ha remitido una *“escritura de ratificación”* de la escritura de cesión, en la que figura la denominación y la fecha de ésta pero no su contenido.

- *Contrato de vigilancia y seguridad sede central del Parque Móvil del Estado (nº 56 de la relación anexa-MINHAP/PME).*

En la presente fiscalización y en relación con este contrato, se ha indicado que *“El contrato fue suscrito con fecha 29/06/2012, con una duración de 1 año a partir del 1-7-2012 y con posibilidad de prórroga. Iniciada la ejecución, (el contratista) solicitó, con fecha 31-10-2012, la preceptiva autorización del O.C. para proceder a la cesión del contrato a favor de la empresa (XX). Dicha autorización fue concedida con fecha 5-12-2012, realizándose la cesión con efectos de 18-1-2013. En 2013, con bastante antelación a la finalización del periodo inicial, el O.C. decidió proceder a una nueva licitación para el servicio de seguridad dado que no se iba a ejecutar la opción de prórroga prevista en el pliego del contrato objeto de muestra, cuyas prestaciones finalizaron el 30-6-2013. Así pues, no existe ninguna incidencia que reseñar para el contrato seleccionado, Expte.1985/2012, ya que su finalización (en 2013) se produjo con anterioridad al periodo objeto de fiscalización (2014-2016).”*

No obstante y con respecto a la afirmación final, debe indicarse que, al no haberse aportado el documento acreditativo del acto formal y positivo de recepción o conformidad, que debió emitirse dentro del mes siguiente a la ejecución total del contrato, expresamente solicitado y requerido por el artículo 222.2 del TRLCSP, no se ha acreditado la fecha de expiración de su vigencia temporal ni, por tanto, su exclusión del ámbito temporal de la presente fiscalización; sin que la aportación de varias certificaciones parciales de servicios prestados mensualmente y de una nota interior sobre el cumplimiento satisfactorio del servicio, emitida a los efectos de devolución de la garantía definitiva, subsane la omisión del preceptivo acto formal de recepción, particularmente, por lo que respecta a la fijación de la fecha de extinción de la vigencia temporal del contrato.

II.6. SUBCONTRATACIONES

La regulación de las subcontrataciones figura, por lo que a los contratos incluidos en la presente fiscalización se refiere, en los artículos 115 y 116 del TRLCAP, 210 y 211 de la LCSP, 227 a 228 bis TRLCSP y 67 del RGLCAP, en una normativa caracterizada por su parquedad y laxitud, que únicamente requiere para poder celebrar subcontratos entre los contratistas y otras empresas que en los PCAP se fije un porcentaje máximo, sin limitación, susceptible de ser subcontratado o, en el supuesto de que dicho límite no se hubiera establecido, que el importe total subcontratado no exceda del 50% del importe del contrato, en los contratos sometidos al TRLCAP, o del 60%, en los contratos sometidos a la LCSP o al TRLCSP. No se precisa, al contrario que las cesiones, de autorización administrativa alguna (con la salvedad de los contratos de carácter secreto o reservado) sino que basta la comunicación anticipada y por escrito del contratista a la Administración de su intención de celebrar el subcontrato, indicando la parte que pretende subcontratar, la identidad del subcontratista y justificando su aptitud para la ejecución de la parte subcontratada.

Dado que la normativa no impone obligación alguna de publicar las subcontrataciones y habida cuenta de la inexistencia de relaciones económico-financieras entre la Administración y los subcontratistas, lo que implica la ausencia de información sobre éstos en la contabilidad pública de los entes y organismos públicos contratantes, la única fuente de conocimiento para este Tribunal de las subcontrataciones producidas ha consistido en la específicamente requerida y aportada por los departamentos ministeriales y organismos públicos implicados en la presente fiscalización a través de las relaciones certificadas de incidencias en la ejecución de contratos.

Examinadas dichas relaciones, se observa lo siguiente:

- Las relaciones certificadas correspondientes a los contratos celebrados por la CHS²⁸ (núms. 8 a 14 de la relación anexa), la CHT (nº 15 de la relación anexa), la CHGr (nº 4 de la relación anexa), la CHM (nº 7 de la relación anexa), la MCT (núms. 18 y 19 de la relación anexa), el INC (nº 64 de la relación anexa), la Subsecretaría de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (núms. 59, 66 y 67 de la relación anexa) y la AEMPS (núms. 60 a 62 de la relación anexa) no contienen los datos

²⁸ En el trámite de alegaciones, la CHS ha informado que los trabajos correspondientes a sus respectivos contratos fueron realizados íntegramente con personal propio de la empresa contratista.

solicitados sobre la existencia o inexistencia de subcontratos, por lo que no se ha aportado la información expresamente requerida.

- De los 67 contratos fiscalizados, únicamente consta en las relaciones la existencia de subcontratos en dos de ellos, concretamente, de 31 subcontratos en el contrato número 18 (MCT) y de 38 subcontratos en el contrato número 20 (MAGRAMA).

En los contratos examinados, se aprecia lo siguiente:

- *Contrato de obras de construcción de la senda peatonal entre el Faro de Cabo Mayor hasta la Virgen del Mar. Santander (nº 16 de la relación anexa-MAGRAMA).*

El acta de comprobación de replanteo e inicio de las obras fue negativa porque el representante de la empresa alegó que era necesaria la designación de un Coordinador de Seguridad y Salud “*por la utilización de subcontratas y/o trabajadores autónomos*”; sin embargo, no consta documentación de subcontrataciones ni declarado su existencia en la correspondiente relación certificada de incidencias en la ejecución del contrato.

- *Contrato de obras de renovación del Canal de Murcia. Tramo II-Hms 45 al 81,6. Molina del Segura (nº 18 de la relación anexa-MCT).*

Se han remitido varias páginas del libro de subcontratación en las que figuran algunos datos de los subcontratos celebrados, todos ellos ejecutados en 2015, pero no los documentos expresamente requeridos por este Tribunal (comunicaciones anticipadas del contratista a la Administración, los informes emitidos, en su caso, por la Dirección facultativa o por el Servicio o unidad administrativa responsable del contrato y la acreditación de la aptitud de los subcontratistas).

- *Contrato de abastecimiento a los núcleos de población inmediatos al acueducto Tajo-Segura (nº 20 de la relación anexa-MAGRAMA).*

Se han remitido páginas del libro de subcontratación en las que figuran algunos datos de 38 subcontratos celebrados, todos ellos ejecutados entre los ejercicios 2014 y 2016, así como un certificado firmado el 28-6-2016 por el Director Técnico de las obras en el que se indica que el importe total subcontratado fue del 34,49% sobre el presupuesto total de adjudicación, IVA excluido, junto con varios cálculos anejos, siendo dicho porcentaje, por consiguiente, inferior al límite máximo establecido al efecto en el correspondiente PCAP (50%) aunque no coincide con el calculado por el contratista (33,69%) en un documento fechado el 24-6-2016. Al igual que en el contrato anterior, en este tampoco se han aportado las comunicaciones anticipadas del contratista a la Administración, los informes emitidos, en su caso, por la Dirección facultativa o por el Servicio o unidad administrativa responsable del contrato y la acreditación de la aptitud de los subcontratistas, documentos expresamente requeridos.

En conclusión, la limitada información y documentación aportada sobre las subcontrataciones pone de manifiesto, con carácter general, la falta del adecuado control y seguimiento administrativo sobre esta materia.

II.7. PRÓRROGAS DE SERVICIOS

Las prórrogas de los contratos de consultoría, asistencia y servicios (TRLCAP) o de los contratos de servicios (LCSP y TRLCSP) se hallan reguladas, por lo que a los contratos incluidos en el ámbito de la presente fiscalización se refiere, en los artículos 198 del TRLCAP, 279 de la LCSP y 303 del TRLCSP.

A este respecto, los contratos de consultoría y asistencia y los de servicios sometidos al TRLCAP podían tener un plazo de vigencia máximo de dos años con la posibilidad de ser prorrogado por mutuo acuerdo de las partes hasta dos años más, sin que la duración total del contrato, incluidas

las prórrogas, pudiera exceder de cuatro años, y los contratos de servicios sometidos a la LCSP o al TRLCSP podían tener un plazo de vigencia máximo de cuatro años con la posibilidad de prorrogarse por mutuo acuerdo de las partes hasta dos años más, sin que la duración total del contrato, incluidas las prórrogas, pudiera exceder de seis años. En ambos casos, la duración de las prórrogas no podía superar, aislada o conjuntamente, el plazo fijado originariamente.

Las prórrogas de estos contratos, a diferencia de las de los contratos de obras, siempre implican un mayor gasto por la prolongación en el tiempo de la prestación de los servicios inicialmente contratados, por lo que los respectivos expedientes, además de la correspondiente propuesta o solicitud de inicio, deben someterse, entre otros trámites, a la fiscalización previa del gasto por la Intervención y no deben comprender prestaciones distintas de las inicialmente contratadas.

En los expedientes de prórrogas examinados, se han apreciado las siguientes deficiencias:

- *Contrato de vigilancia y seguridad de diversos locales de la AEMET (nº 1 de la relación anexa-MAGRAMA)*, formalizado el 20 de diciembre de 2012 con un plazo de 24 meses a contar desde el 1-1-2013 hasta el 1-1-2015, prorrogable por otros 24 meses, con un precio de 4.410.450,00 euros, IVA incluido (importe anual de 2.205.225,00 y mensual de 183.768,75 euros), revisable por el 85% de la variación del IPC.

La primera revisión del precio de este contrato se aprobó el 17-3-2014 con un importe anual adicional de 3.748,88 euros (de lo que resulta una mensualidad de 184.081,16 euros), correspondiente a la aplicación del 85% de la correspondiente variación del IPC. Sin embargo, en los respectivos documentos contables de reserva de crédito (RC), aprobación del gasto (A) y disposición del gasto (D) figura que este importe es “*por 2 años*”, lo que resulta contradictorio.

