

# TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 1.343

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS PARA LA  
EJECUCIÓN DEL PROYECTO Y OBRA DEL PUENTE SOBRE LA  
BAHÍA DE CÁDIZ, “PUENTE DE LA CONSTITUCIÓN DE 1812”,  
EJERCICIOS 2007-2017**



**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 19 de diciembre de 2019, el **INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS PARA LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO Y OBRA DEL PUENTE SOBRE LA BAHÍA DE CÁDIZ, “PUENTE DE LA CONSTITUCIÓN DE 1812”, EJERCICIOS 2007-2017** 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.....	9
I.1.	INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR.....	9
I.2.	ANTECEDENTES, ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL.....	9
I.3.	OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN.....	10
I.4.	MARCO NORMATIVO.....	11
I.5.	TRÁMITE DE ALEGACIONES.....	12
II.	RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN.....	14
II.1.	ANÁLISIS DEL CONTRATO PRINCIPAL DE LA OBRA “NUEVO ACCESO A CÁDIZ. TRAMO: PUENTE SOBRE LA BAHÍA” (EXPTE. 40-CA-4040).....	14
II.1.1.	Antecedentes y objeto del contrato.....	14
II.1.2.	Tramitación del procedimiento de contratación.....	16
II.1.3.	Ejecución.....	24
II.2.	ANÁLISIS DEL PROYECTO COMPLEMENTARIO Nº 1: “OBRAS DE ADAPTACIÓN DE LA PLATAFORMA TRANVIARIA. NUEVO ACCESO A CÁDIZ. TRAMO: PUENTE SOBRE LA BAHÍA” (EXPTE. 40-CA-4041).....	48
II.2.1.	Objeto del contrato.....	48
II.2.2.	Tramitación.....	49
II.2.3.	Ejecución.....	53
II.3.	ANÁLISIS DEL PROYECTO COMPLEMENTARIO Nº 2 “TRABAJOS PARA LA TERMINACIÓN DE LAS OBRAS. NUEVO ACCESO A CÁDIZ. TRAMO PUENTE SOBRE LA BAHÍA” (EXPTE. 40-CA-4042).....	55
II.3.1.	Objeto del contrato.....	55
II.3.2.	Tramitación.....	57
II.3.3.	Ejecución.....	60
II.4.	ANÁLISIS DEL PROYECTO COMPLEMENTARIO Nº 3 “ORGANIZACIÓN DE LA EXPLOTACIÓN DEL PUENTE. NUEVO ACCESO A CÁDIZ. TRAMO: PUENTE SOBRE LA BAHÍA” (EXPTE. 40-CA-4043).....	61
II.4.1.	Objeto del contrato.....	61
II.4.2.	Tramitación.....	62
II.4.3.	Ejecución.....	66
II.5.	ANÁLISIS DE OTROS CONTRATOS Y ENCOMIENDAS DE GESTIÓN VINCULADOS A LA EJECUCIÓN DE LA OBRA.....	67
II.5.1.	Contratos de consultoría, asistencia y servicios y contratos menores.....	67
II.5.2.	Encomiendas de gestión.....	74
II.6.	ANÁLISIS DE LA PRESUPUESTACIÓN Y PLANIFICACIÓN DEL PROYECTO.....	76
II.6.1.	Presupuestación y ejecución presupuestaria.....	76
II.6.2.	Planificación de la obra.....	79
II.7.	CUMPLIMIENTO DE LAS PRESCRIPCIONES DE TRANSPARENCIA ESTABLECIDAS POR LA NORMATIVA APLICABLE EN EL PERIODO FISCALIZADO.....	82
II.8.	CUMPLIMIENTO DE LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES, EN TODO AQUELLO EN QUE LO	

DISPUESTO EN ESTA NORMA PUDIERA TENER RELACIÓN CON EL OBJETO DE LAS ACTIVIDADES FISCALIZADORAS .....	83
III. CONCLUSIONES.....	84
III.1. CONCLUSIONES DE CARÁCTER GENERAL.....	84
III.2. CONCLUSIONES RELATIVAS A LA TRAMITACIÓN DE LOS CONTRATOS.....	85
III.3. CONCLUSIONES RELATIVAS A LA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS.....	87
III.4. CONCLUSIONES RELATIVAS A LOS CONTRATOS DE SERVICIOS Y CONTRATOS MENORES VINCULADOS A LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO .....	87
III.5. CONCLUSIONES RELATIVAS A LAS ENCOMIENDAS DE GESTIÓN VINCULADAS A LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO .....	88
III.6. CONCLUSIONES RELATIVAS A LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA Y PLANIFICACIÓN DE LA OBRA.....	88
IV. RECOMENDACIONES .....	89
IV.1. RECOMENDACIONES RELATIVAS A LA PLANIFICACIÓN DE LAS GRANDES OBRAS DE INFRAESTRUCTURAS.....	89
IV.2. RECOMENDACIONES RELATIVAS A LA CONTRATACIÓN DE LAS GRANDES OBRAS DE INFRAESTRUCTURAS.....	89
IV.3. RECOMENDACIONES RELATIVAS A LAS PREVISIONES EN MATERIA DE CONTRATACIÓN CONTENIDAS EN LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES.....	90
V. ANEXOS.....	91

## RELACIÓN DE ABREVIATURAS, SÍMBOLOS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS

---

BOE	Boletín Oficial del Estado
DGC	Dirección General de Carreteras
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea
Expte.	Expediente
LCSP	Ley de Contratos del Sector Público
LFTCU	Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas
LGP	Ley General Presupuestaria
LOFAGE	Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado
LOTCU	Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas
LPAC	Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
LRJPAC	Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
LRJSP	Ley de Régimen Jurídico del Sector Público
PCAP	Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares
PGE	Presupuestos Generales del Estado
RGLCAP	Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas
TRLCAP	Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas
TRLCSP	Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público
UTE	Unión Temporal de Empresas





## RELACIÓN DE CUADROS

---

CUADRO Nº 1. DESGLOSE DEL PRESUPUESTO DE LICITACIÓN (EXPTE. 40-CA-4040) .....	19
CUADRO Nº 2. PREVISIÓN DE ANUALIDADES SEGÚN PRESUPUESTO DE LICITACIÓN (EXPTE. 40-CA-4040) .....	19
CUADRO Nº 3. PRESUPUESTO DE INVERSIÓN (EXPTE. 40-CA-4040).....	20
CUADRO Nº 4. PREVISIÓN DE ANUALIDADES SEGÚN CONTRATO (EXPTE. 40-CA-4040) ...	23
CUADRO Nº 5. SINOPSIS DE LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO (EXPTE. 40-CA-4040).....	24
CUADRO Nº 6. IMPORTE DE LOS CONTRATOS DE OBRA .....	25
CUADRO Nº 7. MODIFICADO Nº 1. DISTRIBUCIÓN POR ANUALIDADES .....	28
CUADRO Nº 8. IMPORTES DEL PROYECTO MODIFICADO Nº 1 Y DEL PROYECTO COMPLEMENTARIO Nº 1 EN RELACIÓN CON EL IMPORTE PRIMITIVO DEL CONTRATO 40-CA-4040 .....	31
CUADRO Nº 9. MODIFICADO Nº 3. DISTRIBUCIÓN POR ANUALIDADES .....	36
CUADRO Nº 10. REAJUSTES DE ANUALIDADES TRAMITADOS EN EL EXPTE. 40-CA-4040 .	44
CUADRO Nº 11. REAJUSTE DE ANUALIDADES EXPTE. 40-CA-4042.....	60
CUADRO Nº 12. REAJUSTE DE ANUALIDADES EXPTE. 40-CA-4043.....	67
CUADRO Nº 13. PREVISIONES Y EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL PROYECTO DE INVERSIÓN 2000.17.038.0480.00.....	78



## RELACIÓN DE GRÁFICOS

---

GRÁFICO N° 1. PUENTE DE LA CONSTITUCIÓN DE 1812.....	14
GRÁFICO N° 2. PLANO DE UBICACIÓN DE LA OBRA.....	16
GRÁFICO N° 3. SECCIÓN TRANSVERSAL DEL PUENTE.....	47



## I. INTRODUCCIÓN

### I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR

El presente informe ha sido realizado de conformidad con la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (LOTUCU) y la Ley 7/1988, de 5 de abril, reguladora de su funcionamiento (LFTCU), en cumplimiento del Programa de Fiscalizaciones para el año 2016 aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 22 de diciembre de 2015, en el que fue incluida, a iniciativa del propio Tribunal, la realización de una *Fiscalización de los contratos para la ejecución del proyecto y obra del puente sobre la Bahía de Cádiz, “Puente de la Constitución de 1812”, ejercicios 2007-2015*.

Como consecuencia de los trabajos preliminares de fiscalización, se puso de manifiesto que, si bien el puente fue puesto en servicio en septiembre de 2015 (fecha final del ámbito temporal inicialmente previsto para la fiscalización), la obra principal no finalizó realmente hasta marzo de 2016, siendo recibida en mayo de dicho año 2016 y liquidada en 2018. A esta obra principal, se sumaron tres proyectos de obras complementarias, el último de los cuales habría de finalizar en enero de 2017, y liquidarse en 2019. Esta prolongación de las obras supuso, de una parte, que los trabajos de fiscalización se pospusieran al momento de su finalización efectiva, y de otra, que el ámbito temporal de la fiscalización se extendiera al ejercicio 2017, haciéndose constar de esta forma en los Programas de Fiscalizaciones para los años 2017 y siguientes en su denominación definitiva: *Fiscalización de los contratos para la ejecución del proyecto y obra del puente sobre la Bahía de Cádiz, “Puente de la Constitución de 1812”, ejercicios 2007-2017*. Las correspondientes directrices técnicas de la fiscalización fueron aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su sesión de 30 de mayo de 2017.

### I.2. ANTECEDENTES, ÁMBITOS 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 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, transparencia, así como a la sostenibilidad ambiental y la igualdad de género, de conformidad con los artículos 11.a) de la LOTCU y 31.c), 39 y 40 de la LFTCU.

Por ello, se ha considerado oportuno analizar la gestión contractual que ha dado soporte a la obra del Puente sobre la Bahía de Cádiz, una obra de gran relevancia técnica y repercusión social, que ha supuesto la culminación de un proyecto cuya ejecución se ha extendido a lo largo de diez años (2007-2017) y que ha implicado una inversión para el Ministerio de Fomento que ascendió, al cierre del ejercicio 2018, a 490.204.646,59 euros.

Con esta fiscalización se da igualmente cumplimiento a los principales objetivos contemplados en el *Documento de planificación de la actividad fiscalizadora 2015-2017* así como en el *Plan estratégico del Tribunal de Cuentas 2018-2021*, en particular, los de fiscalizar ámbitos de gestión cuantitativamente relevantes con volúmenes significativos de gasto, y que comporten actuaciones económico-financieras de relevancia y actualidad.

El ámbito objetivo de la fiscalización está constituido por los contratos formalizados para la ejecución del proyecto y obra del puente sobre la Bahía de Cádiz, conocido como “Puente de la Constitución de 1812”, así como los demás instrumentos jurídicos formalizados para este fin y sus correspondientes expedientes administrativos.

El ámbito subjetivo de la fiscalización está constituido por el Ministerio de Fomento, en particular la Dirección General de Carreteras (en adelante DGC), como órgano responsable de la gestión y

tramitación de los correspondientes expedientes de contratación. La financiación de la obra se produjo en su integridad con cargo a los créditos presupuestarios del Ministerio de Fomento.

En cuanto al ámbito temporal, la fiscalización se refiere a los contratos y demás instrumentos jurídicos formalizados en los ejercicios 2007-2017, que es el periodo que comprende el inicio de la ejecución de la obra y su finalización.

Asimismo, cuando ha resultado procedente, ha sido tenida en cuenta la información precisa sobre los estudios previos y los contratos relacionados con esta obra llevados a cabo con anterioridad al periodo fiscalizado, a fin de facilitar el análisis completo de toda la tramitación administrativa que ha dado lugar a la construcción del "Puente de la Constitución de 1812".

En concreto, han sido objeto de la fiscalización el contrato principal de la obra, 3 contratos de obras complementarias, 7 contratos de consultoría, asistencia y servicios, 10 contratos menores y 3 encomiendas de gestión, vinculados todos ellos a la ejecución de la obra. Acompaña a este informe un anexo nº 1 en el que se relacionan estos contratos con expresión de su objeto, procedimiento, fecha e importe de adjudicación, así como las encomiendas realizadas.

### **I.3. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN**

La fiscalización ha tenido por finalidad comprobar la observancia de la legalidad en la preparación, tramitación, adjudicación, seguimiento de la ejecución y terminación de los contratos para la ejecución del proyecto y obra del puente sobre la Bahía de Cádiz, "Puente de la Constitución de 1812", así como de los demás instrumentos jurídicos de naturaleza convencional celebrados con este mismo fin, siendo por tanto una fiscalización de cumplimiento.

En particular, de acuerdo con las directrices técnicas aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas, los objetivos de la fiscalización se han centrado en la verificación de los siguientes aspectos:

- a) El cumplimiento de la normativa aplicable, en particular, la legislación contractual.
- b) El cumplimiento de los procedimientos administrativos y de gasto en la tramitación de los expedientes.
- c) La existencia de mecanismos de seguimiento y control de la ejecución de los instrumentos jurídicos formalizados (contratos, encomiendas, convenios).
- d) La existencia de modificaciones, prórrogas, suspensiones, reajustes de anualidades o cualesquiera otras incidencias en la ejecución de los instrumentos jurídicos formalizados y su adecuación a los principios de legalidad y eficiencia.
- e) La existencia de contratos complementarios verificando, en particular, si están adecuadamente justificados con arreglo a la legalidad, su repercusión en el importe del contrato inicial, y si llevan aparejadas suspensiones de la ejecución durante su tramitación y, en su caso, sus efectos.
- f) La ejecución del presupuesto y la correcta planificación y presupuestación de la obra.
- g) El cumplimiento de las prescripciones de transparencia establecidas por la normativa aplicable en el periodo fiscalizado.
- h) El cumplimiento de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, en todo aquello en que lo dispuesto en esta norma pudiera tener relación con el objeto de las actividades fiscalizadoras.

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.

En el desarrollo de las actuaciones fiscalizadoras no se han producido limitaciones que hayan impedido cumplir los objetivos previstos.

El Ministerio de Fomento ha cumplido con sus obligaciones de rendición de cuentas y con el deber de colaboración con el Tribunal de Cuentas durante el periodo fiscalizado. No obstante, cabe recordar que ya en el *Informe de Fiscalización relativa a la contratación del sector público estatal celebrada durante el ejercicio 2012* y en el *Informe de Fiscalización de la contratación celebrada en 2013 por los ministerios, organismos y otros entes dependientes del área de la Administración Económica del Estado*, aprobados por el Pleno del Tribunal los días 20 de diciembre de 2014 y 22 de julio de 2016 respectivamente, se advirtió de la existencia de numerosas incidencias en la ejecución de los contratos -modificados, suspensiones, variaciones en el plazo de ejecución y resoluciones- celebrados por la DGC, que no fueron debidamente comunicadas al Tribunal de Cuentas y que revelaban asimismo el incumplimiento de los plazos contractuales y legales para la recepción y liquidación de los contratos. Estas incidencias también han afectado a los contratos objeto de la presente fiscalización, como se verá más adelante, y siguen produciéndose en la actualidad.

#### **I.4. MARCO NORMATIVO**

La normativa de referencia en la fiscalización de los contratos para la ejecución del proyecto y obra del puente sobre la Bahía de Cádiz, "Puente de la Constitución de 1812", ejercicios 2007-2017, ha sido, esencialmente, la siguiente:

- Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (LOTCU).
- Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCU).
- Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio (TRLCAP).
- Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (LCSP de 2007).
- Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (TRLCSPP).
- Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP de 2017).
- 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 (RGLCAP).
- 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.
- Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP).
- 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 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.
- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC).
- Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE).
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

Debe tenerse en cuenta que durante el periodo fiscalizado se han sucedido distintas leyes reguladoras de la contratación pública. En cada uno de los contratos formalizados para la ejecución de la obra del puente sobre la Bahía de Cádiz se ha aplicado la correspondiente ley de contratos vigente en el momento de su tramitación. De esta manera, en el presente Informe se hace referencia, en cada caso, al TRLCAP de 2000, a la LCSP de 2007 o al TRLCSP de 2011, según hayan sido de aplicación a los distintos contratos que han dado soporte a los trabajos de la obra del Puente sobre la Bahía de Cádiz.

La LCSP de 2017 no ha sido de aplicación durante el periodo fiscalizado.

## **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 fueron remitidos el día 4 de septiembre de 2019 para la formulación de las alegaciones oportunas y la presentación de los documentos y justificantes que se estimasen convenientes, tanto al actual responsable del Ministerio de Fomento como a quienes fueron titulares del departamento a lo largo del periodo fiscalizado.

Tanto el actual Ministro de Fomento como la que fuera Ministra en el periodo comprendido entre el 22 de diciembre de 2011 y el 4 de noviembre de 2016 solicitaron una prórroga para la cumplimentación del trámite hasta el día 4 de octubre de 2019, prórroga que fue concedida.

Únicamente formuló escrito de alegaciones, dentro del plazo señalado para ello, la referida exministra.

Una vez finalizado el plazo prorrogado para la remisión de alegaciones tuvo entrada en el Registro General del Tribunal de Cuentas, el día 9 de octubre de 2019, con registro de salida del Ministerio del anterior día 8, un escrito del actual Ministro de Fomento adjuntando las alegaciones del departamento integradas por un documento elaborado por la DGC y otro por la Dirección General de Organización e Inspección del Ministerio. A pesar de haber sido presentados estos documentos fuera de plazo, de acuerdo con la Norma de Procedimiento nº 62, de las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas (aprobadas por el Pleno el 23 de diciembre de 2013), su contenido ha sido valorado y tenido en cuenta a efectos de introducir eventuales modificaciones en el informe. No obstante lo anterior, de acuerdo con la misma Norma nº 62, estas alegaciones



recibidas fuera de plazo no pueden ser adjuntadas al informe, por no reunir los requisitos exigidos en el artículo 44 de la LFTCu.

Debe indicarse a este respecto que, con carácter general, los documentos remitidos por el Ministerio de Fomento en este trámite de alegaciones contienen opiniones o manifestaciones relativas a las singularidades y dificultades de gestión de un proyecto como el fiscalizado. En el caso del documento elaborado por la DGC, junto a las argumentaciones relativas a la singularidad y relevancia de la actuación acometida y su comparación con otros puentes internacionales – aspectos que no han sido objeto de la fiscalización-, se incluyen otras que resultan particularmente llamativas, habida cuenta de la especial significación como gestor de contratos públicos del órgano que las emite. A este respecto, resulta pertinente reproducir algunas de las afirmaciones que la DGC incluye en su documento de alegaciones en las que se relativiza la importancia del procedimiento administrativo de contratación, haciendo prevalecer el principio de eficacia sobre el de legalidad, lo que no puede considerarse compatible con el régimen jurídico administrativo español aplicable al sector público. Así, cuando señala: *“Resulta muy difícil que los simples documentos administrativos que soportan la actuación reflejen la justificación de las diversas situaciones y los condicionantes que se pusieron de manifiesto durante la gestión”*; o *“el análisis de esta actuación no debería acometerse considerando exclusivamente la tramitación administrativa seguida de una forma aislada, a la vista de los criterios y sensibilidades actuales”*; o *“por pura eficiencia administrativa, las distintas resoluciones de la tramitación administrativa ligada al contrato no se extienden en todos los detalles que concurren en la actuación”*; o *“la formalización del contrato en documento administrativo tradicionalmente se vino delegando en los Jefes de Demarcación [de forma irregular] por pura eficiencia administrativa”*; o *“la contratación administrativa se encuentra plenamente regulada por un procedimiento que descarga al documento formal del contrato de gran parte de su significado jurídico”*. Asimismo, el mencionado documento de la DGC incluye afirmaciones que también relativizan la importancia y el rigor exigible a la planificación en la contratación y en la ejecución de los trabajos preparatorios de los proyectos, lo que no parece compatible con las propias normas reguladoras del procedimiento de contratación y con los principios de responsabilidad, objetividad, transparencia y uso eficiente de los recursos públicos. Así, se afirma: *“En función de las incertidumbres concurrentes, los estudios técnicos, anteproyectos y proyectos, o incluso las ofertas técnicas de los licitadores no constituyen más que previsiones y aproximaciones al problema que se aborda”*; o *“como cualquier empeño humano que constituye un prototipo, la capacidad de predecir plazos y costes, máxime para la administración, resulta muy limitada”*; o *“ante una situación tan singular (...) no resulta extraño que la estimación económica de su coste resulte difícil para la Administración”*. Afirmaciones, todas ellas, que no pueden ser compartidas.

En todo caso, las justificaciones y explicaciones realizadas por los alegantes han sido examinadas y tratadas, tomándose en cuenta en este informe e integrándose en el mismo cuando se han estimado suficientemente fundamentadas y sustentadas, y dándose contestación a aquellas cuyos criterios interpretativos o valorativos no han podido ser compartidos. No se han tenido en consideración las meras explicaciones de las actuaciones de los órganos fiscalizados o que plantean criterios, consideraciones o argumentaciones no fundamentadas o no soportadas legal o documentalmente. 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

La exposición de los resultados de la fiscalización se presenta siguiendo el criterio de unidad de expediente. Así, en primer lugar se expondrán los resultados relativos al contrato principal de la obra y sus modificaciones (expte. 40-CA-4040). A continuación le seguirá la exposición atinente a los 3 contratos de obras complementarias celebrados (exptes. 40-CA-4041, 40-CA-4042 y 40-CA-4043) y finalmente se abordará el análisis de los contratos de servicios y encomiendas de gestión vinculados a la ejecución de la obra durante el periodo fiscalizado. La secuencia temporal de los contratos no ha sido siempre sucesiva sino que, en la mayoría de ocasiones, se superpone con hitos relevantes de la ejecución del contrato principal. Por esta razón, cuando resulte preciso, se harán referencias recíprocas de unos contratos a otros para ubicarlos adecuadamente en su tramitación o ejecución con respecto a los demás. Estas referencias resultan especialmente necesarias en relación con los 3 contratos complementarios, que fueron tramitados simultáneamente con 2 de las modificaciones del contrato principal. En último lugar, se incorpora un epígrafe específico sobre la presupuestación y la planificación del Proyecto.

### II.1. ANÁLISIS DEL CONTRATO PRINCIPAL DE LA OBRA “NUEVO ACCESO A CÁDIZ. TRAMO: PUENTE SOBRE LA BAHÍA” (EXPTE. 40-CA-4040)

#### II.1.1. Antecedentes y objeto del contrato

##### II.1.1.1. ANTECEDENTES

Las obras de construcción del “Puente de la Constitución de 1812” sobre la Bahía de Cádiz, han seguido una compleja y dilatada tramitación administrativa que culmina con la adjudicación y ejecución del contrato 40-CA-4040, que es el objeto principal de la presente fiscalización, junto a los contratos a él asociados.

#### **GRÁFICO Nº 1. PUENTE DE LA CONSTITUCIÓN DE 1812**



Fuente: Ministerio de Fomento.

Para abordar adecuadamente el análisis de este contrato resulta preciso recordar los antecedentes más relevantes de la obra, así como las principales actuaciones preparatorias llevadas a cabo con carácter previo a su inicio.

Los antecedentes directos del expediente administrativo del contrato de obras se remontan, como exponen tanto la Memoria del Proyecto como el Informe-propuesta sobre la justificación de la necesidad del contrato, a sendos estudios de la red viaria y accesos a Cádiz, de abril de 1989 y de diciembre de 1990, llevados a cabo por el Ministerio de Fomento (entonces Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo), que dieron lugar a la realización del denominado “**Anteproyecto A4-CA-**

**04: Nuevo acceso a Cádiz a través de la Bahía**”. La Orden de Estudio de este anteproyecto fue dictada por la DGC el 1 de agosto de 1991 y gestionada mediante un contrato de consultoría y asistencia cuyo objeto fue la *“Redacción del anteproyecto: Nuevo acceso a Cádiz mediante un puente o un túnel. Nuevo acceso a Cádiz. Tramo: Cádiz”*, de 11 de junio de 1993, y otro de estudios complementarios, de 10 de diciembre de 1993. El 20 de agosto de 1991, con posterioridad a la Orden de Estudio, pero de forma previa a la redacción del Anteproyecto, la DGC remitió a la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental, para su revisión, una memoria resumen, conforme al artículo 13 del entonces vigente Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental (aprobado por Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre), estableciendo un periodo de consultas previas medioambientales que fueron remitidas a la DGC el 18 de noviembre de 1991.

El 3 de julio de 1998 se publicó en el BOE la información pública del Anteproyecto y del Estudio de Impacto Medioambiental, remitiéndose a la Dirección General de Calidad y Evaluación ambiental sus resultados el 1 de febrero de 1999, y siendo emitida la Declaración de Impacto Ambiental del Anteproyecto el 5 de marzo de 2003.

El 11 de abril de 2003 se dictó la orden de estudio del proyecto de trazado y construcción del Puente sobre la Bahía con el objeto de proyectar las obras correspondientes a la opción que resultara seleccionada en la aprobación definitiva del Anteproyecto A4-CA-04, así como la correspondiente al tramo de duplicación de la carretera N-443. En dicha orden de estudio se indicaba que *“el presupuesto aproximado de ejecución por contrata de las obras ascenderá a ciento cuarenta y ocho millones de euros (148.000.000 €)”*, si bien se puntualizaba que *“en cualquier caso, el presupuesto definitivo será el que se establezca en la aprobación del proyecto de trazado”*.

El 23 de julio de 2003 fueron aprobados tanto el **expediente de información pública** como el **Anteproyecto A4-CA-04** (BOE de 12 de agosto de 2003) con las correspondientes prescripciones complementarias a las de la Declaración de Impacto Ambiental en relación con la opción seleccionada.

El Anteproyecto estudió 3 posibles corredores (alternativas A, B y C) que desde el enlace de la N-443, en el barrio del Río San Pedro (Puerto Real), cruzaban la Bahía para acceder a Cádiz. Los tres trazados se diseñaron en túnel sumergido pero en la alternativa A se estudió, además, la solución de puente fijo. Esta opción contemplaba para su ejecución el desvío hacia la zona norte de La Cabezueta, atravesando en recto la Bahía hasta llegar a los Astilleros en Cádiz. Se seleccionó finalmente la alternativa A con estructura en puente para el cruce de la Bahía, *“por ser la mejor solución para el tráfico urbano en ambas márgenes de la Bahía, la de menor inversión, además de considerarse que se integra bien, tanto en la planificación urbanística como en el paisaje”*. De las diferentes tipologías de puente estudiadas (puente colgante, puente atirantado, arco atirantado por el tablero, y arco puro con tablero colgante) se seleccionó en aquel momento la de arco puro con tablero colgante, *“ya que además de ser la de menor coste (aunque con pequeño margen) es la de concepto estructural más sencillo”*.

Con base en la orden de estudio de 11 de abril de 2003 y el correspondiente contrato de consultoría y asistencia para la redacción del *“Proyecto de trazado y construcción del Nuevo acceso a Cádiz. Tramos puente sobre la Bahía y duplicación N-443”* (expte. 40-CA-4030) a que esta dio lugar, fue elaborado y **aprobado el proyecto definitivo el 31 de julio de 2006** por la DGC, finalmente en la modalidad de puente atirantado, con un **presupuesto base de licitación de 299.022.444,45 euros**.

#### II.1.1.2. OBJETO DEL CONTRATO

En síntesis, el proyecto aprobado planteaba la construcción de un puente sobre la Bahía de Cádiz con una longitud de 3.157 metros, de tres carriles por calzada con mediana central y con un tramo

atirantado, como parte principal de un trazado total de 4.955 metros. La estructura contaría con un tramo levadizo en forma de puente basculante con una luz principal de 180 metros. La anchura del tablero del puente sería de 30,5 metros, excepto en el tramo atirantado que ascendería a 32,5 metros para alojar los tirantes de suspensión. De acuerdo con la memoria del proyecto, el trazado comenzaría en la glorieta de intersección de las Avenidas Bahía, Cortes de Cádiz y Huelva, de la capital gaditana, glorieta que habría de remodelarse en superficie y mediante un vial en paso subterráneo que conectara de forma directa las Avenidas, y finalizaría en el otro extremo de la Bahía (Río San Pedro, en Puerto Real) en la conexión con el proyecto de duplicación de la N-443 (ver anexos nº 2 y nº 3).

## **GRÁFICO Nº 2. PLANO DE UBICACIÓN DE LA OBRA**



Fuente: Expediente de contratación 40-CA-4040. Proyecto de obra.

### **II.1.2. Tramitación del procedimiento de contratación**

#### **II.1.2.1. PREPARACIÓN DEL CONTRATO**

En el momento de iniciarse la tramitación del procedimiento de contratación resultaba de aplicación el entonces vigente Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de Junio (en adelante la TRLCAP), cuyo artículo 122 disponía: *“La adjudicación de un contrato de obras requerirá la previa elaboración, supervisión, en su caso, aprobación y replanteo del correspondiente proyecto, que definirá con precisión el objeto del contrato”*.

En este contexto, la elaboración del proyecto fue fechada en el mes de mayo de 2006 (no se hizo constar el día exacto), emitiéndose el 28 de julio de 2006 el informe de supervisión correspondiente, de acuerdo con el artículo 128 del TRLCAP, que fue completado con un informe complementario, de fecha 11 de septiembre de 2006, como consecuencia de una actualización del Plan de obra del proyecto.

Como ya se ha señalado anteriormente, el **Proyecto de obras** fue aprobado por resolución de 31 de julio de 2006 en la que, además, se ordenaba a la Demarcación General de Carreteras del Estado en Andalucía Occidental la incoación del expediente de expropiación de los terrenos necesarios para la ejecución de las obras.

La aprobación del Proyecto se formalizó mediante resolución del Subdirector General de Proyectos de la DGC, actuando por delegación del Director General.

A este respecto, cabe advertir que la competencia para la aprobación de los proyectos de obra estaba atribuida por mandato expreso del artículo 134 del RGLCAP (y en el mismo sentido, el artículo 125.3 del TRLCAP, para el supuesto de presentación de proyecto por el empresario) al órgano de contratación, que era el Secretario de Estado de Infraestructuras y Planificación, en virtud del artículo 12.1 del TRLCAP. En el caso de las obras regidas por el Reglamento General de Carreteras sometidas al trámite de información pública, como sucedió en este caso, la competencia quedaba expresamente reservada a la persona titular del Ministerio, sin perjuicio de las delegaciones que pudiera efectuar en su calidad de órgano de contratación del Estado (artículo 32.3 del Reglamento General de Carreteras, aprobado por Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre).

Por consiguiente, el Director General de Carreteras no podía delegar en el Subdirector General de Proyectos una competencia (la aprobación del proyecto) que no tenía atribuida normativamente como propia y que correspondía a un órgano superior. Por lo demás, en la firma se indica que la delegación se llevó a cabo mediante resolución de 12 de julio de 1999, sin que dicha resolución fuera objeto de publicación en el BOE, como exigía preceptivamente el artículo 13.3 de la LRJPAC, entonces en vigor, ni haya sido acreditada por la DGC en el expediente ni tampoco en el trámite de alegaciones<sup>1</sup>.

Con fecha 11 de septiembre de 2006 se expidió el **acta de replanteo previo** y el **certificado de viabilidad** del proyecto de la obra.

El **acuerdo de inicio** del expediente se aprobó el 28 de septiembre de 2006 por el Secretario de Estado de Infraestructuras y Planificación, como órgano competente de contratación en virtud del artículo 12.1 del TRLCAP, contando con la autorización previa del Consejo de Ministros (acordada el 8 de septiembre de 2006), al ser el presupuesto superior a 12.020.249,09 euros, como exigía el artículo 12.2 a) del TRLCAP.

En la misma fecha (28 de septiembre de 2006), también fue aprobado por el órgano de contratación el **Informe-Propuesta sobre la justificación de la necesidad** del contrato para los fines de servicio público correspondiente. Este informe justifica la necesidad del contrato en la *“mejora física que para el interés público representaba la ejecución de la obra”* remitiéndose a la Memoria en cuanto a las necesidades a cubrir (con la estructura de puente para el cruce de la Bahía de Cádiz se buscaba, como finalidad principal, solucionar los problemas de tráfico de la zona) y a la descripción pormenorizada del objeto del contrato.