La primera prórroga se formalizó el 11-9-2014 por un periodo de 5 meses, del 1-1-2015 al 31-5-2015, con un importe de 918.843,75 euros con IVA, de acuerdo con el contrato y la normativa (importe mensual de 183.768,75 euros igual al del contrato inicial no revisado), a pesar de que dicho precio había sido revisado con anterioridad, por lo que esta prórroga se formalizó con un precio no actualizado.

No obstante y a pesar de que, en el expediente de la prórroga, se aprobó un gasto por el importe inicial sin revisar, los pagos mensuales se hicieron efectivos por el importe mensual revisado (184.081,16 euros). Por consiguiente, en la ejecución de la prórroga se abonaron pagos por un importe total superior al gasto de la prórroga aprobado aunque, hasta el mes de marzo de 2015, inclusive, los excesos en los respectivos pagos mensuales podían imputarse al gasto anual aprobado en el expediente de la 1ª revisión del precio.

La propuesta de la prórroga formulada por el Director de Administración de la AEMET se fundamentó en que estaba prevista la centralización del servicio para el 31-5-2015. A este respecto, en el expediente de la prórroga y a diferencia de las restantes, no consta el informe previo favorable de la DG de Racionalización y Centralización de la Contratación del MINHAP, necesario por tratarse de un servicio de contratación centralizada según lo dispuesto en los artículos 2 y 5 de la Orden EHA/1049/2008, de 10 de abril, de bienes y servicios de contratación centralizada, en su redacción dada por la Orden HAP/536/2014.

El 27-2-2015 se formalizó la segunda prórroga por un periodo de 7 meses, del 1-6-2015 al 31-12-2015, con un importe de 1.286.381,29 euros con IVA, de acuerdo con el contrato y la normativa y con un importe mensual de 183.768,75 euros, igual al del contrato inicial no revisado, a pesar de que dicho precio había sido revisado con anterioridad a la primera prórroga, con lo que esta prórroga se formalizó también con un precio no actualizado.

Aunque en el expediente de esta prórroga se aprobó un gasto por el importe inicial sin revisar, los pagos mensuales se hicieron por el importe mensual ya revisado (184.081,16 euros). Por consiguiente y en principio, en la ejecución de esta prórroga se abonaron pagos por un importe

total superior al gasto aprobado, si bien el exceso por la revisión de precios pudiera tener amparo en la posterior aprobación del gasto de la 3ª prórroga, que se realizó por el importe conjunto inicial más el de la revisión en una fecha parcialmente ilegible de junio de 2015 (mes de inicio de la 2ª prórroga).

En el informe de la DG de Racionalización y Centralización de la Contratación del MINHAP sobre esta prórroga, de 28-1-2015, se afirma que *“la incorporación de las dependencias de la AEMET situadas en el término municipal de Madrid al contrato centralizado de seguridad privada y de servicios auxiliares de control tendrá lugar en la tercera fase del mismo”* pero sin especificarse la fecha en que debía ejecutarse dicha fase.

La tercera prórroga se formalizó el 31-7-2015 por un periodo de 6 meses, del 1-1-2016 al 30-6-2016, con un importe de 1.108.235,88 euros con IVA, de acuerdo con el contrato y la normativa (importe mensual igual al del contrato revisado), con lo cual esta prórroga, a diferencia de las anteriores, se formalizó con el precio actualizado.

No obstante, en el respectivo expediente se autorizaron dos gastos con sus correspondientes documentos contables RC, A y D: el primero con un importe de 1.104.186,96 euros, en cuyo respectivo RC figura *“Prórroga... por 6 meses del 1-1-2016 al 30-6-2016”*, y el segundo con un importe de 3.784,92 euros, en cuyos documentos contables únicamente figura *“Servicio de seguridad y vigilancia diversos locales AEMET por 2 años”*. Este último importe coincide con el importe anual adicional aprobado en la primera revisión de precios del contrato con fecha 17-3-2014. La aprobación del gasto se hizo por el importe conjunto (inicial + revisión) de junio de 2015 (mes de inicio de la 2ª prórroga).

En el informe de la DG de Racionalización y Centralización de la Contratación del MINHAP sobre esta prórroga, de 2-3-2015, y a diferencia del emitido con ocasión de la prórroga anterior, ya no se alude a la tercera fase del contrato centralizado de seguridad privada y de servicios auxiliares de control, sino que se afirma que no estaba establecida la fecha de incorporación de las dependencias de la AEMET, situadas en el término municipal de Madrid, al contrato centralizado de seguridad privada y de servicios auxiliares de control, lo que resulta incongruente con la fundamentación del informe anteriormente emitido por la misma DG.

El 29-10-2015, ocho meses antes de la expiración de la prórroga anterior, se formalizó la cuarta prórroga por un periodo de 5 meses, del 1-7-2016 al 30-11-2016 con un importe de 920.405,80 euros, IVA incluido, de acuerdo con el contrato y la normativa (importe mensual de 184.081,16 euros, igual al del contrato revisado).

En el informe de la DG de Racionalización y Centralización de la Contratación del MINHAP sobre esta prórroga, de 1-7-2015, se afirma, al igual que en el de la prórroga anterior, que todavía no estaba determinada la fecha de incorporación de las dependencias de la AEMET, situadas en el término municipal de Madrid, al contrato centralizado de seguridad privada y de servicios auxiliares de control. Según consta en las propuestas de la AEMET sobre las prórrogas, la mencionada incorporación se había previsto, inicialmente, para el 31-5-2015 pero tal previsión se retrasó, reiteradamente, por circunstancias que no constan en la documentación examinada.

Las incidencias anteriormente descritas ponen de manifiesto una falta de coordinación entre la planificación de la centralización del servicio y de la ejecución del contrato, así como una falta de rigor y diligencia en la adecuación del precio de las prórrogas a las revisiones procedentes.

- *Contrato de mantenimiento, conservación y explotación de las redes de control del sistema automático de información hidrológica (nº 7 de la relación anexa-MAGRAMA)*, formalizado el 25 de febrero de 2014 con un plazo de 9 meses, prorrogable por otros 9 meses, a contar desde el día 1-3-2014, con un precio de 616.433,02 euros, IVA incluido.

El 6-11-2014 se aprobó la primera prórroga de este contrato con una duración de 9 meses (del 1-12-2014 al 31-8-2014) y con un importe de 616.433,02 euros, IVA incluido, (precio inicial sin variación), sin incidencias reseñables.

El acta de recepción de conformidad fue emitida el 21-1-2016, casi 5 meses después de la terminación del plazo inicial y el de la primera y única prórroga posible, figurando asimismo en dicha acta el 31-8-2015 como fecha de finalización de los trabajos. En consecuencia las prestaciones objeto del contrato fueron recibidas con incumplimiento de lo dispuesto en el apartado 2º del artículo 222 del TRLCSP, que requiere que la recepción se lleve a cabo dentro del mes siguiente a la terminación de la ejecución.

En cuanto al expediente de liquidación del contrato, se han aportado todos los documentos del mismo excepto su aprobación por el órgano de contratación. La liquidación se realizó en febrero de 2017, fuera del plazo de 30 días desde la recepción, establecido al efecto en el apartado 4º del artículo 222 del TRLCSP, cuando había transcurrido más de un año desde la recepción.

- *Contrato de servicios de apoyo en la tramitación de actuaciones incluidas en el programa FEDER 2007-2013 (nº 12 de la relación anexa-MAGRAMA)*, formalizado el 2 de diciembre de 2008 con un plazo prorrogable de 48 meses a contar desde la firma del contrato.

Con carácter previo al análisis de las prórrogas, debe indicarse que, aun siendo el plazo de este contrato prorrogable, en el respectivo PCAP no se determinó el número de prórrogas posibles ni su concreta duración sino que se sometieron, con carácter general, al artículo 279.1 de la LCSP, lo que implica una deficiente regulación de las prórrogas en el mencionado pliego.

La primera prórroga fue concedida el 18-10-2012 con una duración de 19 meses (del 3-12-2012 al 2-7-2014) y con un importe de 611.651,90 euros, IVA incluido, de acuerdo con lo solicitado por el contratista y la Directora de los trabajos. El escrito del contratista solicitando la prórroga está fechado el 2 de octubre de 2012 pero fue registrado de entrada en la CHS el día 4 del mismo mes y año. Sin embargo, el informe de la Directora de los trabajos en el que propuso la concesión de la prórroga en los mismos términos e importe solicitados por el contratista (19 meses y 611.651,90 euros), se emitió el 3 de octubre de 2012, un día antes de la presentación en la CHS de la solicitud del contratista, lo que resulta incongruente.

La segunda prórroga fue aprobada el 27-6-2014 con una duración de 45 días (del 3-7 al 16-8-2014) y con un importe de 30.126,80 euros, IVA incluido, de acuerdo con lo solicitado por el contratista y la Dirección de los trabajos. Aunque la Dirección de los trabajos propuso una prórroga de 43 días, esta se concedió por 45 días, sin variación del importe propuesto por la Dirección. La propuesta se motivó, muy genéricamente, en "*diversas circunstancias*" de las que solo se especifica una, por lo que está deficientemente justificada.

- *Contrato de limpieza, recepción y explotación de la cafetería comedor de la Residencia del Observatorio "Roque de los Muchachos" (nº 27 de la relación anexa-MEYC/IAC)*.

Además de la incidencia que sobre la primera prórroga se ha puesto de manifiesto en el anterior apartado II.4 del Informe, se observa que este contrato fue indebidamente prorrogado sin cobertura contractual.

En este sentido, habiéndose formalizado el contrato el 21 de mayo de 2012 con un plazo de 2 años, desde el 1-7-2012 hasta el 30-6-2014, inclusive, prorrogable un año más como máximo, y habiéndose formalizado y ejecutado dicha prórroga del 1-7-2014 al 30-6-2015, con fecha 1-07-2015 expiró la vigencia del contrato, a pesar de lo cual se emitió una Resolución de 29 de junio de 2015 del órgano de contratación del IAC por la que se declaró la necesidad de que se continuase prestando el servicio, en la que consta, expresamente, que "*Dado que el contrato no admite más opción de prórroga, la actual empresa adjudicataria prestará el servicio en las mismas condiciones técnicas y económicas, hasta que se adjudique la nueva licitación*".

En consecuencia, los servicios estuvieron prestándose y abonándose, sin cobertura contractual desde la fecha en que expiró la vigencia del contrato ahora fiscalizado hasta el 1-11-2018, fecha en que comenzó a ejecutarse un contrato posterior, formalizado el 4-10-2018 para la prestación de los servicios, habiéndose abonado por dicho periodo a la misma empresa adjudicataria del contrato vencido un total de 805.641,20 euros.²⁹

- *Contrato de servicio de gestión operativa de la presencia de TURESPAÑA en medios sociales on line (nº 34 de la relación anexa-MIET)*, formalizado el 27 de agosto de 2013 con un plazo de ejecución de 12 meses a contar desde el 1 de septiembre de 2013, con posibilidad de prórroga por un periodo de igual duración.

Con fecha 1-9-2014, se formalizó la prórroga de este contrato por un año más y con el mismo importe sin que coincida la denominación de la empresa que pidió y con la que se formalizó la prórroga con la denominación de la empresa que figura en los anuncios de adjudicación y formalización del contrato publicados en la Plataforma de Contratación del Estado y en el BOE, por un error producido en los anuncios publicados.

II.8. OTRAS INCIDENCIAS DE EJECUCIÓN DE CONTRATOS

- *Contrato de trabajos de protección ambiental Río Guadiana (nº 6 de la relación anexa-MAGRAMA/CHGa)*, formalizado el 28 de junio de 2013 con un precio de 1.234.185,32 euros y con un plazo de 24 meses.

Como antecedente del contrato ahora fiscalizado, consta la tramitación de un contrato en 2012 por el procedimiento excepcional de emergencia, con un importe máximo de 1.800.000,00 euros. La tramitación de emergencia, que implica la absoluta exclusión de los contratos así tramitados de los principios de publicidad y de concurrencia, informadores de la contratación pública, y de todas las actuaciones relativas a la previa formación del expediente y a la tramitación escrita del procedimiento de adjudicación y que está permitida, únicamente, en los supuestos de *"acontecimientos catastróficos, situaciones que supongan grave peligro o necesidades que afecten a la defensa nacional"* (art. 113.1 del TRLCSP), no estaba justificada en el presente caso ya que las correspondientes necesidades eran conocidas con significativa antelación (según consta en una memoria de un proyecto fechado en mayo de 2012, desde *"la primavera del año 2004"* era conocida la presencia en el río Guadiana de una especie vegetal invasora cuya eliminación o reducción era necesaria), realizándose, además, trámites incongruentes con la tramitación de emergencia (elaboración de un proyecto que fue supervisado y aprobado, redacción y aprobación de un pliego y formalización del contrato). El informe de supervisión, de 13-6-2012, se refiere a un documento innominado y a un *"presupuesto total"* de 1.715.560,17 euros, inferior a la previsión del contrato de emergencia y, en el antecedente 3º del contrato de colaboración de emergencia, formalizado el 20-12-2012, figura que *"Dentro de la declaración de emergencia, la presidencia de la CHGa... acuerda que la referida obra de emergencia se ejecute... por un importe de 1.800.000,00 euros, IVA incluido"*. Desde la redacción del proyecto hasta la formalización del

²⁹ En el trámite de alegaciones, el IAC ha invocado el informe 4/2016 de la Junta Consultiva de Contratación del Gobierno de Canarias, en el que se plantea una situación en la cual, a la finalización de las prórrogas temporales, la prestación objeto del contrato aún no se había ejecutado en su totalidad y el contratista continuó realizando los restantes trabajos objeto del contrato, pendientes de ejecución. Dicha situación es diferente a la del contrato ahora fiscalizado, en el que el servicio contratado había sido prestado, en su totalidad, a la finalización del plazo máximo de ejecución. El citado informe, por otra parte, considera aplicable la prórroga por tácita reconducción, regulada en el artículo 1566 del Código Civil para el contrato de arrendamiento; sin embargo, no parece justificado el uso de esta figura en el caso que nos ocupa porque la legislación especial de contratación pública excluía, expresamente, la posibilidad de prórroga por consentimiento tácito de las partes en general y, específicamente, la prórroga tácita del contrato de arrendamiento (arts. 23.2 y 290.2 del TRLCSP), debiendo tenerse en cuenta, a estos efectos, que el artículo 19.2 del TRLCSP establece que las normas de derecho privado sólo serán de aplicación a los contratos administrativos en defecto de las disposiciones de dicha Ley y sus disposiciones de desarrollo y, supletoriamente, de las restantes normas de derecho administrativo. Por otra parte, si, como se alega, era necesaria la continuidad del servicio por el carácter permanente y esencial de las prestaciones - circunstancia que era perfectamente conocida por el IAC - debería haberse tramitado el nuevo expediente de contratación con antelación suficiente para que, a la finalización del contrato anterior, ya se hubiera formalizado el nuevo contrato que garantizase la continuidad de prestación del servicio.

contrato de emergencia transcurrieron 7 meses y, por consiguiente, un dilatado periodo temporal durante el que podría haberse licitado públicamente el contrato.

Del contrato de emergencia, sin embargo, solamente se ejecutaron obras por un importe de 68.000,00 euros (3,7%) porque se acordó su *“resolución por extinción por cumplimiento”* con fecha 7-2-2013, es decir, al mes y medio de la formalización de dicho contrato, emitiéndose un *“Informe de recepción de obra de emergencia”* el 25-2-2013; resolución y recepción que se produjeron con la finalidad de adjudicar el resto de la actuación prevista mediante licitación pública para *“evitar problemas de elegibilidad dentro del programa Operativo de Extremadura 2007-2013 de los fondos FEDER”*, es decir, para conseguir su financiación mediante fondos FEDER. De este modo, se produjo una resolución irregular del contrato sin la previa tramitación del preceptivo expediente previsto en la normativa.

El contrato ahora fiscalizado, que se derivó del anterior, salió a licitación pública con un presupuesto base de 1.453.864,55 euros y se formalizó el 28-6-2013 con un precio de 1.234.185,62, IVA excluido, y 1.493.364,6 euros, IVA incluido, formalizándose el 28 de junio de 2013 con un plazo de 24 meses aunque las obras se ejecutaron en 12 meses con una reducción del 50% del plazo. Solicitada la pertinente aclaración al respecto, el Director de las obras ha informado que *“por razones de trámites presupuestarios y procedimientos de licitación –sin mayor concreción-, los trabajos no pudieron iniciarse hasta junio de 2013”*, lo que obligó a la Administración a *“agilizar y aumentar los esfuerzos para controlar”* la extensión de la especie vegetal invasora dañina para las aguas del río Guadiana.

No se ha aportado el expediente que debió tramitarse para modificar el plazo del contrato, habiéndose enviado, únicamente, un expediente de reajuste de anualidades cuyas características no coinciden completamente con la argumentación de la Administración ya que no se tramitó a iniciativa de la misma sino del contratista, quien, con fecha 12 de agosto de 2013, solicitó que le fuera concedida *“una aceleración del crédito por importe de 565.000,00 euros con el objeto de incrementar el presupuesto del ejercicio 2013 y una reducción en el plazo... pasando a ser 18 meses”*, fundamentando la petición en que la obra se estaba desarrollando *“al ritmo previsto”*; por lo que resulta incongruente solicitar una reducción del plazo cuando la obra estaba desarrollándose según el ritmo previsto en los documentos contractuales. Consta la aprobación del reajuste de anualidades por el Presidente de la CHG con la conformidad del Director Técnico de las obras pero no la aprobación expresa de la consiguiente reducción del plazo de ejecución del contrato.

Aunque la anómala petición del contratista fue informada favorablemente por el Director Técnico, la documentación del expediente fue devuelta el 16 de septiembre de 2013 *“por no tener encaje presupuestario en el año 2013 la anualidad propuesta”*, si bien, con fecha 31 de octubre del mismo año, el reajuste se autorizó por el Presidente de la CH del Guadiana.

En las certificaciones de obras ejecutadas correspondientes al periodo fiscalizado, se observan las siguientes anomalías e irregularidades:

- No todas las certificaciones corresponden a meses sucesivos sino que se aprecian saltos temporales entre las mismas, careciendo algunos meses de certificaciones, sin que consten expedientes de suspensión temporal total, lo que no se ajusta a la normativa.
- En la certificación aportada como nº 6, figura que es la certificación nº 8 (número que también figura en la correspondiente factura y en la relación valorada) aunque dicho número está tachado a mano y, al lado, figura manuscrito el número 6 (número que también figura en el documento O). Por tanto, existe una incongruencia interna entre los diferentes documentos aportados en cuanto a la enumeración de esta certificación. La certificación corresponde al mes de enero de 2014 pero en la relación de certificaciones, está fechada en octubre de 2010. La certificación se expidió el 31-1-2014 y fue abonada el 1-4-2014 (3 meses después, fuera del plazo legal de pago, de 30 días a partir de su expedición).