Este documento cumple, desde el punto de vista jurídico formal, con la exigencia entonces establecida por los artículos 13 y 67 del TRLCAP respecto a la incorporación en el expediente de este tipo de informes justificativos. Sin embargo, es criterio de este Tribunal de Cuentas

---

<sup>1</sup> A este respecto, la DGC distingue entre la competencia para la aprobación de un proyecto técnico y la competencia para integrar dicho proyecto en el expediente de contratación, e invoca el artículo 4 del Real Decreto 1476/2004, de 18 de junio, de estructura orgánica básica del Ministerio de Fomento, para justificar la competencia del Director General. Sin embargo, la competencia que le atribuía este precepto era la relativa a la *“elaboración”* técnica de los anteproyectos y proyectos -no la relativa a su aprobación administrativa-, y su ejercicio se encomendaba de forma directa a la Subdirección General de Proyectos, por lo que si esa hubiera sido la disposición aplicable -que no lo era-, no hubiera sido precisa la delegación. También señala la DGC que el proyecto no requería ser sometido al trámite de información pública, y ello justificaría la competencia del Director General, lo que no se compadece ni con la obligación establecida a este respecto por el artículo 10 de la entonces vigente Ley 5/1988, de 29 de julio, de Carreteras, ni, sobre todo, con el hecho cierto de que dicho trámite de información pública tuvo efectivamente lugar en la fase de anteproyecto y el artículo 32.3 del Reglamento General de Carreteras es claro al respecto: *“La aprobación provisional y la definitiva de los estudios y proyectos de carreteras corresponde a la Dirección General de Carreteras, **excepto cuando el expediente haya sido sometido al trámite de información pública**, en cuyo caso corresponde la aprobación definitiva al Ministro de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, sin perjuicio de las delegaciones que pueda efectuar en su calidad de órgano de contratación del Estado”*. Por su parte, el artículo 134 del RGLCAP dispone: *“Realizada, en su caso, la correspondiente información pública, supervisado el proyecto, cumplidos los trámites establecidos y solicitados los informes que sean preceptivos o se estime conveniente solicitar para un mayor conocimiento de cuantos factores puedan incidir en la ejecución o explotación de las obras, **el órgano de contratación resolverá sobre la aprobación del proyecto**”*.

considerar que el contenido de estos informes no debe quedar limitado a una mera manifestación declarativa de dicha necesidad ligándola a una descripción del objeto del contrato, ni siquiera en los casos en que la misma puede estar razonada en la memoria del proyecto, ya que dicha justificación ha de alcanzar otros aspectos adicionales sustantivos como la extensión de las necesidades a cubrir, y muy especialmente, la idoneidad del contrato que se propone para satisfacerlas, que es lo que justifica, en última instancia, no solo la inversión a realizar sino también su cuantía.

La definición precisa de las necesidades a satisfacer en los términos señalados tiene, en efecto, una doble función garantizadora: en primer lugar, constituye una garantía de que el contrato va a contribuir efectivamente al cumplimiento de los fines institucionales del órgano que lo promueve, y con ello, a servir con objetividad los intereses generales, que es el mandato constitucional al que están vinculadas las Administraciones Públicas y sus órganos (artículo 103 de la Constitución); y en segundo término, constituye un mecanismo de garantía de eficiencia en la utilización de los fondos públicos.

Indudablemente, la actual regulación que contiene la LCSP de 2017 a este respecto es más completa y explícita que la que establecía en su momento el TRLCAP<sup>2</sup>. No obstante, cabe observar que, si bien el Informe-Propuesta sobre la justificación de la necesidad del contrato acredita sobradamente la necesidad de la construcción de un nuevo puente sobre la Bahía de Cádiz por remisión a otros documentos del expediente, adolece en cambio de algunas insuficiencias relevantes como la ausencia de explicación de las razones por las que el tipo de puente proyectado pasara de ser *de “arco puro con tablero colgante”* (seleccionado en el Anteproyecto A4-CA-04 por ser la opción *“de menor coste”* y de *“concepto estructural más sencillo”*) a ser un *“puente atirantado”*, y de que el presupuesto del contrato ascendiera a 299.022.444,45 euros, cuando en la orden de estudio del proyecto se indicaba que el presupuesto de ejecución ascendería a 148 millones de euros, por mucho que esta indicación era puramente estimativa y se puntualizara que *“en cualquier caso, el presupuesto definitivo será el que se establezca en la aprobación del proyecto de trazado”*. Las razones para la elección de una determinada opción frente a otras posibles, pueden sin duda ser de distinto tipo (técnicas, económicas, estéticas, etc.), pero sean estas las que sean, han de ser en todo caso de interés público y por ello deben quedar debidamente acreditadas en la justificación para la celebración del contrato como elemento imprescindible para valorar el alcance y las razones de la inversión a realizar, especialmente si, como es el caso, se duplica el presupuesto estimado que figuraba en la orden de estudio del proyecto. Estas razones tampoco quedaron explicadas en la resolución aprobatoria del Proyecto, a pesar de que en su orden de estudio se indicaba expresamente que las características de la obra habrían de ser las previstas en el Anteproyecto A4-CA-04.

Por su parte, el **Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares** (en adelante PCAP) cumple con el contenido exigido por el artículo 67 del RGLCAP y se ajustó al modelo tipo de pliego utilizado por la DGC para la contratación por procedimiento abierto mediante concurso, fijando un presupuesto base de licitación de 299.022.444,45 euros. A los efectos de la presente fiscalización resulta relevante poner de manifiesto que este modelo tipo fue informado por la Abogacía del Estado el 3 de octubre de 2005 y aprobado por el órgano de contratación el 10 de octubre de ese mismo año, con una importante novedad, que fue la adición de una nueva cláusula G al modelo

---

<sup>2</sup> El artículo 13 del TRLCAP disponía lo siguiente: *“El objeto de los contratos deberá ser determinado y su necesidad para los fines del servicio público correspondiente se justificará en el expediente de contratación”*. Por su parte, el artículo 1 de la LCSP de 2017 establece como una de las finalidades principales de la ley, la de *“asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, y el principio de integridad, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer”* y su artículo 28.1 dispone: *“Las entidades del sector público no podrán celebrar otros contratos que aquellos que sean **necesarios para el cumplimiento y realización de sus fines institucionales**. A tal efecto, **la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse mediante el contrato proyectado, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas**, cuando se adjudique por un procedimiento abierto, restringido o negociado sin publicidad, **deben ser determinadas con precisión**, dejando constancia de ello en la documentación preparatoria, antes de iniciar el procedimiento encaminado a su adjudicación”*.

de pliego, en la que se establecía, de forma taxativa, no solo el plazo máximo de ejecución de la obra sino también la fecha término de la misma. En concreto, esta cláusula dispuso en este caso lo siguiente:

**"G- PLAZO MÁXIMO DE EJECUCIÓN O FECHA DE TERMINACIÓN DE LA OBRA.**

*El Programa de Trabajos que oferte el licitador debe sujetarse a las siguientes condiciones:*

**- En ningún caso el plazo de ejecución podrá exceder de cuarenta y cinco (45) meses.**

**- En todo caso la fecha de terminación de las obras deberá fijarse dentro del año 2010.**

*A los solos efectos de redactar el programa de trabajos ofertados, se entenderá que las obras comienzan a los cinco meses contados desde la fecha señalada en el anuncio para la apertura de proposiciones económicas".*

Sin embargo, el énfasis puesto en la inclusión de esta cláusula contrasta con su escasa eficacia jurídica, dado que, como se verá más adelante, finalmente el contrato tuvo unos retrasos acumulados de 5 años y medio.

La **aprobación del gasto** por el referido importe de 299.022.444,45 euros y **la aprobación del PCAP** que habría de regir el contrato se llevó a cabo por Resolución del Secretario de Estado de Infraestructuras y Planificación el 2 de octubre de 2006, previo certificado de existencia de crédito, de fecha 8 de agosto de 2006, siendo fiscalizado favorablemente por la Intervención Delegada.

El desglose del presupuesto de licitación resultante se expresa en el siguiente cuadro nº 1.

#### **CUADRO Nº 1. DESGLOSE DEL PRESUPUESTO DE LICITACIÓN (EXPTE. 40-CA-4040)**

<b>Concepto</b>	<b>Importe (en euros)</b>
Presupuesto de ejecución material	209.575.584,84
17 % Gastos Generales y Financieros	35.627.849,42
6 % Beneficio Industrial	12.574.535,09
16 % IVA	41.244.475,10
<b>TOTAL PRESUPUESTO DE LICITACIÓN</b>	<b>299.022.444,45</b>

Fuente: Expediente de contratación 40-CA-4040

A su vez, el desglose por anualidades de los límites máximos de gasto previstos en el PCAP fue el siguiente:

#### **CUADRO Nº 2. PREVISIÓN DE ANUALIDADES SEGÚN PRESUPUESTO DE LICITACIÓN (EXPTE. 40-CA-4040)**

<b>Año</b>	<b>Anualidades previstas según presupuesto de licitación (en euros)</b>
<b>2007</b>	3.000.000,00
<b>2008</b>	30.000.000,00
<b>2009</b>	110.000.000,00
<b>2010</b>	156.022.444,45
<b>TOTAL</b>	<b>299.022.444,45</b>

Fuente: Expediente de contratación 40-CA-4040

Al presupuesto de licitación se sumaron otros gastos asociados al proyecto, resultando un presupuesto de inversión total que ascendió a 307.204.574,01 euros, desglosados del modo siguiente:

**CUADRO Nº 3. PRESUPUESTO DE INVERSIÓN (EXPTE. 40-CA-4040)**

<b>Concepto</b>	<b>Importe (en euros)</b>
Presupuesto de licitación	299.022.444,45
Expropiaciones	5.905.526,71
Financiación del Programa de Actividades del Centro de Estudios Históricos de Obras Públicas y Urbanismo (CEHOPU) y el Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas (CEDEX) por Orden de 12 de Diciembre de 1997, por la que se modifica la Orden de 28 de Agosto de 1986 (0,1 % del presupuesto de ejecución material de las obras)	209.575,59
Financiación del Patrimonio Histórico Español, por artículo 58 del Real Decreto 111/1986, de 10 de Enero, de desarrollo parcial de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (0,9 % del presupuesto de ejecución material)	1.886.180,26
Programa de vigilancia ambiental	180.847,00
<b>TOTAL PRESUPUESTO DE INVERSIÓN</b>	<b>307.204.574,01</b>

Fuente: Expediente de contratación 40-CA-4040

#### II.1.2.2. ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO

La licitación de las obras se anunció por medio de resolución de la Secretaría de Estado de Infraestructuras y Planificación, publicada en el DOUE el 11 de octubre de 2006 y en el BOE de 12 de octubre de ese mismo año, fijándose la tramitación ordinaria y el procedimiento abierto mediante concurso como forma de adjudicación del contrato.

Los **criterios para la adjudicación** del concurso establecidos en el PCAP distinguieron entre la evaluación de la oferta técnica y la evaluación de la oferta económica, atribuyéndose una ponderación del 50 % a cada una de ellas.

Para la evaluación de la oferta técnica (por un total máximo de 100 puntos) se tomaron en consideración los siguientes aspectos que serían objeto de valoración:

- a) Memoria y programa de trabajo (50 puntos)
- b) Calidad (10 puntos)
- c) Programa de actuaciones medioambientales (15 puntos)
- d) Memoria de seguridad y salud (15 puntos)
- e) Tecnología e I+D (10 puntos)

Dentro de cada uno de estos aspectos técnicos a valorar se describieron en el PCAP los aspectos concretos a puntuar (así, metodología en la ejecución de los trabajos, planificación de la obra, plazo de ejecución, organización de la prevención y seguridad en la obra) si bien el PCAP no estableció cómo habría de ponderarse cada uno de ellos dentro de cada categoría. A este



respecto, el Tribunal de Cuentas ha puesto de manifiesto reiteradamente en sus informes referidos a la contratación pública que la falta de especificación de la forma de valoración y de asignación de puntuaciones correspondientes a este tipo de criterios puede suponer un debilitamiento de los principios de objetividad, publicidad y transparencia, rectores de la contratación pública, ya que el pliego debe establecer con precisión y claridad todos los criterios de adjudicación y la forma de valoración de cada uno de ellos, para que sean conocidos por las empresas licitantes a fin de que puedan preparar sus ofertas en coherencia con los requisitos específicos y las necesidades reales de la Administración contratante. Como efecto añadido, esta falta de definición impide conocer con precisión el peso que han podido tener en las puntuaciones otorgadas algunos aspectos concretos que pudieron resultar determinantes de la adjudicación como, por ejemplo, el plazo de ejecución, o el empleo de unas u otras soluciones técnicas.

Por otra parte, en relación con los aspectos relativos a la “*Calidad*” y al “*Programa de actuaciones medioambientales*”, el PCAP incluyó como criterios de valoración la sujeción y aplicación de la normativa en materia de gestión de calidad y medioambiental (normas ISO y UNE) y la presentación de los certificados correspondientes. También es criterio reiterado del Tribunal de Cuentas considerar que la posesión de estos certificados, si bien puede ser considerada como requisito de solvencia de las empresas licitadoras, no resulta en cambio procedente como criterio de valoración para la adjudicación.

Para la evaluación de la oferta económica el PCAP estableció la asignación de 100 puntos a la oferta más económica, puntuándose las restantes conforme a la fórmula matemática establecida en el pliego.

De acuerdo con la certificación de la Jefa de la Oficina Receptora de Pliegos de la DGC, de 11 de diciembre de 2006, se presentaron 5 ofertas.

El 22 de enero de 2007 se constituyó la mesa de contratación para proceder a la **calificación** de la documentación presentada por los licitadores.

El informe elaborado sobre la calidad técnica de las proposiciones presentadas, de 25 de enero de 2007, indica que fue realizado siguiendo la metodología establecida en el PCAP, evaluándose por separado la oferta técnica y la oferta económica y aplicándose las ponderaciones fijadas en el PCAP para la puntuación global.

Sin embargo, respecto a la valoración de la oferta técnica, cabe destacar que el informe recoge únicamente un cuadro con las puntuaciones totales obtenidas por cada una de las ofertas presentadas. Este informe de valoración incorporó como anexo otro cuadro en el que se detallaba la puntuación obtenida por cada empresa en cada uno de los aspectos objeto de valoración (memoria y programa de trabajo, calidad, programa de actuaciones medioambientales, seguridad y salud e I+D+i); pero ni en uno ni en otro documento se incluyó explicación o justificación alguna de la puntuación otorgada. En la medida en que dicha valoración está sujeta a una discrecionalidad técnica necesariamente vinculada al carácter objetivo de los criterios de adjudicación de los concursos (artículo 86.1 del TRLCAP), la motivación de las diferentes puntuaciones asignadas resulta un factor esencial para conocer las razones que llevaron a valorar técnicamente una oferta más que las demás, y en definitiva, para conocer qué aspectos diferenciales de cada oferta motivaron la puntuación que obtuvo cada una de ellas. La ausencia de la referida motivación impide realizar el mencionado control y constituye una debilidad que afecta a los principios de objetividad y transparencia que han de regir la contratación pública.

El acto de apertura de las proposiciones tuvo lugar el 29 de enero de 2007 y la propuesta de adjudicación de la mesa de contratación, de 23 de febrero de 2007, se realizó a favor del licitador que presentó la oferta con mayor puntuación global. No obstante, este licitador había presentado una oferta anormalmente baja por lo que hubo de solicitarse la justificación de su oferta. El 20 de febrero de 2007, el Director General de Carreteras emitió informe considerando suficientemente

justificada la oferta, por lo que la mesa de contratación procedió a elevar la propuesta al órgano de contratación.

El 7 de marzo de 2007, por Resolución del Secretario de Estado de Infraestructuras y Planificación, previa fiscalización por la Intervención Delegada el 28 de febrero de 2007, se **adjudicó** el contrato a una UTE constituida al efecto por un **importe de 272.917.785,05 euros**, IVA incluido, y un **plazo de ejecución de 41 meses**. El presupuesto de adjudicación representó una baja de 8,73 % respecto al presupuesto de licitación que ascendía a 299.022.444,45 euros. La Resolución de adjudicación fue publicada en el BOE de 26 de marzo de 2007.

### II.1.2.3. FORMALIZACIÓN DEL CONTRATO

Tras la adjudicación, llevada a cabo por el órgano de contratación, el contrato fue suscrito el 9 de abril de 2007, por el Ingeniero Jefe de la Demarcación de Carreteras del Estado en Andalucía Occidental, en virtud de las facultades delegadas por Resolución de la DGC de 11 de marzo de 1993, y el representante legal de la UTE que resultó adjudicataria.

Respecto a la competencia para la formalización del contrato, la invocada Resolución de la DGC, de 11 de marzo de 1993, establecía, en su apartado 10.1, que el Director General de Carreteras delegaba en los Jefes de la Demarcación de Carreteras la *“formalización de contratos en documento administrativo y en escritura pública excepto los correspondientes a asistencias técnicas”*.