- En la certificación aportada como nº 7, figura que es la certificación nº 9 (número que también figura en la factura y en la relación valorada) aunque dicho número está tachado a mano y, al lado, figura manuscrito el número 7 (número que también figura en el documento O). Por tanto, existe una incongruencia interna entre los diferentes documentos aportados en cuanto a la enumeración de esta certificación. La certificación corresponde al mes de febrero de 2014 pero, en la relación de certificaciones, está fechada en noviembre de 2010. La certificación se expidió el 28-2-2014 y fue abonada el 3-4-2014, fuera del plazo legal.
- Como certificación nº 8 (número que también figura en el documento O), se ha aportado la certificación nº 10 (número que también figura en la factura y en la relación valorada). Por tanto, existe una incongruencia interna entre los diferentes documentos aportados en cuanto a la enumeración de esta certificación. Esta certificación corresponde al mes de marzo de 2014 pero, en la relación de certificaciones, está fechada en diciembre de 2010.
- En la certificación aportada como nº 9, figura que es la certificación nº 10 aunque dicho número está tachado a mano y, al lado, figura manuscrito el número 9 (número que también figura en el documento O). Por otra parte, en la factura y en la relación valorada figura como certificación nº 11. Por tanto existe una incongruencia interna entre los diferentes documentos aportados en cuanto a la enumeración de esta certificación. La certificación corresponde al mes de abril de 2014 pero, en la relación de certificaciones, está fechada en enero de 2011. La certificación se expidió el 30-4-2014 pero fue abonada el 14-8-2014 (3,5 meses después).
- En la certificación aportada como nº 10, figura otro número parcialmente ilegible que está tachado a mano y, al lado, figura manuscrito el número 10 (número que también figura en el documento O). Por otra parte, en la factura y en la relación valorada figura como certificación nº 12. Por tanto existe una incongruencia interna entre los diferentes documentos aportados en cuanto a la enumeración de esta certificación. La certificación corresponde al mes de mayo de 2014 pero, en la relación de certificaciones, está fechada en febrero de 2011. La certificación se expidió el 30-5-2014 pero fue abonada el 14-8-2014 (2,5 meses después).
- En la certificación aportada como nº 11, figura que es la certificación nº 13 (número que también figura en la factura y en la relación valorada) aunque al lado, figura manuscrito el número 11 (número que también figura en el documento O aunque tachado a mano y manuscrito el número 13). Por tanto existe una incongruencia interna entre los diferentes documentos aportados en cuanto a la enumeración de esta certificación. La certificación corresponde al mes de junio de 2014 pero, en la relación de certificaciones, está fechada en julio de 2013. La certificación se expidió el 30-6-2014 pero fue abonada el 19-9-2014 (2,5 meses después). Esta es la última certificación mensual ordinaria de obras ejecutadas que ha sido aportada.

Aunque se ha remitido la certificación final, no se ha aportado la aprobación de la misma por el órgano de contratación, requerida por el artículo 166.9 del RGLCAP como requisito previo al abono de su importe al contratista.

Tampoco se ha aportado el documento acreditativo de la retención adicional de crédito del 10% del importe de adjudicación en el momento en que esta se realizó (3-6-2013), requerida por el artículo 47.2 de la LGP, documento expresamente solicitado y procedente ya que, en la certificación final, se reconoció a favor del contratista un importe total en exceso sobre el precio del contrato con cargo al 10% previsto en los artículos 234.3 del TRLCSP y 160 del RGLCAP. Por el contrario, el documento RC aportado se expidió en octubre de 2014, durante la tramitación de la propia certificación final. En consecuencia, se infringió el artículo 47.2 de la LGP.

II.9. CONSIDERACIONES EN RELACIÓN CON LA OBSERVANCIA DE LA NORMATIVA PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES

De acuerdo con lo dispuesto en las Directrices Técnicas de esta fiscalización, se ha realizado un análisis específico de las cuestiones relacionadas con la observancia de la normativa para la

igualdad efectiva de mujeres y hombres, entre las que se incluye, fundamentalmente, la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, que entró en vigor el 24 de marzo de 2007. La mencionada ley establece, en su artículo 33, que *“las Administraciones públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, a través de sus órganos de contratación y, en relación con la ejecución de los contratos que celebren, podrán establecer condiciones especiales con el fin de promover la igualdad entre mujeres y hombres en el mercado de trabajo, de acuerdo con lo establecido en la legislación de contratos del sector público”*.

A este respecto, se ha comprobado que, con la salvedad de los contratos números 12 y 24 (MAGRAMA), 26 (CSIC), 36 a 39 y 49 a 52 (MF) y 64 (MSSSI), en los PCAP de los restantes contratos de la relación anexa no se previeron condiciones especiales de ejecución para la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres. Por consiguiente, las mencionadas condiciones únicamente se establecieron en el 18% de los contratos examinados.

II.10. CONSIDERACIONES EN RELACIÓN CON LA OBSERVANCIA DE LA NORMATIVA SOBRE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO

El artículo 8.1.a) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno estableció la obligación, entre otras, de publicar en los portales de transparencia la información relativa a las modificaciones de los contratos, así como las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos. En virtud del precitado artículo y de la Disposición final 9ª de la Ley, las modificaciones de contratos aprobadas a partir de la entrada en vigor del Título I de la misma, transcurrido un año desde su publicación en el BOE de 10-12-2013, debieron hacerse públicas en la forma antes indicada. En consecuencia, debieron publicarse las modificaciones aprobadas a partir del 10-12-2014.

A este respecto, no se ha acreditado que las modificaciones de los contratos de la relación anexa números 18 (2ª modificación), 19 y 21 del MAGRAMA, 45 (2ª y 3ª modificación) y 53³⁰ del MF, 58 del MINHAP se publicaran en cumplimiento del precepto anteriormente mencionado.

Tampoco consta la publicación de la resolución del *contrato de obras de construcción de la senda peatonal entre el Faro de Cabo Mayor hasta la Virgen del Mar. Santander* (nº 16 de la relación anexa-MAGRAMA) por desistimiento de la Administración, mediante Acuerdo de 27-4-2015.

II.11. CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EFECTUADAS EN INFORMES APROBADOS EN AÑOS ANTERIORES Y EN LAS RESOLUCIONES DE LA COMISIÓN MIXTA RELATIVAS A LA CONTRATACIÓN, APLICABLES A LOS ÓRGANOS Y ORGANISMOS FISCALIZADOS

Para el seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones contenidas en los informes del Tribunal de Cuentas y en las resoluciones de la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el citado Tribunal, se han tomado como referencia los siguientes informes con sus respectivas resoluciones:

- Informe de fiscalización de la contratación celebrada durante el ejercicio 2005 por las Entidades sometidas al texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado mediante acuerdo del Pleno del Tribunal de Cuentas de 30 de abril de 2009 y Resolución de la Comisión Mixta de 29 de septiembre de 2009.

³⁰ No puede aceptarse lo alegado por la DGOI sobre que el modificado no publicado carecía de contenido económico porque la Ley 19/2003 estableció la preceptiva publicación de todas las modificaciones contractuales, sin excepciones, a partir de su entrada en vigor, y porque la modificación afectó al régimen de pagos y, por consiguiente, tuvo repercusión económica.

- Informe de fiscalización de la contratación celebrada durante los ejercicios 2006 y 2007 por las Entidades sometidas al Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado mediante acuerdo del Pleno del Tribunal de Cuentas de 24 de marzo de 2011 y Resolución de la Comisión Mixta de 28 de abril de 2014.

- Informe de fiscalización de la contratación celebrada durante el ejercicio 2008 por las Entidades del Sector Público estatal sometidas a la Legislación de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado mediante acuerdo del Pleno del Tribunal de Cuentas de 31 de mayo de 2012 y Resolución de la Comisión Mixta de 28 de abril de 2014.

- Informe de fiscalización de la contratación celebrada durante el ejercicio 2009 por las Entidades Estatales que, de acuerdo con la Ley de Contratos del Sector Público, tienen la consideración de Administraciones Públicas, aprobado mediante acuerdo del Pleno del Tribunal de Cuentas de 20 de diciembre de 2012 y Resolución de la Comisión Mixta de 28 de abril de 2014.

- Informe de fiscalización de la contratación celebrada durante los ejercicios 2010 y 2011 por las Entidades Estatales que, de acuerdo con la Ley de Contratos del Sector Público, tienen la consideración de Administraciones Públicas, aprobado mediante acuerdo del Pleno del Tribunal de Cuentas de 23 de diciembre de 2013 y Resolución de la Comisión Mixta de 8 de abril de 2014.

Del examen de los mencionados informes y resoluciones, pueden extraerse, a modo de síntesis, las siguientes recomendaciones que afectan a la fase de ejecución de los contratos:

1ª.- Mejorar los estudios previos y las fases preparatorias de los contratos con la finalidad de evitar modificaciones, contratos complementarios, ampliaciones de plazos y retrasos insuficientemente justificados.

2ª.- Adoptar y/o reforzar las medidas de supervisión, seguimiento y control con el objetivo de que el contrato se ajuste a lo pactado, evitando o disminuyendo los retrasos y demoras en la ejecución.

3ª.- Adoptar las medidas necesarias para el más riguroso cumplimiento de los plazos en la emisión de certificaciones y la recepción de los contratos, haciendo efectivas las garantías en caso de incumplimiento y, en su caso, la imposición de penalidades.

4ª.- Justificar debidamente las necesidades o causas imprevistas que originan las modificaciones contractuales.

5ª.- Incluir entre las condiciones de ejecución medidas tendentes a promover la efectiva igualdad entre hombres y mujeres.

En relación con las tres primeras recomendaciones, en los apartados II.2. y II.3. se pone de manifiesto que, durante los ejercicios fiscalizados, continuaron produciéndose numerosas modificaciones, ampliaciones de plazos y suspensiones sin justificar o deficientemente justificadas, retrasos en las recepciones de los contratos, así como algunas paralizaciones muy relevantes sin la previa tramitación de los expedientes requeridos por la normativa, lo que pone de manifiesto el incumplimiento de las mencionadas recomendaciones.

En cuanto a la cuarta recomendación, en la práctica totalidad de las modificaciones examinadas se ha observado la inclusión de algunas actuaciones que ponen de manifiesto imprevisiones y deficiencias en las actuaciones preparatorias de los contratos, particularmente en los proyectos de obras, por lo que tampoco puede estimarse cumplida dicha recomendación.

Por lo que respecta a la quinta y última recomendación, en el anterior apartado II.10. se pone de manifiesto que, en los PCAP de 12 de los 67 contratos examinados, se establecieron condiciones especiales de ejecución con el fin de promover la igualdad entre mujeres y hombres en el mercado de trabajo, lo que supone el cumplimiento de la recomendación en el 18% de los contratos.