A este respecto cabe recordar que correspondía al órgano de contratación (en este caso el Secretario de Estado de Infraestructuras y Planificación) la competencia originaria para la celebración de los contratos en virtud del artículo 12.1 del TRLCAP, así como del entonces vigente artículo 14 de la LOFAGE<sup>3</sup>.

Mediante *Resolución de 12 de enero de 1994 de la Secretaría de Estado de Política Territorial y Obras Públicas sobre delegación de funciones en diversos órganos de la misma* (posterior a la invocada resolución de la DGC de 11 de marzo de 1993), el Secretario de Estado había delegado en el Director General de Carreteras, en el ámbito de sus competencias, *“todas las funciones que corresponden al Secretario de Estado como órgano de contratación en los contratos de importe no superior a los 2.000 millones de pesetas [12.020.242,09 euros]”*. A su vez, mediante Resolución de 29 de noviembre de 1996, el Secretario de Estado delegó en los Jefes de las Demarcaciones de Carreteras *“las funciones que corresponden al Secretario de Estado para la contratación de estudios y proyectos hasta un importe de 5.000.000 de pesetas [30.050,61 euros], y de obras y servicios hasta un importe de 25.000.000 de pesetas [150.253,03 euros]. Esta delegación será aplicable exclusivamente a actuaciones de conservación y explotación”*.

En consecuencia, a la vista de las resoluciones de delegación vigentes en el momento de celebración del contrato, resulta claro que el Secretario de Estado había retenido para sí las competencias relativas a los contratos de importe superior a 12.020.242,09 euros y por tanto, no correspondía al Jefe de Demarcación de Carreteras la firma de un contrato cuyo importe ascendía a 272.917.785,05 euros.

En todo caso, tampoco cabe formalmente la invocación, por el Jefe de la Demarcación de Carreteras del Estado en Andalucía Occidental, de una delegación por parte del Director de Carreteras, puesto que la competencia originaria no correspondía a este órgano (que ejercía por delegación del Secretario de Estado las competencias oportunas en materia de contratación) y una eventual subdelegación de estas competencias contravendría el aforismo clásico *“delegata potestas non delegatur”*, plasmado en el entonces vigente artículo 13.5 de la LRJPAC (ahora,

<sup>3</sup> Actual artículo 62 g) de la LRJSP.

artículo 9.5 de la LRJSP) que disponía que *"salvo autorización expresa de una ley, no podrán delegarse las competencias que se ejerzan por delegación"*.<sup>4</sup>

En este sentido, contrasta la firma de este contrato por el Jefe de la Demarcación con el hecho de que 4 meses después, el 27 de agosto de 2007, fuera el Secretario General de la DGC quien firmase el contrato de servicios para la vigilancia y control de estas obras, de importe mucho menor (3.135.239,11 euros), también por delegación, pero en este caso del Secretario de Estado de Infraestructuras y Transportes, en base a la Resolución sobre delegaciones de 4 de junio de 1996 (BOE de 6 de junio de 1996).

Por otro lado, el contrato fijó el abono del precio (272.917.785,05 euros) con arreglo a los siguientes límites máximos por anualidades:

#### **CUADRO Nº 4. PREVISIÓN DE ANUALIDADES SEGÚN CONTRATO (EXPTE. 40-CA-4040)**

<b>Año</b>	<b>Anualidades previstas según contrato (en euros)</b>
<b>2007</b>	2.738.100,00
<b>2008</b>	27.381.000,00
<b>2009</b>	100.397.000,00
<b>2010</b>	142.401.685,05
<b>TOTAL</b>	<b>272.917.785,05</b>

Fuente: Expediente de contratación 40-CA-4040

El plazo de ejecución establecido en el contrato fue de 41 meses, a contar desde el día siguiente a la firma del acta de comprobación del replanteo.

De acuerdo con la cláusula 4ª del contrato, para responder del cumplimiento del mismo, se constituyeron cuatro garantías a disposición de la DGC por importe total de 54.583.557 euros. La garantía definitiva exigida ascendió al 20 % del presupuesto de adjudicación, de acuerdo con el artículo 36.4 del TRLCAP, al haber incurrido la oferta en presunción de temeridad.

<sup>4</sup> Debe indicarse que en la fecha de celebración del contrato permanecían vigentes hasta un total de 24 órdenes y resoluciones de delegación de competencias entre órganos del Ministerio de Fomento, en distintos ámbitos competenciales, con sucesivos cambios y modificaciones de su alcance que conformaban un intrincado sistema para la determinación de los órganos efectivamente competentes en el ejercicio de las competencias del Departamento, difícilmente compatible con el principio de seguridad jurídica, lo que puede explicar algunas de las irregularidades de este tipo advertidas en el presente informe de fiscalización. La propia DGC reconoce en sus alegaciones que la resolución de 11 de marzo de 1993 *"adolece de irregularidades por haber sido dictada por un órgano que no era titular de la competencia"* y, si bien *"la misma fue convalidada por la posterior resolución de 18 de enero de 1994"*, esta resulta igualmente *"poco precisa y con aparentes contradicciones"*. También debe señalarse que la Orden FOM/2258/2011, de 21 de julio, sobre delegación de competencias en el Ministerio de Fomento vino a racionalizar el anterior sistema de delegaciones, derogando expresamente hasta un total de 29 órdenes e instrucciones vigentes en esa fecha. Esta Orden fue posteriormente sustituida por la Orden FOM/1644/2012, de 23 de julio, actualmente vigente, que concretó la delegación objeto de estas consideraciones en los Jefes de las Demarcaciones de Carreteras en *"El ejercicio de las competencias que el ordenamiento jurídico atribuye al órgano de contratación para contratos de obras y de servicios cuyo importe no exceda de 50.000 euros, que correspondan a gastos previamente autorizados y que no contemplen más de una anualidad, debiendo solicitar, con carácter previo al inicio de cualquier expediente de contratación, la autorización del titular de la DGC"*.

### II.1.3. Ejecución

#### II.1.3.1. INCIDENCIAS QUE AFECTARON A LOS PLAZOS DE EJECUCIÓN Y AL COSTE DEL PROYECTO

El acta de comprobación del replanteo se firmó el 16 de abril de 2007, iniciándose con ello el periodo de ejecución del contrato (artículo 142 del TRLCAP), que habría de finalizar, según lo estipulado, 41 meses después, es decir, el **16 de septiembre de 2010**.

Sin embargo, la obra sufrió durante su ejecución distintas incidencias que afectaron significativamente tanto a los plazos para su finalización como al coste del proyecto.

Como consecuencia de la aprobación de tres modificaciones contractuales, trece reajustes de anualidades, dos revisiones de precios, distintos créditos adicionales por incrementos del IVA aplicable<sup>5</sup> y sucesivas suspensiones de la ejecución de la obra y revisiones del plazo de terminación, la ejecución del contrato 40-CA-4040 finalizó el **31 de marzo de 2016**, con una **duración total de 107,5 meses** (ocho años y once meses y medio), y un retraso de 66,5 meses (cinco años y medio) sobre el plazo inicialmente previsto, con un **coste final de 372.845.427,81 euros**, lo que supuso un incremento de 99.927.642,76 euros (el 36,6 %) sobre el presupuesto de la obra adjudicada.

La certificación final de la obra se produjo el 27 de diciembre de 2016 y la liquidación final del contrato fue aprobada por el Director General de Carreteras, por delegación del Secretario de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda, el 29 de junio de 2018, fecha en la que terminó la tramitación del expediente.

En el siguiente cuadro nº 5 se detalla la distribución por anualidades de los créditos previstos y de la obra ejecutada en función de las principales incidencias producidas:

**CUADRO Nº 5. SINOPSIS DE LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO (EXPTE. 40-CA-4040)**  
(en euros)

Año	Anualidades previstas según presupuesto de licitación	Anualidades previstas según resolución de adjudicación	Importes reajustados en cada anualidad	Importes modificaciones del contrato	Complemento por incremento de IVA	Revisiones de precios	Adicional líquido certificación final	Importe líquido obra ejecutada
2007	3.000.000,00	2.738.100,00	+25.000.000,00					27.738.100,00
2008	30.000.000,00	27.381.000,00	0,00					27.381.000,00
2009	110.000.000,00	100.397.000,00	-25.000.000,00					75.397.000,00
2010	156.022.444,45	142.401.685,05	-41.430.000,00		814.177,15			101.785.862,20
2011			-24.729.741,29	40.801.154,03	703.468,17			16.774.880,91
2012			+34.025.907,95		604.092,05 593.957,27			35.223.957,27
2013			+15.683.038,14		816.961,86			16.500.000,00
2014			+14.450.795,20			10.054.120,72		24.504.915,92
2015			+1.686.063,54	10.376.472,07		788.717,91		12.851.253,52
2016			+313.936,46	4.000.000,00			30.374.521,53	34.688.457,99
<b>TOTAL</b>	<b>299.022.444,45</b>	<b>272.917.785,05</b>	<b>0,00</b>	<b>55.177.626,10</b>	<b>3.532.656,50</b>	<b>10.842.838,63</b>	<b>30.374.521,53</b>	<b>372.845.427,81</b>

Fuente: Elaboración propia

<sup>5</sup> Debe tenerse en cuenta que durante el periodo de ejecución de la obra el tipo del IVA aplicable pasó, en un primer momento, del 16 % al 18 % a partir del 1 julio de 2010 en virtud del artículo 79 de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010 y, posteriormente, fue incrementado al 21 % por Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

Ha de advertirse, no obstante, que la terminación del contrato 40-CA-4040 no supuso la finalización de la obra proyectada.

En efecto, el Puente de la Constitución de 1812 fue oficialmente inaugurado y puesto en servicio el 24 de septiembre de 2015, a cuyo efecto fue levantada un "acta de comprobación de obras no finalizadas para su puesta en servicio", el 23 de septiembre de 2015.

Sin embargo, las incidencias surgidas en la ejecución del contrato 40-CA-4040 no solo hicieron que esta se prolongara hasta marzo de 2016, sino que dieron lugar a la adjudicación de tres contratos complementarios, tramitados como expedientes independientes (exptes nº 40-CA-4041, 40-CA-4042 y 40-CA-4043), que determinaron la necesaria ampliación y continuación de las obras. Así, como se verá más adelante, la ejecución de estos tres contratos complementarios se superpuso inicialmente a la de la obra principal, prolongándose con posterioridad el último de ellos hasta el mes de enero de 2017 (debiendo producirse su liquidación en 2019), ascendiendo su importe conjunto a un total adicional de **87.758.263,78 euros**.

Con todo ello, la **duración total de la obra alcanzó los 117 meses (9 años y 9 meses)** con un retraso de 76 meses (seis años y cuatro meses) sobre el plazo previsto. El importe total por obra ejecutada ascendió a **460.603.691,59 euros**, 187.685.906,54 euros más sobre los 272.917.785,05 euros inicialmente contemplados en la adjudicación, lo que supuso un incremento del gasto por este concepto del 68,7 %, como refleja el cuadro nº 6.

**CUADRO Nº 6. IMPORTE DE LOS CONTRATOS DE OBRA**  
(en euros)

Contrato	Importe de adjudicación	Importe de obra ejecutada
40-CA-4040	272.917.785,05	372.845.427,81
<b>Total contrato principal</b>	272.917.785,05	<b>372.845.427,81</b>
40-CA-4041	28.924.786,07	31.352.899,82
40-CA-4042	20.752.009,95	20.752.009,95
40-CA-4043	35.653.354,01	35.653.354,01
<b>Total Complementarios</b>	85.330.150,03	<b>87.758.263,78</b>
<b>Importe total contratos de obra</b>	358.247.935,08	<b>460.603.691,59</b>

Fuente: Elaboración propia.

También ha de señalarse que la prolongación temporal de las obras afectó necesariamente a la prolongación de los contratos de servicios vinculados a la misma, así como a otros gastos asociados al proyecto, **ascendiendo finalmente el coste total de inversión del proyecto a 490.204.646,59 euros**, según se analizará en posteriores epígrafes del presente informe.

A continuación se exponen los hechos e incidencias que afectaron a la ejecución del contrato principal de la obra (expte. 40-CA-4040) tal y como fue proyectado, que fueron determinantes de los retrasos producidos y de la tramitación de los contratos complementarios a los que acaba de hacerse referencia y que serán objeto de análisis posterior.

### II.1.3.2. CONVENIO ENTRE EL MINISTERIO DE FOMENTO Y LA AUTORIDAD PORTUARIA DE LA BAHÍA DE CÁDIZ

En el año 2007, con posterioridad a la adjudicación del contrato 40-CA-4040 y con el fin de facilitar la ejecución del proyecto, la DGC del Ministerio de Fomento y la Autoridad Portuaria de la Bahía de Cádiz suscribieron un convenio con objeto de establecer el régimen de colaboración entre ambas partes respecto de la construcción de un tramo del proyecto cuyo trazado discurría sobre el dominio público portuario (tramo comprendido entre los puntos kilométricos 0+000 y 3+580) y su posterior conservación y explotación.

En virtud de este convenio se autorizó la ocupación temporal de determinadas zonas del dominio público portuario, que serían devueltas en las mismas condiciones de uso de origen excepto la parte ocupada definitivamente por las obras; el Ministerio de Fomento incluiría en el expediente expropiatorio de la obra 40-CA-4040 la ocupación temporal de los suelos portuarios cuyo destino fuera la implantación de instalaciones y acopios de materiales de obra previstos en el proyecto de construcción; la Autoridad Portuaria de la Bahía de Cádiz facilitaría a los servicios de conservación y explotación la entrada en las instalaciones portuarias en lo referente al tramo de carretera construido en el recinto portuario, comprometiéndose a no otorgar, en los terrenos comprendidos entre las líneas de proyección ortogonal de los bordes exteriores de la futura estructura, autorizaciones o concesiones a terceros que supusieran edificaciones permanentes que impidieran el adecuado funcionamiento, conservación y explotación de la carretera. La DGC se comprometía, además, a minimizar las afecciones que producirían las obras de construcción a la normal explotación portuaria, procurando la mejor coordinación con la Autoridad Portuaria de la Bahía de Cádiz.

El convenio fue firmado por el Director General de Carreteras con cita de la norma en virtud de la cual se produjo su nombramiento (incorrectamente se cita el Real Decreto 792/2004, cuando el nombramiento se produjo por Real Decreto 972/2004, de 30 de abril), pero no se alude a la norma en virtud de la cual este órgano resultaba competente para su celebración. En virtud del artículo 14.6 de la LOFAGE, entonces vigente, la competencia para la celebración de este tipo de convenios recaía en el Secretario de Estado y por tanto, su celebración por parte del Director General de Carreteras solo podía tener lugar por delegación, sin que esta circunstancia quedara acreditada en el expediente ni se hiciera constar en el convenio, contraviniendo con ello los artículos 12 y 13 de la también vigente entonces LRJPAC<sup>6</sup>.

### II.1.3.3. PROTOCOLO DE COLABORACIÓN ENTRE EL MINISTERIO DE FOMENTO Y LA JUNTA DE ANDALUCÍA

El 23 de febrero de 2008, transcurridos 10 meses desde el inicio de la obra, la Ministra de Fomento y el Consejero de Obras Públicas y Transportes de la Comunidad Autónoma de Andalucía suscribieron un *“Protocolo de colaboración para el diseño y desarrollo de las actuaciones necesarias para la construcción y puesta en operación de una plataforma tranviaria sobre el nuevo puente de acceso a Cádiz”*.

El protocolo de colaboración se fundamenta en su apartado expositivo quinto y en su estipulación primera en el interés de la Junta de Andalucía por *“desarrollar las actuaciones en orden a la puesta en operación de una plataforma tranviaria sobre el Nuevo Puente de Acceso a la Ciudad de Cádiz, utilizando en parte, la plataforma de la estructura del Nuevo Puente de Acceso a Cádiz, en construcción por el Ministerio de Fomento”*.

<sup>6</sup> En el trámite de alegaciones la DGC ha fundado la competencia del Director General de Carreteras para celebrar el convenio en el apartado cuarto de la Orden FOM/991/2006, de 3 de abril, norma no aplicable a este caso, ya que delegaba la competencia para celebrar convenios en el Secretario General de Transportes y en los Directores Generales de Transportes por Carretera, de la Marina Mercante y de Aviación Civil, pero no en el Director General de Carreteras.