III. CONCLUSIONES

III.1. CONCLUSIONES EN RELACIÓN CON EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES LEGALES DE REMISIÓN DE DOCUMENTACIÓN AL TRIBUNAL DE CUENTAS (SUBPARTADO II.1)

1. Los departamentos ministeriales fiscalizados cumplieron de manera deficiente la obligación de comunicar de oficio al Tribunal de Cuentas las incidencias producidas durante la ejecución de los contratos rendidos al mismo, establecida en la normativa y en las instrucciones generales del propio Tribunal, no solo en cuanto al cumplimiento del plazo establecido para dichas comunicaciones (tres meses a contar desde la fecha en que se hubieran producido), sino también por la omisión de gran parte de las mismas. Así, el 59% de las incidencias fiscalizadas (188 de 316) no se comunicaron, en su momento, al Tribunal de Cuentas, que solo ha tenido conocimiento de las mismas con motivo de la presente fiscalización. Por otra parte, en algunos casos, la documentación de las incidencias comunicadas no se encontraba completa.
2. A la vista de la deficiente información remitida de oficio y con objeto de tener conocimiento del número total de contratos que habían experimentado incidencias en su ejecución y el alcance de las mismas, este Tribunal solicitó a los diferentes departamentos ministeriales la cumplimentación de unas relaciones certificadas comprensivas de todas las incidencias producidas durante el periodo fiscalizado en la ejecución de los contratos seleccionados; petición que fue atendida por todas las entidades requeridas aunque con una información deficiente en algunas de las relaciones aportadas. En este sentido, los datos contenidos en algunas de las relaciones certificadas, remitidas a petición del Tribunal de Cuentas, no se corresponden exactamente con otra documentación remitida al citado Tribunal, ya fuera de oficio o a requerimiento del mismo. En ocasiones, dichas relaciones recogen incidencias de las que no se había remitido documentación, o bien no incluyen incidencias de las que se ha enviado documentación. Finalmente, del examen de la documentación aportada, se desprende la existencia de algunas otras incidencias cuyos expedientes no han sido remitidos ni sus datos incluidos en las relaciones. En consecuencia, existen discordancias entre la información incluida en algunas relaciones certificadas y la información obrante en la documentación examinada, que ponen de manifiesto una deficiente elaboración de las citadas relaciones y cuestiona su fiabilidad.

III.2. CONCLUSIONES EN RELACIÓN CON LAS DESVIACIONES TEMPORALES PRODUCIDAS DURANTE LA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS (SUBPARTADO II.2)

3. Se produjeron en un elevado número de casos desviaciones temporales como consecuencia de reajustes de anualidades, de prórrogas o ampliaciones de plazos y de suspensiones temporales, totales o parciales, que no están adecuadamente justificadas en los expedientes al no constar, en algunos casos, las causas que las motivaron o, en otros, por figurar estas con excesiva generalidad, sin una adecuada precisión que permita valorar la oportunidad y procedencia de su concesión a los contratistas. En ocasiones, se aprobaron ampliaciones de plazos cuyos expedientes no han sido aportados, lo que evidencia una planificación y control de la ejecución deficientes.
4. Durante la ejecución de algunos contratos de obras, se produjeron importantes paralizaciones temporales, al inicio o durante su ejecución, sin haberse tramitado los preceptivos expedientes de suspensiones temporales totales y, por lo tanto, sin que consten sus causas ni se hayan justificado, lo que no es conforme a los artículos 102 del TRLCAP, 203 de la LCSP, 220 TRLCSP o 97 y 103 del RGLCAP.
5. En diez expedientes se produjeron unas desviaciones temporales totales superiores al 100% de los respectivos plazos de ejecución y, en otros cuatro expedientes, desviaciones

superiores al 50%, en las que se han observado las deficiencias que se exponen en el subapartado II.2 de este Informe.

6. Se observan deficiencias generalizadas en las recepciones de los contratos ya que, teniendo en cuenta que se deberían haberse emitido 45 actas de recepción durante el periodo fiscalizado en los contratos de la muestra, no se han aportado las actas de 18 contratos (40% del total de contratos que deberían haberse recepcionado), por lo que no se ha acreditado su correcta y completa ejecución, y las actas de otros 25 contratos (37% de la muestra) se realizaron fuera del plazo legal de un mes desde la terminación de la ejecución, lo que no se ajusta a los artículos 110 del TRLCAP, 205 de la LCSP o 222 del TRLCSP, con varios retrasos de hasta un año y siete meses, sin que consten las circunstancias que pudieran justificar estos retrasos que son especialmente perjudiciales para el interés público en el caso de los contratos de obras ya que, hasta que la recepción de conformidad no se produce, no pueden ser entregados los bienes al uso público o al servicio correspondiente.
7. En ningún caso se han impuesto a los contratistas penalidades o sanciones establecidas en los artículos 95 del TRLCAP, 196 de la LCSP o 212 del TRLCSP, por las paralizaciones y demoras en la ejecución de los contratos examinados, a pesar de que, en numerosos expedientes, no constan con claridad y precisión las causas de tales incidencias o no se han aportado los expedientes que debieron instruirse de acuerdo con la normativa, por lo que no ha podido constatarse la imputabilidad de las mismas.

III.3. CONCLUSIONES EN RELACIÓN CON LAS DESVIACIONES DE COSTES PRODUCIDAS DURANTE LA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS (SUBAPARTADO II.3)

8. En la mayoría de los expedientes examinados de las modificaciones de contratos en ejecución, con desviaciones de costes, no se ha acreditado que algunas de las actuaciones en ellos incluidas fueran imprevisibles en la preparación de los respectivos contratos primitivos o ponen de manifiesto errores u omisiones en los proyectos originarios, lo que impide considerarlas justificadas a los efectos de los artículos 101 TRLCAP, 92 *quáter* de la LCSP o 107 del TRLCSP, sin que conste la realización de actuaciones tendentes a la exigencia de las correspondientes responsabilidades a los autores o supervisores de los mismos, previstas en los artículos 217 y 219 del TRLCAP, 286 y 288 de la LCSP o 310 y 312 del TRLCSP, así como las disposiciones adicionales quinta del TRLCAP, vigésima segunda de la LCSP o decimonovena del TRLCSP.
9. Se ha observado una tramitación excesivamente dilatada de algunos expedientes de modificaciones de contratos, en los que se dejaron transcurrir entre 6 meses y 5 años y medio entre las primeras actuaciones aportadas y las formalizaciones de los respectivos contratos modificados; dilaciones que son especialmente incongruentes con la celeridad e inmediatez que deben caracterizar la resolución de cuantas incidencias puedan surgir en los contratos en ejecución.
10. Durante la ejecución de algunos contratos sometidos a la LES o al TRLCSP, se aprobaron modificaciones por un importe total acumulado superior al 10% de los respectivos precios primitivos y, por tanto, por encima del importe máximo permitido por los artículos 92 *quáter* de la LCSP o 107 del TRLCSP.
11. Durante la ejecución de un contrato de vigilancia de varias sedes del MSSSI (número 66 de la relación anexa) y como consecuencia del traslado del Protectorado de Fundaciones, que se hallaba inicialmente ubicado en una sede independiente, a la sede central del Ministerio, no se redujo el precio del contrato como hubiera sido procedente en cumplimiento del apartado 25.2 de la Hoja-Resumen del respectivo PCAP, por la desaparición de la necesidad de vigilar el edificio anteriormente ocupado por dicho Protectorado.

12. Se aprobaron precios nuevos contradictorios con imputación al 10% en exceso sobre los presupuestos vigente líquidos en las certificaciones finales o en las liquidaciones de algunos contratos, pero sin tramitarse los correspondientes expedientes de modificaciones, lo que no se ajusta a los artículos 234.3 del TRLCSP y 160 del RGLCAP, que solo permiten imputar con cargo al referido porcentaje el incremento de unidades realmente ejecutadas sobre las “*previstas en las mediciones*” -y, por consiguiente, en el presupuesto- del contrato originario.
13. En algunos contratos de obras, no se ha acreditado la retención adicional de crédito por el 10% del importe de adjudicación del contrato en el momento en que esta se realizó, requerida por el artículo 47.2 de la LGP para la cobertura de los posibles saldos a favor del contratista resultantes de la medición general de las obras ejecutadas.
14. Los precios de varios contratos no fueron revisados durante su ejecución a pesar de que, en los respectivos pliegos, se había previsto dicha revisión y de que se habían cumplido las condiciones legales requeridas para ello, lo que es contrario a los artículos 103 del TRLCAP, 77 de la LCSP y 89 del TRLCSP.
15. En las revisiones de precios efectuadas durante la ejecución de varios contratos, fueron indebidamente incluidas algunas prestaciones ejecutadas durante el primer año de ejecución y que, por tanto, debieron quedar excluidas de la revisión de acuerdo con el artículo 77.1 *in fine* de la LCSP.
16. Se observan deficiencias generalizadas en las liquidaciones de los contratos ya que, teniendo en cuenta que se deberían haberse liquidado 33 contratos de muestra durante el periodo fiscalizado, no se han aportado las liquidaciones de 24 de dichos contratos, con infracción de los artículos 110.4 y 147.3 del TRLCAP o 205.4 y 218 de la LCSP o 222.4 y 235 del TRLCSP, omisión que se observa, especialmente, en los contratos de servicios y de suministro y, en menor medida, en los contratos de obras.
17. En la ejecución del contrato de obras de abastecimiento a los núcleos de población inmediatos al acueducto Tajo-Segura TT.MM. varios de la provincia de Cuenca (nº 20 de la relación anexa, tramitado por el MAGRAMA), se produjeron importantes demoras y paralizaciones que implicaron una desviación temporal total representativa del 320,83% del plazo. Como consecuencia de las demoras imputables a la Administración se tramitó un expediente de indemnización por daños y perjuicios que terminó mediante una Resolución por la que se reconoció una indemnización a favor del contratista con un importe de 1.627.361,04 euros, aprobándose y disponiéndose el correspondiente gasto con el reconocimiento de la consiguiente obligación a cargo del erario público. En su dictamen, el Consejo de Estado puso de manifiesto, expresamente, la conveniencia de abrir una inspección para, en su caso, depurar las correspondientes responsabilidades, lo que no se ha realizado al considerarse por la Inspección General de Servicios del Ministerio que habían prescrito las responsabilidades disciplinarias derivadas de las deficiencias en la planificación global de las obras, en el análisis previo de los proyectos y en la coordinación de las obras, en un informe en el que, sin embargo, no se analizan ni valoran las consecuencias de las numerosas paralizaciones y demoras sufridas por las obras durante su ejecución, ni las posibles responsabilidades derivadas de las mismas, disciplinarias o de otra índole, algunas de las cuales podrían no haber prescrito.