En su virtud, la Junta de Andalucía se responsabilizaría de la redacción del proyecto de construcción de integración de la plataforma tranviaria en el nuevo puente en coordinación con la Demarcación de Carreteras del Estado en Andalucía Occidental. Asimismo, la Junta de Andalucía asumiría la financiación de las obras adicionales respecto a las incluidas en el proyecto inicial. La Junta de Andalucía se haría cargo, también, del abono de las expropiaciones necesarias para la ejecución de las obras y de los servicios afectados que no estuvieran ya previstos en el proyecto de construcción del puente, así como de la conservación y mantenimiento de sus obras e instalaciones tranviarias y de su explotación.

Por su parte, el Ministerio de Fomento se encargaría de la contratación de las obras, de su dirección, ejecución, recepción y liquidación.

Las intenciones así declaradas en el Protocolo quedaban, no obstante, diferidas en cuanto a su concreción, a su eficacia y a su exigibilidad, a la celebración de un ulterior convenio de colaboración, lo que se repite hasta en cuatro ocasiones a lo largo del Protocolo.

Así, la estipulación segunda, sobre financiación, establecía:

“El importe de dicha financiación, a cargo de la Junta de Andalucía, se detallará en el convenio que, una vez aprobado el proyecto de integración de la plataforma tranviaria, deberá suscribirse entre la Administración General del Estado y la Junta de Andalucía”.

Por su parte, la estipulación cuarta dispuso:

“CUARTA.- CONVENIOS:

Una vez aprobado el proyecto y determinado el presupuesto de las obras a llevar a cabo, se firmará un Convenio entre la Administración General del Estado y la Junta de Andalucía, en el que se establecerán los detalles del abono de las cantidades que resulten y los demás aspectos que convenga regular para la construcción y desarrollo de lo previsto en el Protocolo”.

A su vez, la estipulación novena señalaba:

“NOVENA.- PLAZO DE VIGENCIA:

El presente Protocolo entrará en vigor a partir de la fecha de su firma y finalizará con la firma del Convenio a que se hace referencia en la estipulación cuarta”.

Por último, la estipulación décima indica:

“DÉCIMA.- OBLIGACIONES ECONÓMICAS Y COMPROMISOS DE FINANCIACIÓN:

Los acuerdos incluidos en este Protocolo que conlleven **compromisos de financiación o asunción de otras obligaciones, para ser vinculantes se desarrollarán a través de los correspondientes Convenios que se suscribirán entre las Partes.**

En todo caso, tanto **para el nacimiento de las obligaciones económicas**, como para la tramitación y formalización de las aportaciones de cada una de las entidades firmantes, una vez conocidos con exactitud los costes de la actuación, así como la especificación de la forma concreta de efectuar los pagos correspondientes, **tendrá lugar mediante la suscripción de un Convenio de Colaboración** de acuerdo con la legislación vigente en la materia”.

Sin embargo, el convenio de colaboración al que se remitía el Protocolo nunca llegó a suscribirse, a pesar de lo cual, el Ministerio de Fomento abordó por sí mismo, y a su cargo, el proyecto de las obras de la plataforma tranviaria sobre el puente contempladas en el Protocolo, lo que constituyó, como se verá a continuación, el factor determinante de la alteración del proyecto original con las consecuentes desviaciones de plazos y costes señaladas.

## II.1.3.4. PROYECTO MODIFICADO Nº 1

*II.1.3.4.a) Objeto y alcance del Proyecto Modificado nº 1*

El 8 de abril de 2010, previa fiscalización favorable de la Intervención, fue aprobada por el Secretario de Estado de Infraestructuras y Planificación la primera modificación del contrato 40-CA-4040 que supuso un importe adicional de **42.318.799,35 euros** con la siguiente distribución<sup>7</sup>:

**CUADRO Nº 7. MODIFICADO Nº 1. DISTRIBUCIÓN POR ANUALIDADES**  
(en euros)

	2010	2011	TOTAL
<b>Presupuesto</b>	0,00	40.801.154,03	40.801.154,03
<b>Incremento del 2 % de IVA (del 16 % al 18 %)</b>	814.177,15	703.468,17	1.517.645,32
<b>TOTAL</b>	814.177,15	41.504.622,20	<b>42.318.799,35</b>

Fuente: Expediente de contratación 40-CA-4040

Asimismo, la modificación llevó aparejada una ampliación del plazo de ejecución de la obra, fijándose la nueva fecha de terminación el **16 de marzo de 2011**.

La solicitud de autorización para la redacción de la modificación, firmada por el Ingeniero Director de las Obras y fechada el 15 de diciembre de 2008 indicaba que *“Las razones para solicitar esta modificación del contrato de obras, obedecen a nuevas necesidades y causas imprevistas que obligan a modificar las obras conforme a lo indicado en el proyecto vigente, de acuerdo con el artículo 101 del TRLCAP”*, concretando los aspectos fundamentales que justificaban la solicitud de autorización en lo siguiente:

- Ajustes de mediciones en diversos capítulos del proyecto constructivo vigente.
- Diversas consideraciones en la definición del nuevo viaducto sobre la Bahía de Cádiz.
- Adecuación de la definición de las obras de reposición de servicios afectados por las obras, para su correcta adaptación a los nuevos requerimientos de las compañías propietarias de los mismos, y a los cambios de la normativa vigente, de aplicación tras la redacción del Proyecto.

En realidad, junto a los ajustes de mediciones derivados de la falta o inexactitud de las mediciones originales del proyecto –ajustes que son frecuentes en las modificaciones de los contratos de obras- esta modificación vino a recoger *“las repercusiones que en el Proyecto vigente tiene la incorporación de una plataforma tranviaria en la sección del Viaducto sobre la Bahía, si bien la incidencia en mediciones de esta actuación, se incluye en un Proyecto Complementario”*, como expresamente señala la Memoria del Proyecto modificado.

En efecto, aunque el *“Protocolo de colaboración para el diseño y desarrollo de las actuaciones necesarias para la construcción y puesta en operación de una plataforma tranviaria sobre el nuevo puente de acceso a Cádiz”*, celebrado el 23 de febrero de 2008, no llegó a concretarse en ningún convenio de colaboración, y que el mismo Protocolo establecía que, en su caso, correspondería a

<sup>7</sup> El modificado se aprobó (presupuesto de ejecución por contrata) por un importe de 40.801.154,03 euros, lo que supuso un incremento del 14,95 % con respecto al presupuesto primitivo de adjudicación. A ese importe se añadió, en el momento de aprobarse el modificado por el Secretario de Estado, un crédito adicional derivado del incremento del IVA (que pasó del 16 % al 18 % a partir del 1 julio de 2010 en virtud del artículo 79 de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010), que ascendió a 1.517.645,32 euros a distribuir entre las anualidades de 2010 y 2011.



la Junta de Andalucía la elaboración y financiación del referido proyecto, el Ministerio de Fomento tomó la decisión de acometer por sí solo, como ya se ha anticipado, la realización de las obras de la referida plataforma tranviaria<sup>8</sup>.

Para ello, el Ministerio tramitó **de forma simultánea** este Proyecto Modificado nº 1 con un primer contrato de obras complementarias (Proyecto Complementario nº 1), formado en expediente separado (Expte. 40-CA-4041) y adjudicado por 28.924.786,07 euros mediante procedimiento negociado, como más adelante se analizará en el epígrafe II.2 del presente informe<sup>9</sup>.

Así, la propuesta de proyecto y solicitud de autorización para la redacción del Modificado nº 1, firmada por el Ingeniero Director de las Obras, se tramitó el 15 de diciembre de 2008, conjuntamente con la propuesta de proyecto y solicitud de autorización para la redacción del Proyecto de Obras Complementarias nº 1; la Inspección General de Servicios del Ministerio de Fomento informó favorablemente ambos proyectos el mismo día, el 26 de enero de 2009; el 12 de febrero de 2009, en una misma resolución, fue autorizada por el Director General de Carreteras la redacción del Proyecto Modificado nº 1 y la Orden de estudio de las obras complementarias nº 1; finalmente, ambos proyectos técnicos, el Modificado nº1 y el Complementario nº 1, fueron dirigidos y elaborados simultáneamente por los mismos ingenieros en el mes de abril de 2009 y aprobados el 29 de octubre de 2009.

De esta suerte, el Proyecto Modificado nº 1 comprendía ya, tanto en sus especificaciones técnicas como en sus planos, las previsiones derivadas de la incorporación de la plataforma tranviaria y compartía con el complementario nº 1 la práctica totalidad de las novedades introducidas conjuntamente por ambos proyectos, en los que se realizan abundantes remisiones recíprocas de uno a otro. Así, la Memoria del Proyecto Modificado nº 1 señala: ***“En los Documentos nº 2 y 4 Planos y Presupuesto, se incluyen sendos anejos que contienen la totalidad de las actuaciones a realizar en la obra, comprendiendo tanto las de este proyecto Modificado nº 1 como las de su Proyecto Complementario, que en breve será tramitado, en el cual se contemplan de forma separada las obras necesarias para la inclusión de la plataforma tranviaria, de forma que de la comprensión de ambos documentos se deduce la obra en su concepción global. La definición de la incorporación de la plataforma tranviaria, se desarrolla en aplicación del***

<sup>8</sup> En el trámite de alegaciones la DGC ha señalado a este respecto que el Ministerio, *“ante las previsiones existentes y por pura responsabilidad, procedió a ajustar la funcionalidad del tablero para hacerlo compatible frente a cualquier decisión que se adoptara”*, lo que no puede ser aceptado puesto que dicha actuación ni estaba comprendida en Proyecto objeto de la obra, ni tenía soporte jurídico suficiente, ni respondía a ningún criterio de planificación previamente adoptado (ver a este respecto el apartado I.5 de este informe en el que se pone de manifiesto cómo la DGC relativiza la importancia del principio de legalidad).

<sup>9</sup> A este respecto, resulta especialmente ilustrativa la *“NOTA ACLARATORIA PARA LA SOLICITUD DE REDACCIÓN DE LOS PROYECTOS MODIFICADO Nº 1 Y COMPLEMENTARIO Nº 1 DE LA OBRA CLAVE 40-CA-4040”* elaborada por el Ingeniero Director de las Obras para su tramitación, en la que, textualmente, señalaba lo siguiente:

*“Dentro del “Protocolo de colaboración para el diseño y construcción y puesta en operación de una plataforma tranviaria sobre el nuevo puente de acceso a Cádiz”, firmado el 23 de febrero de 2008 entre el Ministerio de Fomento y la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Comunidad Autónoma de Andalucía, se recoge la decisión de integrar una plataforma tranviaria dentro del nuevo Puente de Acceso a Cádiz (...). Por ello, una vez estudiadas todas las actuaciones necesarias para desarrollar el Proyecto original con las modificaciones necesarias para adecuar el Proyecto a la realidad existente, así como las actuaciones necesarias para integrar la plataforma tranviaria, se ha procedido a redactar:*

- *Una propuesta de Proyecto Modificado Nº 1, que recoge las modificaciones contempladas conforme al Artículo 101 del Texto Refundido de la ley de Contratos de las Administraciones Públicas RDL 2/200 de 16 de junio, y*
- *Una propuesta de Proyecto de Obras Complementarias, conforme a lo dispuesto en el Artículo 155 b) de la Ley de Contratos del Sector Público Ley 30/2007, donde se recogen las actuaciones correspondientes al desarrollo del Protocolo citado.*

*Así, en el Proyecto Modificado nº 1, se recogerán los Planos integrales de la actuación, pero indicándose la parte de los mismos que será de abono en el Proyecto Complementario nº1.*

*De igual manera, en el Proyecto Complementario nº 1, se recogerán los planos que reflejen las actuaciones propias de la implantación tranviaria, y el correspondiente Presupuesto de las mismas.*

*El resto de los documentos (Anejos a la Memoria, Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares) serán recogidos en el Proyecto Modificado nº 1, remitiéndose el Proyecto Complementario nº 1 al Proyecto Modificado nº 1 en los aspectos que sea común con él.”*

**Protocolo de Colaboración para el Diseño, Construcción y Puesta en Operación de una Plataforma Tranviaria sobre el Nuevo Puente de Acceso a Cádiz, firmado el 23 de febrero de 2008 suscrito entre el Ministerio de Fomento y la Consejería de Obras Públicas y Transportes de Andalucía**".

Si bien la justificación formal del Proyecto Modificado nº 1 se centraba en la incorporación de ajustes de mediciones y la del Proyecto Complementario nº 1 en la realización de las obras para la incorporación de la nueva plataforma tranviaria, ambos guardaron una identidad sustantiva en su ejecución, al contemplar, los dos, ambos tipos de prestaciones.

Así, en los informes de seguimiento de la obra, elaborados periódicamente por la Inspección General de Servicios del Ministerio de Fomento, se señala con respecto al Proyecto Modificado nº 1:

*"Las modificaciones más significativas introducidas en la redacción del Proyecto Modificado nº 1, son las siguientes:*

1. *Sustitución de mezcla drenante PA-12 en rodadura por mezcla tipo M-10.*
2. *Adecuación del tablero del viaducto sobre la Bahía y el resto de elementos estructurales del puente, para poder implementar una plataforma tranviaria.*
3. *Sustitución del tramo móvil del viaducto sobre la Bahía por un tramo desmontable con la misma tipología de losa metálica ortótropa<sup>10</sup>.*
4. *Adecuación de la distribución de vanos en el viaducto del Río San Pedro para minimizar la afección a los servicios existentes en las inmediaciones."*

En estos mismos informes se indica con respecto al Proyecto Complementario nº 1:

*"Las modificaciones más significativas introducidas en la redacción del Proyecto Complementario nº 1, son las siguientes:*

1. *Adecuación del tablero del viaducto sobre la Bahía y el resto de elementos estructurales del puente, para poder implementar una plataforma tranviaria.*
2. *Ampliación del ancho del tablero del viaducto sobre la Bahía para alojar la plataforma tranviaria.*
3. *Reducción de tres a dos carriles por sentido en el viaducto sobre la Bahía, para permitir la incorporación de la plataforma tranviaria.*
4. *Duplicación de la estructura E-0.1-G para permitir la redistribución del tráfico en la autovía entre el actual y el nuevo acceso a Cádiz, al incluirse la plataforma tranviaria en el tablero del Viaducto sobre la Bahía.*
5. *Remodelación del trazado de los distintos ramales del Enlace del Río San Pedro para adaptarse al nuevo diseño de la estructura E-0.1-G duplicada."*

En definitiva, el Ministerio de Fomento abordó a través de dos procedimientos diferenciados la ejecución de un único proyecto, cuyo objeto principal fue la incorporación de nuevas actuaciones y la adecuación de mediciones en el contexto de la adaptación del tablero del puente y de los distintos tramos del viaducto –incluidos el tramo móvil y los ramales de enlace- cuya anchura total fue incrementada en todos sus tramos, *"para poder implementar una plataforma tranviaria"*, dando

---

<sup>10</sup> Como indica la Nota de Prensa oficial, hecha pública por el Ministerio de Fomento el 26 de noviembre de 2008 *"Otro de los aspectos que motivado por la implantación de la plataforma tranviaria, ha sufrido un amplio reestudio ha sido el tramo móvil que permitirá el tránsito de buques excepcionales que pudieran fabricar los astilleros de Navantia en Puerto Real. Así, en el desarrollo del tramo basculante de 140 metros de luz concebido originalmente en el proyecto, se está procediendo a diseñar un puente desmontable de 150 metros de luz libre"* (<https://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/497B1F3A-07D2-4658-A68F-41B947666E57/65072/08112602.pdf>).

lugar con ello a un cambio estructural significativo del proyecto de obra original, que pasaría de contar con tres carriles por sentido, a dos carriles por sentido, más la plataforma tranviaria<sup>11</sup>.

En este contexto, resulta relevante señalar que en el Informe elaborado por la Subdirección General de Estudios y Proyectos de la DGC el 27 de septiembre de 2012 sobre la propuesta de modificado nº 3 del proyecto (que más adelante se analizará), se hizo constar expresamente que *“De las propuestas del Proyecto modificado nº 1 y del Proyecto Complementario nº 1 (los más importantes por su elevado presupuesto) esta Subdirección no emitió informe de Supervisión, porque en su momento no le fue solicitado”*.

#### II.1.3.4.b) Consideraciones acerca de la justificación del Proyecto Modificado nº 1

El enfoque unitario de ambos proyectos (Modificado nº 1 y Complementario nº 1), derivado de su identidad sustantiva y de su tramitación simultánea, permite constatar que el importe adjudicado conjunto de la obra modificada ascendió a 71.243.585,42 euros (lo que contrasta con la escasa relevancia que les confiere la DGC en el trámite de alegaciones), lo que supera el 20 % del importe de la obra principal, tal y como puede apreciarse en el siguiente cuadro nº 8<sup>12</sup>.

#### **CUADRO Nº 8. IMPORTES DEL PROYECTO MODIFICADO Nº 1 Y DEL PROYECTO COMPLEMENTARIO Nº 1 EN RELACIÓN CON EL IMPORTE PRIMITIVO DEL CONTRATO 40-CA-4040 (en euros)**

A- Importe Proyecto Modificado nº 1	42.318.799,35
B- Importe Proyecto Complementario nº 1	28.924.786,07
C- Sumatorio (A+B)	71.243.585,42
D- Importe primitivo contrato 40-CA-4040	272.917.785,05
E- 20 % del importe primitivo (D x 20 %)	54.583.557,01

Fuente: Elaboración propia

Sin embargo, al tramitarse de forma separada, el Proyecto Modificado nº 1, aisladamente considerado, no sobrepasó el referido 20 % del importe de la obra principal.

Esta circunstancia tuvo, al menos, las siguientes consecuencias y efectos:

- El contrato no incurría en causa de resolución (artículo 149.e) del TRLCAP).

<sup>11</sup> A pesar de los significativos incrementos de costes y de plazos de ejecución de la obra, así como del impacto técnico de las modificaciones llevadas a cabo (como se verá a lo largo del presente informe), la DGC parece relativizar la importancia de todo ello y así, en sus alegaciones incluye afirmaciones como las siguientes: *“Disponiendo la plataforma del puente del espacio suficiente, que la solución que se adopte sea una plataforma viaria reservada o un tranvía resulta totalmente secundario, y en el contexto del contrato de obra no puede valorarse de ninguna manera como una modificación sustancial (...) todo ello sin la menor dificultad técnica o económica”*; *“Un simple ajuste de parte de la funcionalidad del tablero no representa desde el punto de vista objetivo una alteración sustancial del proyecto”*; o *“Entendemos que se está procediendo a una magnificación injustificada respecto a la previsión de la implantación de un tranvía en el tablero del puente y sus efectos. Aunque aparentemente puede constituir un hecho muy llamativo, abordado con serenidad y en su contexto, no resulta tan extraño”*. Todas estas afirmaciones contradicen la relevancia técnica y económica de las modificaciones puesta de manifiesto en la tramitación de los distintos procedimientos a que dieron lugar, como se podrá constatar a lo largo del presente informe, y, de nuevo, soslayan las cuestiones de legalidad que plantean (ver el apartado I.5).

<sup>12</sup> Aun aplicando el mismo tipo de IVA constante del 16 %, que fue el correspondiente a la obra principal, al Modificado nº 1 y al Complementario nº1 –según el criterio del informe 32/95, de 24 de octubre de 1995, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa-, el importe conjunto ascendería a 69.235.689,49 euros (40.801.154,03 euros+ 28.434.535,46 euros), superando, igualmente, el referido 20 % del importe de la obra principal, situado en 54.583.557,01 euros.

- La Ministra quedó habilitada para acordar la continuación provisional de las obras durante la tramitación del expediente (artículo 146.4 del TRLCAP).
- No se sometió el proyecto a la autorización del Consejo de Ministros (artículo 12.2 último párrafo en relación con el 149.e) del TRLCAP).
- No se sometió el proyecto a informe por parte del Consejo de Estado (artículo 59.3.b) del TRLCAP).

En definitiva, la incorporación de las nuevas adaptaciones estructurales del puente, que en su conjunto ascendían a 71.243.585,42 euros y suponían un cambio sustancial del proyecto inicial, no fueron sometidas al conocimiento y control por parte del Consejo de Ministros y del Consejo de Estado, como era preceptivo, al superar su importe conjunto el 20 % del presupuesto de adjudicación.

La omisión del informe del Consejo de Estado resultó, a juicio de este Tribunal de Cuentas, singularmente relevante debido a que la inclusión de la plataforma tranviaria en el proyecto, condicionante del alcance de las novedades introducidas, se fundamentó en el *Protocolo de Colaboración para el Diseño, Construcción y Puesta en Operación de una Plataforma Tranviaria sobre el Nuevo Puente de Acceso a Cádiz* de 23 de febrero de 2008, en virtud del cual sería la Junta de Andalucía la que correría a cargo de la elaboración y financiación del proyecto, al ser dicha Administración la competente en relación con dicha modalidad de transporte y la interesada en su implantación, según se indicaba en el Protocolo, previa celebración del oportuno convenio de colaboración. Como ya se ha señalado, dicho convenio no llegó a celebrarse, lo que privó de concreción y de eficacia jurídica vinculante al Protocolo. La decisión, por parte del Ministerio de Fomento, de asumir la realización y financiación sobrevenida de estas modificaciones carecía por tanto de una base jurídica suficiente, que pudiera avalar las razones de interés público que motivaron la modificación del contrato, en una materia ajena a las competencias del departamento (transporte tranviario y obras públicas de interés para una comunidad autónoma). En efecto, el artículo 101.1 del TRLCAP disponía que: *“Una vez perfeccionado el contrato, el órgano de contratación solo podrá introducir modificaciones **por razón de interés público** en los elementos que lo integran, siempre que sean debidas a necesidades nuevas o causas imprevistas, justificándolo debidamente en el expediente”*. Pero en este caso, las razones de interés público basadas en el Protocolo de 23 de febrero de 2008, ni fueron consagradas en el instrumento jurídico adecuado y expresamente previsto para ello (el convenio de colaboración), ni han quedado acreditadas en el expediente más allá de las constantes referencias al citado Protocolo.

En este contexto, la tramitación separada del Proyecto Modificado nº 1 y del Proyecto Complementario nº 1 supuso que esta decisión no fuera sometida al control jurídico del Consejo de Estado -ni tampoco al control político y de oportunidad del Consejo de Ministros en lo que respecta al Modificado nº 1-, llevándose a cabo directamente por el Ministerio de Fomento una modificación del contrato en la que no quedó debidamente justificado el interés público para la Administración General del Estado en implantar una plataforma tranviaria –modalidad de transporte que no era de su competencia-, en unas obras en las que esta plataforma no se había contemplado ni en el Proyecto inicial ni en el informe justificativo sobre la necesidad del contrato 40-CA-4040. Por el contrario, el interés público del contrato había quedado concretado y justificado en el expediente en la construcción de un puente de tres carriles por calzada con mediana central sin plataforma tranviaria<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> El Proyecto del contrato 40-CA-4040 incorpora un anexo sobre “Tráfico” (anexo nº 6 del proyecto) que contiene un estudio de 76 páginas completado por cuatro apéndices de 119 páginas adicionales con datos técnicos, que constituye el elemento justificativo y razonado para la definición del interés público en la construcción de un puente con tres carriles por sentido. Este estudio incluyó un apartado específico dedicado a la posible implantación de un “carril bus-vao” siguiendo la resolución aprobatoria del Anteproyecto A4-CA-04 que ordenaba el estudio de su posible implantación como objetivo prioritario. No obstante, realizado el estudio, dicha posibilidad fue descartada en el Proyecto al considerar que *“el número de autobuses en las horas punta no es significativo para plantear un carril bus-vao en el futuro puente”*.

En relación con esta insuficientemente avalada definición del interés público en la realización de las nuevas obras asumidas y financiadas unilateralmente por el Ministerio de Fomento, tan solo cabe añadir que, habiéndose llevado a cabo la adecuación de la estructura del puente para albergar dicha plataforma -con un relevante sobrecoste de la obra-, **finalmente la misma no ha sido implantada sobre el puente**. Esta circunstancia pone en cuestión la inversión realizada con este fin y confirma la inconsistencia de las razones de interés público invocadas en el expediente para su realización. Más adelante, en el epígrafe II.3 del presente informe se volverá sobre esta cuestión.

#### II.1.3.4.c) Otras incidencias del Proyecto Modificado nº 1

- De conformidad con el artículo 101.3.b del TRLCAP, la tramitación del Proyecto Modificado nº 1 requirió informe sobre la justificación de la improcedencia de la convocatoria de una nueva licitación. Este informe, fechado el 8 de mayo de 2009, se basa en que *"las modificaciones se corresponden con un incremento de medición respecto a lo contemplado en el proyecto original o bien en un cambio tal que no permite desagregación del Proyecto original por ser actuaciones intrínsecamente relacionadas y basadas fundamentalmente en la utilización de los mismos equipos y procesos constructivos. Estas unidades, por tanto, o ya disponen de precio de condiciones de ejecución en el Proyecto original, no siendo necesario una nueva licitación (...). Además una nueva licitación conlleva un proceso administrativo completo que resulta considerablemente más lento que la adjudicación del modificado al contratista actual, y por tanto se retrasaría la ejecución de la obra cuyo principal objetivo es mejorar la seguridad vial en aquellos tramos en los cuáles en este momento se encuentra en condiciones por debajo de lo deseable"*.

En relación con este informe, cabe advertir que las mismas circunstancias concurrían en el caso del Proyecto Complementario nº 1 que, en cambio, fue objeto de licitación mediante procedimiento negociado. Esta situación evidencia que el carácter meramente declarativo de las manifestaciones que contiene el informe debió ser completado con un análisis sustantivo suficientemente acreditativo de las razones invocadas para llevar a cabo el procedimiento de modificación contractual en lugar de acudir a la licitación pública. Con ello se evitaría que este tipo de informes se vea reducido a un mero formalismo para cubrir la previsión legal que exige su emisión.

- Al no haber superado el modificado el 20 % del precio primitivo del contrato, la DGC procedió a autorizar la continuación provisional de las obras, de conformidad con el artículo 146.4 del TRLCAP. Sin embargo, en el expediente no ha quedado constancia documental de que dicha autorización fuera acordada por la Ministra, órgano competente para ello, teniendo en cuenta que el mismo artículo 146.4 *in fine* del TRLCAP disponía expresamente que aquella no podía ser objeto de delegación.
- El contrato para la modificación de las obras fue firmado el 27 de abril de 2010, de una parte, por el Ingeniero Jefe de la Demarcación de Carreteras del Estado en Andalucía Occidental, actuando en nombre y representación del Estado, e invocando para ello la Resolución de la DGC de 11 de marzo de 1993, de delegación de competencias; y de otra parte, el representante de la UTE adjudicataria del contrato principal. A este respecto, cabe remitirse a lo ya señalado en el epígrafe II.1.2.3 del presente informe en relación con el incorrecto uso delegado de esta competencia y la improcedencia de la invocación de la señalada Resolución de la DGC, de 11 de marzo de 1993.

### II.1.3.5. PROYECTO MODIFICADO Nº 2

#### II.1.3.5.a) Objeto y alcance del Proyecto Modificado nº 2

El 15 de noviembre de 2011, previa fiscalización favorable de la Intervención, fue aprobada por el Secretario de Estado de Infraestructuras y Planificación la segunda modificación del contrato 40-CA-4040, casi de forma coincidente con la celebración del contrato del Proyecto Complementario nº 1 (expte. 40-CA-4041), que tuvo lugar cinco días antes, el 10 de noviembre de 2011.

Este Proyecto Modificado nº 2 no supuso ningún importe adicional y mantuvo vigente la fecha de terminación de las obras, que en aquel momento estaba fijada en el 2 de octubre de 2012, en virtud de la resolución aprobatoria del sexto reajuste de anualidades, de 30 de diciembre de 2010. No obstante, la aprobación del modificado llevó aparejada la aprobación de un incremento de IVA del 2 % cuyo importe ascendió a 604.092,05 euros para la anualidad de 2012<sup>14</sup>.

Según indica el informe justificativo de la improcedencia de una nueva licitación (artículo 101.3.b del TRLCAP) el Proyecto Modificado nº 2 tuvo como finalidad la subsanación de errores del proyecto vigente o cubrir necesidades, de tipo técnico o funcional, detectadas durante la ejecución de las obras, distinguiéndose tres tipos de modificaciones: supresión de unidades de obra, sustitución de unidades de obra por otras que existían en el proyecto, e implantación de nuevas unidades de obra propuestas por necesidades técnicas o mejoras funcionales.

En concreto, el modificado tuvo por objeto:

- Eliminar el paso subterráneo previsto en la rotonda del enlace de Cádiz. Según la Memoria explicativa de la modificación, de 7 de octubre de 2011, tras un acuerdo entre el Ayuntamiento de Cádiz y el Ministerio de Fomento y a la vista del estudio sobre alternativas de tráfico de la conexión del nuevo puente, se consideró mejor solución mantener el paso al mismo nivel en la rotonda de enlace a Cádiz (glorieta de intersección de las Avenidas Bahía, Cortes de Cádiz y Huelva) y eliminar el paso subterráneo contemplado en el proyecto original. Consta en el expediente del contrato un informe elaborado por los responsables municipales de urbanismo y tráfico, fechado en octubre de 2009, sobre la conveniencia de suprimir este paso subterráneo, en el que, en concreto, se afirma que *“Otra circunstancia que favorece la tesis municipal de la innecesariedad del cruce subterráneo es la implantación del tranvía en el nuevo puente”*.
- Establecer nuevos apoyos del tablero del viaducto sobre la Bahía para las nuevas cargas y movimientos motivados por el mayor ancho del mismo. Tanto en la Memoria explicativa de este Proyecto Modificado nº 2, como en el Informe de la Inspección General de Fomento sobre el mismo, de 30 de mayo de 2011, se puso de manifiesto que *“debido al aumento del ancho del tablero [para la implantación de la plataforma tranviaria], según el modificado nº 1, ha sido necesario revisar todos los apoyos de las pilas del Viaducto sobre la Bahía con el resultado de un gran incremento tanto de los esfuerzos verticales y horizontales como en los movimientos que los definen. Por otro lado, la sustitución del tablero basculante por un tablero desmontable ha supuesto que se añadan nuevos apoyos en las pilas afectadas por el cambio”*.
- Sustentar las torres de apeo de las celosías del tramo 8 del viaducto sobre la Bahía mediante cimentación profunda, adaptándolas a las nuevas cargas y movimientos. De nuevo, según la Memoria explicativa, esta modificación deriva de los cambios introducidos por el Proyecto Modificado nº 1.

<sup>14</sup> Como ya se ha señalado, el IVA pasó del 16 % al 18 % a partir del 1 julio de 2010 en virtud del artículo 79 de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010.

- Disponer de una nueva estructura mediante cajones metálicos para el anclaje de los tirantes del puente en las dos torres de atirantamiento (pilas 12 y 13 del viaducto). Según la Memoria del proyecto y el informe de la Inspección General de Fomento, esta nueva solución se adoptó *“debido al incremento de tracción que recibe el pylon por el aumento del ancho y por tanto del peso del tablero”*. Se trata de 46 cajones metálicos de entre 5,50 metros y 6,35 metros de largo, 2,70 metros de ancho y 2,00 metros de alto.
- Definir los procedimientos específicos de izado de los tableros de las estructuras metálicas o mixtas del viaducto. Según la Memoria explicativa del proyecto y el Informe de la Inspección General de Fomento, *“la componente de izado de los tableros (...) no se había recogido en el Proyecto original”*.
- Modificar la protección de la pila 12 eliminando la isla artificial perimetral prevista en el proyecto original y reduciendo y reubicando el número de estructuras de protección (denominadas “Duques de Alba”). Como indica la memoria, se trataba de establecer un sistema de protección para salvaguardar la integridad de los buques en tránsito por la zona, en caso de choque accidental contra la pila, mejorando la maniobrabilidad de los buques y las pequeñas embarcaciones, y aumentando el ancho del canal de navegación. A este respecto debe señalarse que la eliminación de la isla artificial contemplada ya en las fases iniciales del anteproyecto, había sido propuesta por la Autoridad Portuaria de la Bahía de Cádiz en distintas ocasiones, mediante escritos de 20 de julio de 2004, de 22 de junio de 2005, de 31 de enero de 2006 y de 15 de octubre de 2008, ya que no consideraba conveniente la realización de dicha isla artificial por la reducción que suponía en el canal de navegación, proponiendo ya entonces su sustitución por unos “Duques de Alba” de protección.