III.4. CONCLUSIONES EN RELACIÓN CON LAS RESTANTES INCIDENCIAS PRODUCIDAS DURANTE LA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS (SUBPARTADO II.4 A II.8)

18. Dos de los contratos examinados fueron resueltos durante su ejecución sin que se hayan justificado adecuadamente las causas motivadoras de las resoluciones, en uno de ellos por la extraordinaria dilación temporal entre la redacción del proyecto y la ejecución de las obras, lo que pudo incidir en la obsolescencia del proyecto y la oposición que suscitó la

ejecución de las respectivas obras, y, en el otro, por haberse dejado transcurrir varios meses con retrasos e incumplimientos injustificados del contratista sin haberse realizado actuaciones para el resarcimiento a la Administración de los correspondientes daños y perjuicios por ejecución defectuosa y demora, lo que no es coherente con los artículos 95 del TRLCAP, 196 de la LCSP o 212 TRLCSP.

19. La limitada información y la escasa documentación aportada sobre las subcontrataciones pone de manifiesto, con carácter general, la falta del adecuado control y seguimiento administrativo sobre esta materia.
20. Los servicios objeto del contrato de limpieza, recepción y explotación de la cafetería comedor de la Residencia del Observatorio "Roque de los Muchachos" (número 27 de la relación anexa, correspondiente al MEYC/IAC) continuaron prestándose y abonándose después de haber expirado el respectivo plazo contractual y la única prórroga permitida y, por consiguiente, sin cobertura contractual, con incumplimiento del artículo 28 del TRLCSP, que prohíbe la contratación verbal salvo cuando el contrato tenga carácter de emergencia.
21. En algunos casos, se aprobaron prórrogas de contratos de servicios deficientemente motivadas o con precios desactualizados o con incongruencias cronológicas en la tramitación de los expedientes.
22. Destacan especialmente las incidencias producidas durante la ejecución del contrato de trabajos de protección ambiental Río Guadiana, derivado de la tramitación previa de un expediente de emergencia no justificado, cuyas obras fueron ejecutadas en 12 meses a pesar de tener un plazo de 24 meses sin haberse modificado, previamente, dicho plazo y en cuyas certificaciones de obras ejecutadas se han observado anomalías e irregularidades que se exponen en el subapartado II.8.

III.5. CONCLUSIONES EN RELACIÓN CON EL CUMPLIMIENTO DE LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES (SUBAPARTADO II.9)

23. A pesar de haberse previsto en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, la posibilidad de establecer en los PCAP de los contratos públicos condiciones especiales con el fin de promover la igualdad entre mujeres y hombres en el mercado de trabajo, se ha comprobado que solo en 12 de los 67 contratos analizados se previeron condiciones especiales de ejecución para la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres.

III.6. CONCLUSIONES EN RELACIÓN CON EL CUMPLIMIENTO DE LAS PRESCRIPCIONES DE TRANSPARENCIA ESTABLECIDAS POR LA NORMATIVA APLICABLE EN EL PERIODO FISCALIZADO (SUBAPARTADO II.10)

24. Habiéndose establecido en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno la obligación, entre otras, de publicar en los portales de transparencia la información relativa a las modificaciones de los contratos, así como las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos, excepto en un contrato, no se ha acreditado que las modificaciones de contratos y la resolución por desistimiento examinadas y aprobadas a partir del 10-12-2014 se publicaran en el Portal de Transparencia de la AGE.

III.7. CONCLUSIONES EN RELACIÓN CON EL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EFECTUADAS EN INFORMES ANTERIORES Y EN LAS RESOLUCIONES DE LA COMISIÓN MIXTA CONGRESO-SENADO PARA LAS RELACIONES CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS RELATIVAS A LA CONTRATACIÓN (SUBPARTADO II.11)

25. Durante los ejercicios fiscalizados, continuaron produciéndose numerosas modificaciones, ampliaciones de plazos y suspensiones sin justificar o deficientemente justificadas, retrasos en las recepciones de los contratos, así como algunas paralizaciones muy relevantes sin la previa tramitación de los expedientes requeridos por la normativa, lo que pone de manifiesto el incumplimiento de las mencionadas recomendaciones y, en la práctica totalidad de las modificaciones examinadas, se ha observado la inclusión de algunas actuaciones que ponen de manifiesto imprevisiones y deficiencias en las actuaciones preparatorias de los contratos, particularmente en los proyectos de obras. En consecuencia, no pueden estimarse cumplidas las recomendaciones sobre la ejecución de contratos contenidas en los anteriores informes del Tribunal de Cuentas y en las Resoluciones de la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas.

III.8. CONCLUSIONES GENERALES SOBRE LAS INCIDENCIAS PRODUCIDAS EN LA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS

26. La existencia de defectos o carencias en los proyectos iniciales, la falta de previsión, la descoordinación entre Administraciones, la ausencia de informes o de actuaciones preceptivas o la imprevisión acerca del resultado de dichas actuaciones, han ocasionado alteraciones sustantivas en cuanto al ritmo de ejecución, al coste final o a la rentabilidad social en términos de satisfacción del interés público al que deben responder.

27. El conjunto de las incidencias observadas en la ejecución de los contratos pone de manifiesto la falta de una adecuada planificación y coordinación administrativa, la existencia de actuaciones cronológicas incongruentes y, en general, una carencia del necesario rigor en la tramitación administrativa de las incidencias surgidas durante la ejecución.

IV. RECOMENDACIONES

IV.1. RECOMENDACIONES DIRIGIDAS A LOS ÓRGANOS DE CONTRATACIÓN

1.- Debería extremarse el rigor en la planificación y en las actuaciones previas a la contratación, con el fin de asegurar la mejor descripción técnica de las necesidades a cubrir, una correcta presupuestación de los contratos y la mayor diligencia posible en la elaboración, coordinación administrativa y supervisión de los proyectos de obras, especialmente en los grandes proyectos de infraestructuras, que deberían tramitarse de modo que comprendan todos y cada uno de los elementos necesarios para su ejecución, evitando así las modificaciones de los contratos y las alteraciones en su ejecución.

- 2.- Los órganos de contratación deberían efectuar un seguimiento riguroso de la ejecución de los contratos para asegurar que esta se ajusta a las cláusulas y condiciones contractuales recogidas en los correspondientes pliegos y a las necesidades reales existentes en cada momento. Con este fin, resultaría conveniente detallar suficientemente en los pliegos el modo en que se ha de llevar a cabo la supervisión de la actuación del contratista durante el desarrollo de la ejecución del contrato, además de la designación del responsable del contrato encargado de la supervisión y control del cumplimiento de aquel.
- 3.- Cuando se produzcan incidencias en la ejecución de los contratos que supongan perjuicios para el interés público, derivados de defectos o imprevisiones imputables a los autores o supervisores de los proyectos, o de incumplimientos contractuales por parte de las empresas contratistas, deberían exigirse las correspondientes responsabilidades o imponerse las penalidades o sanciones establecidas en los pliegos y en la legislación vigente en los casos en que resulte procedente.
- 4.- Resultaría conveniente que los órganos de contratación fiscalizados aplicasen, en lo posible, las previsiones legales, de carácter potestativo, tendentes a promover la igualdad efectiva entre mujeres y hombres en la contratación pública, de acuerdo con lo previsto en el artículo 33 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, mediante la inclusión, en su caso, de cláusulas en los PCAP que contemplen condiciones especiales de ejecución para promover la igualdad efectiva entre hombres y mujeres.

Madrid, 25 de julio de 2019

LA PRESIDENTA



María José de la Fuente y de la Calle

ANEXOS

RELACIÓN DE ANEXOS

ANEXO 1 85

ANEXO 2 91

**FISCALIZACIÓN DE LAS MODIFICACIONES Y OTRAS INCIDENCIAS SOBREVENIDAS DURANTE LA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS
CELEBRADOS POR LOS MINISTERIOS DEL ÁREA DE LA ADMINISTRACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO Y SUS ORGANISMOS
DEPENDIENTES EN EL PERIODO 2014 A 2016**

RELACIÓN DE CONTRATOS EXAMINADOS

Nº Informe	Tipo	Ministerio	Órgano de contratación	Objeto	Precio IVA excluido (en euros)	Fecha de formalización
1	SE	MAGRAMA	AEMET	SEGURIDAD Y VIGILANCIA DE DIVERSOS LOCALES DE LA AEMET	3.645.000,00	20-dic-2012
2	O	MAGRAMA	CHD	MEJORA DE LAS INSTALACIONES ACTUALES Y ELIMINACIÓN DE NUTRIENTES DE LAS EDAR DE CANTALEJO, ARÉVALO, PEÑARANDA DE BRACAMONTE Y EL BARCO DE ÁVILA	3.003.903,51	17-ene-2014
3	O	MAGRAMA	CHD	MEJORA DE LAS INSTALACIONES ACTUALES Y ELIMINACIÓN DE NUTRIENTES DE LAS EDAR DE MEDINA DEL CAMPO, ISCAR, TORDESILLAS, TUDELA DE DUERO, BENAVENTE Y TORO	2.985.410,57	17-ene-2014
4	O	MAGRAMA	CHGr	MODERNIZACIÓN DE REGADÍOS DE LAS VEGAS DEL GUADALQUIVIR. VEGAS BAJAS. SECTOR III. TT.MM. Vª DE LA REINA, CAZALILLA Y ESPELUY (JAÉN)	4.479.766,47	21-oct-2010
5	SE	MAGRAMA	CHGa	ASISTENCIA TÉCNICA PARA LA DIRECCIÓN DE OBRAS MEDIOAMBIENTALES Y FORESTALES EN LA CUENCA DEL GUADIANA.	1.355.412,14	3-sep-2012
6	O	MAGRAMA	CHGa	TRABAJOS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL EN EL TRAMO MEDIO DEL RIO GUADIANA (MASAS DE AGUA Y MÁRGENES DE LA CUENCA DEL GUADIANA (BADAJOZ). FASE I. FONDOS FEDER 2007-2013	1.234.185,32	28-jun-2013
7	SE	MAGRAMA	CHM	MANTENIMIENTO, CONSERVACIÓN Y EXPLOTACIÓN DE LAS REDES DE CONTROL DEL SISTEMA AUTOMÁTICO DE INFORMACIÓN HIDROLÓGICA (SAIH), DEL SISTEMA AUTOMÁTICO DE CALIDAD DE LAS AGUAS (SAICA) Y DE LA RED PIEZOMÉTRICA DE LA DEMARCACIÓN HIDROGRÁFICA	509.448,78	25-feb-2014
8	SU	MAGRAMA	CHS	SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA	10.123.182,60	22-mar-2012

9	SE	MAGRAMA	CHS	SERVICIOS MÍNIMOS INTEGRADOS DE MANTENIMIENTO Y EXPLOTACIÓN DE SAIH, SAICA Y ROEA	906.596,45	22-oct-2013
10	SE	MAGRAMA	CHS	TRABAJOS DE CARÁCTER MATERIAL, TOPOGRÁFICOS O CARTOGRAFICOS Y/O TOMA DE DATOS PREVIA, PERO NECESARIOS PARA LA REVISIÓN Y ACTUALIZACIÓN DE LOS DATOS SOBRE CÁNONES Y LAS CARACTERÍSTICAS DE LOS USOS PRIVATIVOS DE AGUAS PÚBLICAS EN LA CUENCA DEL SEGURA.	151.570,24	30-jun-2014
11	SU	MAGRAMA	CHS	SUMINISTROS DE ENERGÍA ELÉCTRICA A INSTALACIONES DE LA C.H.	10.534.664,12	1-sep-2014
12	SE	MAGRAMA	CHS	SERVICIOS DE APOYO EN LA TRAMITACIÓN DE LAS ACTUACIONES INCLUIDAS EN EL PROGRAMA FEDER 2007-2013, EJE PRIORITARIO EN EL ÁMBITO DE LA CONFEDERACIÓN HIDROGRÁFICA DEL SEGURA.	1.484.626,22	2-dic-2008
13	SE	MAGRAMA	CHS	SERVICIO DE APOYO A ACTUACIONES ORDINARIAS DE GESTIÓN DEL SERVICIO DE AGUAS SUBTERRÁNEAS EN LA CUENCA DEL SEGURA.	977.025,04	13-jul-2010
14	SE	MAGRAMA	CHS	ASISTENCIA TÉCNICA PARA LA REVISIÓN Y EN SU CASO EXTINCIÓN DE DERECHOS VIGENTES EN QUE SE CONSTATE LA INEXISTENCIA TOTAL O PARCIAL DE RIEGO EN LA CUENCA DEL SEGURA	408.600,00	8-jul-2010
15	O	MAGRAMA	CHT	ACONDICIONAMIENTO DE LAS INSTALACIONES ELECTROMECÁNICAS PARA PREVENCIÓN DE RIESGOS ANTE AVENIDAS DE LA PRESA DE EL CASTRO (TOLEDO)	1.168.849,09	11-mar-2014
16	O	MAGRAMA	DGSCM	SENDA PEATONAL ENTRE EL FARO DE CABO MAYOR HASTA LA VIRGEN DEL MAR. SANTANDER	808.767,40	28-nov-2013
17	SE	MAGRAMA	JC	SERVICIO DE TRASLADO DE MOBILIARIO, ENSERES Y DOCUMENTACIÓN EN TODAS LAS DEPENDENCIAS DEL DEPARTAMENTO Y ENTRE ESTE Y OTROS CENTROS OFICIALES	1.734.360,00	17-dic-2012
18	O	MAGRAMA	MCT	RENOVACIÓN DEL CANAL DE MURCIA SEGREGACIÓN TRAMO II KM 45 AL 81,6 MOLINA DE SEGURA	3.786.104,83	1-ene-2014
19	O	MAGRAMA	MCT	MEJORA DEL ABASTECIMIENTO A ASPE Y HONDÓN DE LAS NIEVES	2.288.112,00	5-may-2014
20	O	MAGRAMA	Ministro	ABASTECIMIENTO A LOS NÚCLEOS DE POBLACIÓN INMEDIATOS AL ACUEDUCTO TAJO-SEGURA. (TT. MM. VARIOS CUENCA)	18.935.356,00	5-jun-2007

21	O	MAGRAMA	Ministro	PROYECTO Balsa Llano de Cadimo - Modernización de la Zona Regable del Río Guadalbullón. TM de Jaén	58.996.928,57	23-may-2008
22	SE	MAGRAMA	OAPN	APOYO AL FUNCIONAMIENTO DE LOS CENTROS DE EDUCACIÓN AMBIENTAL DE UMBRALEJO Y GRANADILLA - LOTES 2 Y 3	300.150,00	20-jul-2011
23	O	MAGRAMA	SEMA	REHABILITACIÓN MEDIOAMBIENTAL DE LA FACHADA COSTERA DEL CASCO URBANO DE ALTEA. ALICANTE	3.660.443,40	29-nov-2013
24	SE	MAGRAMA	SEMA	MANTENIMIENTO, CONSERVACIÓN Y EXPLOTACIÓN DEL SISTEMA AUTOMÁTICO DE INFORMACIÓN HIDROLÓGICA (SAIH) DE LA CUENCA DEL TAJO 2011-2014	6.551.125,79	5-sep-2013
25	SE	MEYC	CIEMAT	SOPORTE A OPERACIONES DE INSTALACIONES I+D+I Y MANTENIMIENTO DE LAS INFRAESTRUCTURAS GENERALES DEL CEDER	214.859,50	4-ene-2013
26	SE	MEYC	CSIC	GESTIÓN TÉCNICA, SOPORTE A USUARIOS Y DOCUMENTACIÓN DEL REPOSITORIO INSTITUCIONAL DEL CSIC. DIGITAL CSIC	170.000,00	20-nov-2012
27	SE	MEYC	IAC	LIMPIEZA Y HABITACIONES, RECEPCIÓN Y EXPLOTACIÓN DE LA CAFETERÍA COMEDOR DE LA RESIDENCIA DEL OBSERVATORIO DEL ROQUE DE LOS MUCHACHOS	450.612,36	21-may-2012
28	SE	MEYC	JC	USO DE INFRAESTRUCTURAS Y PLATAFORMA TECNOLÓGICA DE PROCESO DE DATOS DEL MINISTERIO	2.347.846,00	25-nov-2013
29	SE	MESS	SGAF	SEGURIDAD Y VIGILANCIA DEL EDIFICIO OCUPADO POR LA INSPECCIÓN PROVINCIAL DE TRABAJO Y SS. DE BARCELONA	169.256,88	31-ene-2013
30	SE	MESS	SESS	SERVICIO DE CARÁCTER INFORMÁTICO CON DESTINO A LA SUBDIRECCIÓN GENERAL DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES Y A LA DIRECCIÓN GENERAL DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL	12.378.670,44	10-feb-2012
31	SE	MESS	SESS	TRASLADO DE MOBILIARIO, DOCUMENTACIÓN Y OTROS ENSERES EN LAS DEPENDENCIAS DE LOS SERVICIOS CENTRALES	872.881,36	31-oct-2012
32	SE	MESS	STI	IMPLANTACIÓN DE REDES CORPORATIVAS MULTISERVICIO PARA EL MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN Y PARA EL MINISTERIO DE IGUALDAD	13.370.282,43	22-mar-2011
33	SE	MIET	OEPM	MANTENIMIENTO GENERAL DE LA SEDE DE LA OEPM EN MADRID, PASEO DE LA CASTELLANA 75	361.328,00	19-feb-2014