#### *II.1.3.5.b) Consideraciones acerca de la justificación del Proyecto Modificado nº 2*

De la definición del objeto del Proyecto Modificado nº 2 se desprende que las actuaciones contempladas de mayor impacto y relevancia para la obra derivaban de los nuevos aspectos constructivos introducidos en el Proyecto Modificado nº 1, determinados, a su vez, por las adaptaciones requeridas para la implantación de la plataforma tranviaria sobre el puente. De hecho, el contenido de este Modificado nº 2 no es sino una prolongación y extensión de los Proyectos Modificado nº 1 (del que es directamente tributario) y Complementario nº 1 (que fue formalizado cinco días antes de su aprobación), al tener todos ellos un objetivo principal común: la adaptación del puente a la incorporación de la tan mencionada plataforma tranviaria. El propio informe emitido el 14 de octubre de 2011 sobre la improcedencia de convocar una nueva licitación considera que *“se trata de unidades de obra directamente interrelacionadas con otras que no son objeto de modificación, lo que hace extraordinariamente complejo la ejecución por parte de nuevos contratistas, sin que por ello se aprecie importantes quebrantos al contratista principal o para el interés general, sino al contrario, concretándose en una correcta y eficiente ejecución de las obras”*.

Por ello, el hecho de que la aprobación de este Modificado nº 2 no supusiera, en si mismo, ningún importe adicional, debe ponerse en relación con el hecho de que, por su objeto y contenido, formaba una unidad indivisible de los otros dos proyectos tramitados que, como ya se ha advertido en el anterior epígrafe II.1.3.4.b) del presente informe, en su conjunto ascendían a un importe total de 71.243.585,42 euros.

Por esta razón, deben hacerse extensivas a este Proyecto Modificado nº 2 las consideraciones realizadas en relación con el Proyecto Modificado nº 1 en cuanto a su tramitación, y en particular, en lo que respecta a la omisión del informe del Consejo de Estado y a la autorización del Consejo de Ministros, que hubieran resultado preceptivos, de acuerdo con los artículos 59.3.b) y 12.2 último párrafo en relación con el 149.e) del TRLCAP, de no haberse fragmentado su tramitación.

## II.1.3.6. PROYECTO MODIFICADO Nº 3

*II.1.3.6.a) Objeto y alcance del Proyecto Modificado nº 3*

Transcurridos 8 años desde que comenzaran las obras el 17 de abril de 2007 y cuatro años y medio después de la fecha inicialmente fijada para su finalización (el 16 de septiembre de 2010), tuvo lugar, el 26 de marzo de 2015, previa fiscalización favorable de la Intervención, la aprobación por el Secretario de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda de una tercera modificación del contrato 40-CA-4040, casi de forma coincidente con la adopción, 8 días antes (el 18 de marzo de 2015), de sendas órdenes de inicio de los expedientes de contratación de los Proyectos Complementarios nº 2 (expte. 40-CA-4042) y nº 3 (expte. 40-CA-4043), adoptadas conjuntamente el mismo día.

La aprobación de este Proyecto Modificado nº 3 supuso un importe adicional de 14.376.472,07 euros, con la siguiente distribución:

**CUADRO Nº 9. MODIFICADO Nº 3. DISTRIBUCIÓN POR ANUALIDADES**  
(en euros)

	2015	2016	TOTAL
<b>Presupuesto</b>	9.947.692,24	3.834.710,74	13.782.402,98
<b>Incremento del 5 % de IVA (del 16 % al 21 %)</b>	428.779,83	165.289,26	594.069,09
<b>TOTAL</b>	10.376.472,07	4.000.000,00	14.376.472,07

Fuente: Expediente de contratación 40-CA-4043

Asimismo, la modificación llevó aparejada una ampliación del plazo de ejecución de la obra principal, fijándose la nueva fecha de terminación el 31 de marzo de 2016.

Por su parte, los dos contratos complementarios tramitados en esas mismas fechas ascendieron a 20.752.009,95 euros y 35.653.354,01 euros, fijándose como fecha de terminación el 18 de julio de 2017 (que posteriormente se adelantó al 29 de febrero de 2016) y el 8 de enero de 2017 respectivamente.

Teniendo en cuenta el tiempo transcurrido desde el inicio de la obra (8 años) así como su estado de ejecución en aquel momento, resulta singularmente llamativo el alcance, el objeto y el importe de los trabajos a desarrollar, articulados a través de estos tres procedimientos paralelos.

En lo que respecta al Proyecto Modificado nº 3, tanto en la solicitud de autorización para la redacción del Proyecto como en el Informe de la Inspección General de Fomento sobre el mismo, se pone de manifiesto que *“la gran complejidad que presenta una obra de la magnitud de la presente, ha hecho necesario seguir planteando (...) la necesidad de acometer la tercera modificación de la obra”* cuyos objetivos generales fueron:

- *“Contemplar las **importantes operaciones ligadas al proceso constructivo pendientes de ejecución, y cuya definición técnica sobrepasa manifiestamente las previsiones del proyecto vigente.***
- *Regularizar las mediciones de la obra hasta la fecha presente, de forma que, pese al dilatado plazo de desarrollo de la actuación y la multitud de incidencias que ha sido necesario acometer, se **pueda alcanzar la recta final de la ejecución con un pleno control sobre la obra ejecutada.***



En este contexto, se afirma así en el expediente que **“La mayor parte de las modificaciones que se exponen tienen carácter estructural, y van ligadas a las propias subestructuras que constituyen el Puente sobre la Bahía y su obra accesoria”**.

Para comprender el alcance de las modificaciones a acometer basta con hacer una enumeración sintética de los trabajos a realizar, que afectaban a todos y cada uno de los tramos del puente:

a) Tramo del viaducto de acceso a Cádiz:

- Adecuación del parque de empuje para la instalación del viaducto.
- Actualización de mediciones.

b) Tramo del puente desmontable:

- Maniobras de carga y desplazamiento del puente metálico en tierra.
- Dragado de la zona de emplazamiento de la pontona para transportar el puente desmontable hasta su posición de izado.
- Operación de *“load-out”* del puente desmontable, consistente en el traspaso del puente metálico desde el muelle hasta la pontona que realiza el transporte de las piezas hasta el emplazamiento del izado, actuación que no había sido contemplada en el Proyecto Modificado nº 2.
- Actualización de mediciones.

c) Tramo del viaducto atirantado:

- Refuerzo de las dovelas del tablero como consecuencia de sus mayores dimensiones, tanto en anchura como en longitud, tras las modificaciones anteriores y para asegurar su proceso de izado<sup>15</sup>.
- Modificación de los carros de izado de las dovelas como consecuencia de sus mayores dimensiones.
- Modificación de las losas de hormigón de la sección mixta del tablero, para reforzarlas en la maniobra de izado.
- Operaciones para la llegada del tablero a las pilas P-10, P-11 y P14.
- Operación de conexión de la sección mixta del tablero con la del viaducto de hormigón, que no había sido definida en el proyecto inicial.
- Operación de cierre del vano central del puente, que tampoco se encontraba desarrollada en el proyecto.
- Refuerzo del sistema de drenaje del tablero.
- Fresado de las placas de apoyo de los tirantes.
- Operación de *“load out”* de las dovelas, consistente en el traspaso y carga de las dovelas desde el muelle a la correspondiente pontona, ya que *“en el proyecto vigente no viene considerada esta importante operación”*, como se señala en el expediente.
- Consideración de hormigones de mayor resistencia en la zona de enclavamiento de los tirantes en el tablero.
- Refuerzos en los pilonos metálicos.
- Necesidad constructiva de corte de sección de dovelas.
- Rediseño de las juntas de dilatación.
- Elevación de los cajones metálicos para el anclaje de los tirantes del puente en las dos torres de atirantamiento. La solución de los cajones metálicos había sido

---

<sup>15</sup> Las dovelas son los elementos constructivos estructurales que integran la plataforma del puente. El tramo atirantado está formado por 58 dovelas. Cada dovela “tipo” es una pieza estructural de 20 metros de longitud por 34,3 metros de ancho y más de 300 toneladas de peso (ver anexo nº 4).

adoptada en el Modificado nº 2, pero no se había contemplado su transporte y elevación hasta su lugar de instalación en las pilas 12 y 13.

- Actualización de mediciones.

d) Tramo del viaducto de hormigón:

- Operación de bloqueo provisional del tablero de los tramos 8, 9 y 10. Estos bloqueos se introducen para evitar el movimiento del tablero mientras no se ha completado su ejecución y se van desplazando en función del avance de los trabajos.
- Utilización de un carro de encofrado auxiliar para las alas de la sección transversal del tablero.
- Actualización de mediciones.

e) Tramo del viaducto del Río San Pedro:

- Modificación del sistema de drenaje del tablero.
- Actualización de mediciones.

f) Enlace del Río San Pedro:

- Ajuste del trazado del ramal 5.

g) Otros conceptos y actualización de mediciones aplicables a todas las estructuras:

- Mecanización de cuñas de apoyo y placas de anclaje.
- Actualización de mediciones de desvíos de tráfico.
- Actualización de mediciones del estudio de Seguridad y Salud, al entenderse que la obra se iba a enfrentar a partir de ese momento a las operaciones de mayor riesgo.

Dada la importancia de las operaciones a realizar y su carácter estructural, y dado el momento tan avanzado del proceso constructivo en el que se aprobó la realización de estas nuevas actuaciones, resulta necesario hacer referencia a las incidencias surgidas en el curso de la tramitación de esta modificación, para contextualizarla debidamente.

#### *II.1.3.6.b) Incidencias en la tramitación del Proyecto Modificado nº 3*

Aunque el Proyecto Modificado nº 3 fue aprobado el 26 de marzo de 2015, su tramitación había sido iniciada el 28 de diciembre de 2011 cuando la UTE adjudicataria de la obra dirigió un escrito a la Dirección de Obra, seguido de otro de 8 de febrero de 2012, donde comunicaba la necesidad de tramitar un nuevo expediente de modificación. El presupuesto de ejecución material que se adjuntaba como valoración en la solicitud ascendía en aquel momento (2011) a la cantidad de 21.402.598,55 euros. Debe indicarse, a este respecto, que cuando se produjo esta solicitud apenas había transcurrido un mes desde que, en noviembre de ese mismo año 2011, se hubiera aprobado y formalizado el Proyecto Modificado nº 2.

La propuesta de modificación se remitió el 25 de junio de 2012 desde la Demarcación de Carreteras del Estado en Andalucía Occidental a los servicios centrales de la DGC. El importe estimado ascendía a la cantidad revisada de 13.642.701,43 euros líquidos, incluyendo el IVA del 18 % vigente en esa fecha. El 30 de octubre de 2012 se elevó para su aprobación una primera propuesta de continuidad de las obras.

En este contexto resulta relevante poner de manifiesto el contenido del informe sobre esta propuesta, emitido por la Subdirección General de Estudios y Proyectos de la DGC el 27 de

septiembre de 2012<sup>16</sup>, en el que se indica que *“en esta propuesta de Proyecto Modificado nº 3 se incluyen deficiencias del Proyecto vigente e imprevistos surgidos al inicio de las obras, después de haberse tramitado un Proyecto Complementario y dos Proyectos Modificados”* y señala que *“a la vista de lo anterior es evidente que existen **diferencias sustanciales** entre el Proyecto original y el Proyecto vigente, **diferencias no conocidas por esta Subdirección General** hasta la recepción de la propuesta de Proyecto modificado nº 3 que ahora se informa”,* toda vez que, *“**de las propuestas del Proyecto modificado nº 1 y del Proyecto Complementario nº 1 (los más importantes por su elevado presupuesto) esta Subdirección no emitió informe de Supervisión, porque en su momento no le fue solicitado**”*. En este contexto, el informe concluye: *“No obstante todo lo anterior, una vez examinada la propuesta y teniendo en cuenta que la oficina de Supervisión de Proyectos de esta Subdirección **no ha tenido conocimiento**, como se ha indicado anteriormente, de la propuesta de Proyecto Modificado nº 1 y de la propuesta de Proyecto Complementario nº 1, se considera que, examinado aisladamente, y con objeto únicamente de dar cumplimiento al requisito de la Orden FOM 2226/2010, de 26 de julio, la demarcación aporta razones que permiten justificar la oportunidad y racionalidad de las modificaciones planteadas, excluyéndose totalmente de posibles responsabilidades al autor del proyecto.”*

El 4 de junio de 2013 la DGC devolvió la propuesta a la Demarcación para su reconsideración.

Ante la persistencia manifestada por la Demarcación de la necesidad de tramitar el expediente de modificación, el 27 de mayo de 2014 se remitió una nueva propuesta por importe de 14.376.472,07 euros, que ya incluía el IVA actualizado al 21 %<sup>17</sup>.

La propuesta incluía también la solicitud de la continuidad provisional de los trabajos afectados por la modificación, al amparo del artículo 146.4 del TRLCAP.

El 11 de julio de 2014 se emitió informe favorable de la Inspección General de Fomento sobre la propuesta de Modificado nº 3 y, el 24 de julio de 2014, la DGC emitió la autorización para la redacción de dicho proyecto modificado. El 30 de julio de 2014 la Dirección de Obra emitió un informe solicitando de nuevo expresamente la continuidad provisional de los trabajos, que se encontraban paralizados.

Mediante escrito de 6 de agosto de 2014, en el que se hacía referencia a otros anteriores de 9 de julio y de 1 de agosto de 2014, la UTE contratista puso de manifiesto *“la existencia de una serie de **unidades de obra que la UTE había ejecutado sin que estuvieran recogidas en el proyecto vigente, así como otra serie de unidades, tampoco incluidas en el proyecto vigente, que la UTE estaba en trámite de ejecución o pendiente de ejecutar**”,* justificando, a su juicio, el *“aumento del plazo de ejecución de las obras, junto con una estimación de la valoración de las nuevas unidades y del sobrecoste como consecuencia del aumento del plazo”*. Igualmente hacía referencia a que en su escrito de 1 de agosto, había solicitado *“la redacción de un proyecto modificado **que recogiera las unidades de obra que ya se han ejecutado sin estar recogidas en el proyecto vigente**”* y se solicitaba *“la inclusión en dicho proyecto modificado de las unidades de obra **que están ejecutándose o se ejecutarán más adelante, que no están incluidas en el proyecto vigente**”*. En este escrito la UTE comunicó igualmente que *“no ha tenido ninguna noticia con relación al inicio de la tramitación de la redacción del proyecto modificado por lo que pone en su conocimiento que las unidades de obra que no están incluidas en el proyecto vigente no podrán continuar su ejecución al no estar amparadas por el contrato”*, relacionando a continuación dichas

<sup>16</sup> De acuerdo con el artículo 4 del entonces vigente Real Decreto 452/2012, de 5 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Fomento, entre otras competencias, correspondía a la Subdirección General de Estudios y Proyectos la elaboración, seguimiento, supervisión y control de los anteproyectos y proyectos de construcción de carreteras estatales y el seguimiento de los convenios y protocolos en los que participe la DGC, excepto los relativos a cesión de tramos de carreteras a Ayuntamientos. Ver, asimismo, la nota a pie de página nº 21.

<sup>17</sup> Como ya se ha señalado, el tipo del IVA aplicable fue incrementado del 18 % al 21 % por Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

unidades de obra, coincidentes algunas de ellas, con las actuaciones que, a la postre, serían objeto del Proyecto Modificado nº 3, y otras con las que serían objeto de los Proyectos Complementarios nº 2 y nº 3, como se verá más adelante, en los epígrafes II.3 y II.4 del presente informe.

El 7 de agosto de 2014 la Dirección de Obra tuvo que proceder al levantamiento de la correspondiente acta de suspensión temporal parcial de las obras afectadas por la redacción del Proyecto Modificado nº 3. El 26 de septiembre de 2014 la Ministra de Fomento autorizó la continuación de los trabajos, al amparo del artículo 146.4 del TRLCAP.

El 24 de noviembre de 2014 fue expedido el certificado de viabilidad del proyecto, dándose audiencia al contratista, que mostró su conformidad con el modificado pero dejando constancia de que se reservaba su derecho a reclamar por los conceptos no incluidos en el Modificado nº 3 que se aprobara, en los términos recogidos en sus escritos de 9 de julio y 1, 6 y 14 de agosto de 2014 antes referidos.

En relación con estas posibles reclamaciones del contratista, consta en el expediente un informe de la Subdirección General de Construcción de la DGC, de 26 de marzo de 2015 en el que, tras afirmarse que la potestad de introducir modificaciones corresponde al órgano de contratación, se indica no obstante que, *“en el caso de que proceda, serán estudiadas en otro tipo de expediente distinto del actual modificado que tenemos en tramitación”*. Como ya se ha señalado, 8 días antes, el 18 de marzo de 2015, se habían dictado las órdenes de inicio de los expedientes de contratación de los Proyectos Complementarios nº 2 (expte. 40-CA-4042) y nº 3 (expte. 40-CA-4043), que incorporaron, además de otras actuaciones, la mayor parte de las actuaciones requeridas por la adjudicataria de la obra que no habían sido incorporadas al Modificado nº 3.