34	SE	MIET	SGEATI	GESTIÓN OPERATIVA DE LA PRESENCIA DE TURESPAÑA EN MEDIOS SOCIALES ON LINE	170.000,00	27-ago-2013
35	SE	MF	DGC	EJECUCIÓN DE DIVERSAS OPERACIONES DE CONSERVACIÓN Y EXPLOTACIÓN EN N-332. ALICANTE	4.266.343,60	29-dic-2010
36	SE	MF	DGIF	REDACCIÓN DEL PROYECTO CONSTRUCTIVO DE LA LÍNEA DE ALTAS PRESTACIONES ORENSE-MONFORTE-LUGO SUBTRAMO MONFORTE-VILAR DE VARA. PLATAFORMA	1.496.397,63	22-dic-2009
37	SE	MF	DGIF	REDACCIÓN DEL PROYECTO CONSTRUCTIVO DE LA LÍNEA DE ALTAS PRESTACIONES ORENSE-MONFORTE-LUGO SUBTRAMO VILAR DE VARA-SARRIA. PLATAFORMA	1.449.075,36	21-dic-2009
38	SE	MF	DGIF	REDACCIÓN DEL PROYECTO CONSTRUCTIVO DE LA LÍNEA DE ALTAS PRESTACIONES ORENSE-MONFORTE-LUGO. SUBTRAMO SARRIA-VARIANTE DE LA PUEBLA DE SAN JULIÁN. PLATAFORMA	1.643.461,40	22-dic-2009
39	SE	MF	DGMM	SERVICIOS DE CONSULTORÍA PARA LA ACTUALIZACIÓN DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE CALIDAD ISO 9001:2008	141.409,75	27-abr-2012
40	SE	MF	JC	SEGURIDAD Y VIGILANCIA EN EL COMPLEJO DE LOS NUEVOS MINISTERIOS Y ZONAS COMUNES EXTERIORES DEL MISMO, DESDE EL 1 DE ENERO DE 2011 AL 31 DE DICIEMBRE DE 2012	4.701.524,24	30-dic-2010
41	SE	MF	JC	LIMPIEZA EN LA SEDE CENTRAL DEL MINISTERIO DE FOMENTO Y DEPENDENCIAS DEL MINISTERIO DE EMPLEO Y MINISTERIO DE SANIDAD	3.825.000,00	30-dic-2011
42	SE	MF	JC	MANTENIMIENTO INTEGRAL Y GESTIÓN TÉCNICA PARA LA SEDE DE LA D.G.I.G.N.	127.584,55	27-jul-2012
43	SE	MF	SEITV	REDACCIÓN PROYECTO TRAZADO Y CONSTRUCCIÓN DE MEJORAS FUNCIONALES DE SEGURIDAD VIAL Y CAPACIDAD DE LA AUTOVÍA V- 31 PK 2,5 AL 12,5. SILLA VALENCIA	1.187.247,68	14-dic-2012
44	O	MF	SEITV	AUTOVÍA DE SIERRA NEVADA (A-44) ALBOLOTE (ENLACE CON LA A-92) SANTA FE (ENLACE CON LA A-329) ANDALUCÍA ORIENTAL	72.496.866,52	20-dic-2007
45	O	MF	SEITV	AUTOVÍA DEL CANTÁBRICO A-8. TRAMO: LA ENCINA-TORRELAVEGA. PROVINCIA DE CANTABRIA	72.159.575,04	27-abr-2007
46	CO	MF	SEIP	CONCESIÓN DE OBRAS PÚBLICAS PARA LA CONSERVACIÓN Y EXPLOTACIÓN DE LA AUTOVÍA A-31 DEL PK 124 AL 235, TRAMO BONETE-ALICANTE	241.900.025,00	27-dic-2007

47	CO	MF	SEIP	CONCESIÓN DE OBRAS PÚBLICAS PARA LA CONSERVACIÓN Y EXPLOTACIÓN DE AUTOVÍA A-2 DEL PK 62 AL 139,5 TRAMO R2 SORIA-GUADALAJARA	263.575.672,00	26-dic-2007
48	SE	MF	SEITV	GESTIÓN DE SERVICIOS DE LA LÍNEA MARÍTIMA DE INTERÉS PÚBLICO MÁLAGA-MELILLA Y ALMERÍA-MELILLA	2.081.999,50	27-dic-2013
49	SE	MF	SEIP	EJECUCIÓN DE DIVERSAS OPERACIONES DE CONSERVACIÓN Y EXPLOTACIÓN EN A-23, N-234 Y N-211. TERUEL	7.071.965,24	13-ene-2011
50	SE	MF	SEIP	EJECUCIÓN DE DIVERSAS OPERACIONES DE CONSERVACIÓN Y EXPLOTACIÓN EN LA A-7, LA A-91 Y LA N-342a	8.792.970,44	30-nov-2010
51	SE	MF	SEIP	EJECUCIÓN DE DIVERSAS OPERACIONES DE CONSERVACIÓN Y EXPLOTACIÓN EN LA A-49, PK 31,5 AL 84,0; H-31, PK.77,82 AL 84,642; Y N-435, PK. 169,2 AL 221,1 PROVINCIA DE HUELVA	6.025.000,00	26-sep-2011
52	SE	MF	SEIP	CONSERVACIÓN INTEGRAL E-15 A-17 PK 480 A 532 V-21 PK 0 AL 18,8 V-23 PK 0 AL 8,23 V-30 PK 0 A 17,08 V-31 PK 0 A 11,850 CORREDOR SILLA-PICASSENT. VALENCIA	13.676.048,95	21-mar-2012
53	SE	MF	SGAGF	SERVICIO DE APOYO A LA GESTIÓN DE LOS SISTEMAS E INFRAESTRUCTURA INFORMÁTICA	2.408.302,00	27-jun-2012
54	SE	MINHAP	JC	DESARROLLO Y MANTENIMIENTO EVOLUTIVO DE APLICACIONES EN EL ENTORNO TECNOLÓGICO DE LA SUBSECRETARIA	2.145.798,72	2-ago-2012
55	SE	MINHAP	JC	PRESTACIÓN DE SERVICIOS POSTALES	6.151.470,42	1-ago-2013
56	SE	MINHAP	PME	VIGILANCIA Y PROTECCIÓN DE LA SEDE CENTRAL	519.220,95	29-jun-2012
57	O	MINHAP	SHAP	OBRAS PARA LA IMPLANTACIÓN DE LAS OFICINAS PARA EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN LOS LOCALES SITOS EN LA C/CEA BERMÚDEZ Nº 68 Y C/SAN FRANCISCO DE SALES Nº 6 DE MADRID.	1.228.827,04	12-jun-2013
58	O	MINHAP	SHAP	OBRAS DE REHABILITACIÓN DE LA ANTIGUA SUCURSAL DEL BANCO DE ESPAÑA EN PAMPLONA	2.364.744,76	20-nov-2014
59	SU	MSSSI	SSPSI	SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA EN ALCALÁ 37 DE MADRID	1.584.000,00	1-ene-2012
60	SE	MSSSI	AEMPS	SERVICIO DE GRABACIÓN DE DATOS Y DISTRIBUCIÓN DE DOCUMENTACIÓN EN LA AGENCIA ESPAÑOLA DE MEDICAMENTOS Y PRODUCTOS SANITARIOS	1.668.422,84	7-ago-2012

61	SU	MSSSI	AEMPS	SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA EN LAS SEDES DE LA AEMPS	233.519,57	30-mar-2012
62	SE	MSSSI	AEMPS	SERVICIOS INFORMÁTICOS EN LA AGENCIA ESPAÑOLA DE MEDICAMENTOS Y PRODUCTOS SANITARIOS	236.449,78	29-nov-2013
63	SE	MSSSI	INJUVE	VIGILANCIA Y SEGURIDAD DEL CENTRO EUROLATINOAMERICANO DE JUVENTUD	311.475,70	5-nov-2012
64	SE	MESSI	INC	PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS POSTALES EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL DE ARBITRAJE QUE SE SEGUIRÁ ANTE LA JUNTA ARBITRAL NACIONAL DE CONSUMO, ADSCRITA AL INSTITUTO NACIONAL DE CONSUMO	366.318,00	9-ago-2013
65	SE	MSSSI	SESSI	ASISTENCIA A VICTIMAS DE DISCRIMINACIÓN POR ORIGEN RACIAL O ÉTNICO Y PROMOCIÓN DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD DE TRATO Y NO DISCRIMINACIÓN	495.800,00	15-mar-2013
66	SE	MSSSI	SSSSI	VIGILANCIA Y SEGURIDAD EN DEPENDENCIAS DEL MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD, SECRETARIA DE ESTADO DE IGUALDAD Y PROTECTORADO DE FUNDACIONES	821.424,95	27-dic-2013
67	SE	MSSSI	SSSSI	SERVICIO DE TELECOMUNICACIONES DEL MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD, SUS ORGANISMOS E INSTITUTO DE SALUD CARLOS III	9.897.019,53	29-jun-2012

**FISCALIZACIÓN DE LAS MODIFICACIONES Y OTRAS INCIDENCIAS SOBREVENIDAS DURANTE LA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS
CELEBRADOS POR LOS MINISTERIOS DEL ÁREA DE LA ADMINISTRACIÓN ECONÓMICA DEL ESTADO Y SUS ORGANISMOS
DEPENDIENTES EN EL PERIODO 2014 A 2016**

INCIDENCIAS EN LAS QUE SE HAN OBSERVADO DEFICIENCIAS POR CONTRATOS EXAMINADOS³¹

Nº Contrato	AP	S	D	P	M	CC	RP	R	CF	L	C	SC	RC	O
1				X			X	X		X				
2	X	X	X		X		X	X	X					X
3	X	X	X				X	X	X					X
4	X	X						X						
5	X							X						
6					X			X	X					X
7				X				X		X				
8								X		X				
9								X						
10	X	X						X						
11								X		X				
12				X				X						

³¹ Siglas de este anexo: AP: ampliaciones de plazos; S: suspensiones temporales; D: otras demoras; P: prórrogas de servicios; M: modificaciones; CC: contratos complementarios; RP: revisiones de precios; R: recepciones; CF: certificaciones finales; L: liquidaciones; C: cesiones; SC: subcontrataciones; RC: resoluciones contractuales; O: otras incidencias.

Nº Contrato	AP	S	D	P	M	CC	RP	R	CF	L	C	SC	RC	O
13							x							
14								x		x				
15	x							x		x				
16											x	x	x	
17														
18	x				x			x				x		
19	x				x			x	x		x			
20	x	x			x			x				x		x
21	x	x			x			x						
22										x				
23													x	
24							x							
25								x		x				
26														
27				x			x	x		x				
28														
29														
30							x	x		x				
31								x						
32							x	x		x				
33										x				
34								x		x				

Nº Contrato	AP	S	D	P	M	CC	RP	R	CF	L	C	SC	RC	O
35					X		X	X		X				
36	X	X			X			X		X				
37	X	X			X			X		X				
38	X	X			X			X		X				
39								X						
40								X		X				
41								X		X				
42										X				
43	X						X							
44	X	X			X		X							X
45	X		X		X	X		X	X					X
46														
47														
48										X				
49		X	X		X		X	X		X				
50		X	X				X	X		X				
51					X		X	X		X				
52														
53								X		X				
54								X						
55					X		X	X		X				
56								X		X	X			