Finalizados los restantes trámites del procedimiento tuvo lugar la formalización, el 27 de marzo de 2015, del nuevo contrato modificado, haciendo constar de nuevo el contratista, de forma manuscrita al pie de la firma del contrato, que: *“El contratista manifiesta que el Proyecto Modificado no recoge la totalidad de los conceptos mencionados en sus escritos de fecha 9 de julio y 1, 6 y 14 de agosto de 2014, por lo que presta su conformidad únicamente en la medida en que recoge dichos conceptos con reserva de su derecho a reclamar lo no incluido”*. Los contratos complementarios nº 2 y 3 serían posteriormente celebrados los días 10 de junio de 2015 y 3 de julio de 2015, respectivamente<sup>18</sup>.

#### *II.1.3.6.c) Consideraciones acerca de la justificación del Proyecto Modificado nº 3*

Como ya se ha señalado en anteriores epígrafes, el artículo 101 del TRLCAP habilitaba la introducción de modificaciones en los contratos celebrados únicamente por razones de interés público, y siempre que *“sean debidas a necesidades nuevas o causas imprevistas, justificándolo debidamente en el expediente”*.

Sin embargo, a la vista del objeto del Proyecto Modificado nº 3, así como de las circunstancias en que se desarrolló su tramitación, resulta fácilmente constatable que no se trató, en su mayor parte, de atender necesidades nuevas o resolver causas imprevistas, sino de dar cobertura a imprevisiones del proyecto, ya fueran estas de carácter técnico o de carácter económico-financiero.

En este sentido, en un proyecto de ingeniería tan avanzada como el abordado a través del expte. 40-CA-4040, resulta difícilmente explicable que puedan considerarse *“necesidades nuevas”* o *“causas imprevistas”* trabajos estructuralmente tan relevantes como el traslado para su izado y montaje del puente desmontable, o el de las dovelas del tramo atirantado (operaciones de *“load*

<sup>18</sup> Según ha puesto de manifiesto la DGC en el curso del trámite de alegaciones, en la fecha de aprobación del presente Informe de fiscalización se encuentran en tramitación varios procedimientos seguidos ante la Audiencia Nacional, a instancia de la adjudicataria de la obra (recursos nº 453/2017, 455/2017, 747/2017 y 749/2017).

out”), o la realización de las operaciones para la llegada del tablero a las pilas P-10, P-11 y P14, o la conexión de la sección mixta del tablero con la del viaducto de hormigón, o la operación de cierre del vano central del puente, etc.<sup>19</sup> A mayor abundamiento, el expediente califica expresamente estas actuaciones como “no contempladas en el Proyecto” (así se hace en la solicitud de autorización para la redacción del Proyecto Modificado nº 3 y en la Memoria técnica del proyecto).

En realidad, el Proyecto Modificado nº 3 estaría atendiendo, en su mayor parte, a financiar sobrecostos del proyecto no evaluados adecuadamente desde un principio o, al menos, desde que fueron introducidas las reformas para la incorporación de la plataforma tranviaria.

Así se desprende de la solicitud de autorización para la redacción del Proyecto o del Informe de la Inspección General de Fomento al describir el objeto del modificado (ver anterior epígrafe II.1.3.6.a) y, de forma explícita, **del Informe sobre la necesidad de continuación de los trabajos de construcción, de 30 de julio de 2014**, tramitado por la Demarcación de Carreteras, elaborado por el Ingeniero Director de la Obra y suscrito por el Ingeniero Jefe de la Demarcación y los responsables de la Oficina redactora del proyecto de las estructuras, de la asistencia técnica de supervisión estructural y de la asistencia técnica de control y vigilancia de la obra. En este informe, tras exponerse la singularidad y excepcionalidad de la obra, desde el punto de vista de la Ingeniería, se alude al Protocolo de 23 de febrero de 2008 suscrito entre el Ministerio de Fomento y la Junta de Andalucía, como **“un hecho que trastoca todas las previsiones”**, añadiendo que **“Este nuevo condicionante, con la obra ya en ejecución, conlleva efectos sustanciales sobre el proyecto vigente del puente, de hecho, su tablero requiere de un nuevo diseño para afrontar el cambio de funcionalidad. Todos los cálculos estructurales deben ser rehechos sobre la marcha y el proceso constructivo adaptado a la nueva situación”**. En este contexto, continúa el informe señalando: **“Evidentemente, el importante desequilibrio económico que se produjo en el contrato vigente conllevó la tramitación de dos expedientes con incremento de gasto; un Modificado nº 1 y un Complementario nº 1 de la obra. Aún con esto, el contrato todavía presentaba un desequilibrio significativo, como posteriormente se ha puesto de manifiesto”**.

Por tanto, la tramitación del Proyecto Modificado nº 3 atendió realmente –de igual modo que el Modificado nº 1 y los Complementarios nº 1, 2 y 3 en su mayor parte- a cubrir unas necesidades de financiación deficientemente valoradas en el momento en que se decidió suscribir y llevar a efecto de manera unilateral por el Ministerio de Fomento el Protocolo de 23 de febrero de 2008 para la implantación de la plataforma tranviaria. Según se desprende de los documentos antes relacionados, el expediente dio cobertura formal a unos gastos que, en una parte considerable, ya se habrían realizado con anterioridad o estaban en curso de realizarse, y que, por mucho que fueran necesarios, no contaban en el momento de su realización de suficiente cobertura en el Proyecto antes de que fueran incorporados en el Modificado nº 3 y también, en parte, en los Proyectos Complementarios nº 2 y 3.

#### II.1.3.6.d) Otras incidencias del Proyecto Modificado nº 3

- En primer lugar, cabe hacer extensivo a este Proyecto Modificado nº 3 lo señalado en el epígrafe II.1.3.4.b) del presente informe con respecto a la consideración fragmentada y no unitaria de los Proyectos modificados y complementarios hasta entonces tramitados, lo que, de una parte, habilitó a la Ministra de Fomento a autorizar la continuación de los trabajos, al amparo del artículo 146.4 del TRLCAP y, de otra, permitió que, tampoco en este caso, fuera recabado el informe del Consejo de Estado (artículo 59.3.b del TRLCAP).
- Por otra parte, llama la atención que el informe de la Inspección General de Fomento, de 11 de julio de 2014, de una parte avalase la propuesta según la cual el proyecto abordaba **“importantes operaciones estructurales ligadas al proceso constructivo”** pendientes de

<sup>19</sup> El anexo nº 5 muestra gráficamente algunas de estas operaciones, para hacer patente la relevancia de las mismas.

ejecución, y cuya “definición técnica sobrepasaba manifiestamente las previsiones del proyecto”, para justificar la tramitación del procedimiento, pero de otra parte, considerase que “no se ha producido una alteración sustancial del proyecto vigente” a los efectos de considerar que no existía causa de resolución del contrato (artículo 149.e) *in fine* del TRLCAP). Con independencia de esta posible falta de coherencia interna del informe, resulta cuando menos cuestionable, a la vista del objeto de los trabajos objeto de este Proyecto y de la acumulación de los sucesivos incrementos de costes, que la Inspección no considerase que el proyecto original había sufrido una alteración sustancial<sup>20</sup>, que hubiera hecho posible, en su caso, el inicio del procedimiento de resolución del contrato por parte de la adjudicataria de la obra, en el caso de no considerar asumibles los trabajos con arreglo a la modificación del proyecto en sus nuevos términos, tanto técnicos como financieros. La consideración del carácter sustancial de la modificación, habría supuesto, por otra parte, la necesaria autorización por parte del Consejo de Ministros para su tramitación (artículo 12.2, último inciso, en relación con el artículo 149.e) *in fine* del TRLCAP), lo que no se hizo.

- Por último, debe llamarse la atención sobre la omisión de los informes acerca del Proyecto Modificado nº 1 y del Proyecto Complementario nº 1 por parte de la Subdirección General de Estudios y Proyectos, puesta de manifiesto en el informe elaborado por la propia Subdirección, el 27 de septiembre de 2012, en relación con el Proyecto Modificado nº 3. Si bien es cierto que en este informe la referida Subdirección manifiesta que en su momento no le fueron requeridos tales informes, tampoco cabe ignorar el hecho de que en el normal desempeño de sus competencias de “seguimiento, supervisión y control de los anteproyectos y proyectos”, debería haber advertido el estado de situación del proyecto, tratándose, a mayor abundamiento, de una obra tan emblemática para el Ministerio de Fomento como esta<sup>21</sup>.

#### II.1.3.7. OTRAS INCIDENCIAS EN LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO 40-CA-4040

##### II.1.3.7.a) Reajustes de anualidades

De acuerdo con el artículo 96 del RGLCAP “cuando por retraso en el comienzo de la ejecución del contrato sobre lo previsto al iniciarse el expediente de contratación, suspensiones autorizadas, prórrogas de los plazos parciales o del total, modificaciones en el proyecto o por cualesquiera otras **razones de interés público debidamente justificadas** se produjese **desajuste** entre las anualidades establecidas en el pliego de cláusulas administrativas particulares integrado en el contrato y las necesidades reales en el orden económico que el normal desarrollo de los trabajos exija, el órgano de contratación procederá a reajustar las citadas anualidades siempre que lo permitan los remanentes de los créditos aplicables, y a fijar las compensaciones económicas que, en su caso, procedan”.

Los reajustes de anualidades constituyen, por tanto, una respuesta que el ordenamiento jurídico ofrece para adecuar la gestión económica del contrato a las incidencias que pueden surgir en el curso de la ejecución. La existencia de reajustes constituye un indicio de la existencia de desajustes entre el ritmo de la ejecución prevista y la realidad.

<sup>20</sup> Así lo entendieron, en cualquier caso, la Subdirección General de Estudios y Proyectos de la DGC en su informe de 27 de septiembre de 2012 en el que afirma que “es **evidente** que existen **diferencias sustanciales** entre el Proyecto original y el Proyecto vigente”, y el Ingeniero Director de la Obra y el Ingeniero Jefe de la Demarcación de Carreteras, en su informe de 30 de julio de 2014, en el que se señalaba que la celebración del Protocolo de 23 de febrero de 2008 “conlleva **efectos sustanciales sobre el proyecto vigente del puente**”.

<sup>21</sup> Esta competencia correspondía anteriormente a la Subdirección General de Proyectos de la DGC hasta que esta fue sustituida por la Subdirección General de Estudios y Proyectos a partir del Real Decreto 30/2011, de 14 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Fomento, manteniéndose posteriormente en el Real Decreto 452/2012, de 5 de marzo, y volviendo a su denominación tradicional de Subdirección de Proyectos a partir del Real Decreto 362/2017, de 8 de abril.

En este contexto, en el expte. 40-CA-4040 fueron tramitados 13 reajustes de anualidades -además de las tres modificaciones del contrato y dos revisiones de precios-, lo que evidencia la falta de conexión existente entre las sucesivas previsiones realizadas y el ritmo real de ejecución de la obra, máxime si se parte de la consideración fáctica de que de las cuatro anualidades previstas inicialmente en el PCAP (2007, 2008, 2009 y 2010) se pasó a un total de 10 anualidades (2007 a 2016).

Cabe recordar a este respecto que el artículo 47 de la LGP, vigente en aquel momento, establecía en relación con los compromisos de gasto de carácter plurianual (como era el caso del expte. 40-CA-4040) que *“el número de ejercicios a que pueden aplicarse los gastos no será superior a cuatro”*. La posibilidad de superar estos cuatro años (que eran los inicialmente previstos en el PCAP del contrato) quedaba supeditada en el artículo 12.2.b) del TRLCAP a la autorización previa por parte del Consejo de Ministros. Sin embargo, ninguno de los reajustes que excedieron del límite legal de cuatro ejercicios fue sometido a dicha autorización, como tampoco lo fueron ninguno de los 3 proyectos modificados que se tramitaron. La extensión temporal de la ejecución del contrato 40-CA-4040 se llevó a cabo, por tanto, al margen de la legalidad presupuestaria.

En el anterior cuadro nº 5 de este informe se incluye una columna en la que se ofrece el dato de los importes finales reales reajustados en cada anualidad, y en el siguiente cuadro nº 10 se desglosa de forma detallada el importe, el alcance y la desviación que cada cantidad reajustada supuso en relación con la previsión anterior, objeto del reajuste<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> El cuadro recoge las anualidades previstas en el momento de tramitarse cada reajuste. La falta de coincidencia en algunos casos entre la anualidad resultante para un ejercicio y la previsión para la siguiente deriva de la tramitación intermedia de adicionales por cambios del IVA aplicable o como consecuencia de la tramitación de los modificados.

**CUADRO Nº 10. REAJUSTES DE ANUALIDADES TRAMITADOS EN EL EXPTE. 40-CA-4040  
(en euros)**

Nº Reajuste (y fecha)	Anualidad afectada	Importe de la anualidad prevista	Detracción	Contracción	Anualidad resultante	Variación (%)
1 (26-12-2007)	2007	2.738.100,00	0,00	+25.000.000,00	27.738.100,00	+913,0 %
	2009	100.397.000,00	-25.000.000,00	0,00	75.397.000,00	-24,9 %
2 (11-4-2008)	2009	75.397.000,00	-15.000.000,00	0,00	60.397.000,00	-19,8 %
	2010	142.401.685,05	0,00	+15.000.000,00	157.401.685,05	+10,5 %
3 (26-11-2008)	2009	60.397.000,00	-25.000.000,00	0,00	35.397.000,00	-41,3 %
	2010	157.401.685,05	0,00	+25.000.000,00	182.401.685,05	+15,8 %
4 (13-8-2009)	2009	35.397.000,00	0,00	+10.000.000,00	45.397.000,00	+28,2 %
	2010	182.401.685,05	-10.000.000,00	0,00	172.401.685,05	-5,4 %
5 (30-12-2009)	2009	45.397.000,00	0,00	+30.000.000,00	75.397.000,00	+66,0 %
	2010	172.401.685,05	-30.000.000,00	0,00	142.401.685,05	-17,4 %
6 (30-12-2010)	2010	143.215.862,15	-41.430.000,00	0,00	101.785.862,15	-28,9 %
	2011	41.504.622,20	0,00	+400.000,00	41.904.622,20	+0,9 %
	2012	0,00	0,00	+41.030.000,00	41.030.000,00	Integral
7 (13-12-2011)	2011	41.904.622,25	-25.000.000,00	0,00	16.904.622,25	-59,6 %
	2012	41.030.000,00	0,00	+25.000.000,00	66.030.000,00	+60,9 %
8 (nd-12-2011)	2011	16.904.622,25	129.741,29	0,00	16.774.880,96	-0,7 %
	2012	66.634.092,05	0,00	129.741,29	66.763.833,34	0,1 %
9 (28-6-2012)	2012	66.763.833,34	-25.133.833,34	0,00	41.630.000,00	-37,4 %
	2013	0,00	0,00	+25.133.833,34	25.133.833,34	Integral
10 (24-10-2012)	2012	41.630.000,00	-7.000.000	0,00	34.630.000,00	-16,8 %
	2013	25.133.833,34	0,00	+7.000.000	32.133.833,34	+27,8 %
11 (14-11-2013)	2013	32.950.795,20	-16.450.795,20	0,00	16.500.000,00	-50 %
	2014	0,00	0,00	+16.450.795,20	16.450.795,20	Integral
12 (10-12-2014)	2014	16.450.795,20	-2.000.000,00	0,00	14.450.795,20	-12,1 %
	2015	0,00	0,00	+2.000.000,00	2.000.000,00	Integral
13 (26-03-2015)	2015	12.376.472,07	313.936,46	0,00	12.062.535,61	-2,5 %
	2016	4.000.000,00	0,00	313.936,46	4.313.936,46	7,8 %

Fuente: expte. 40-CA-4040 y elaboración propia.

La mera lectura de los datos que ofrece este cuadro pone de manifiesto la relevancia de los desajustes producidos. Cabe, no obstante, destacar lo siguiente:

- Ya en el primer reajuste realizado, habiéndose iniciado la ejecución del contrato en abril de 2007 con una anualidad prevista para ese ejercicio de 2.738.100 euros, se llevó a cabo un reajuste en diciembre de ese mismo año con la contracción de 25.000.000 de euros adicionales, detraídos de la anualidad correspondiente a 2009, evidenciándose, desde el inicio mismo de la obra, la falta de adecuación entre la programación de los trabajos inicialmente prevista y su ejecución real, sin que en la tramitación se incluyera una justificación explicativa de este reajuste, como exigía el artículo 96 del RGLCAP.



- A título ilustrativo, se observa como la anualidad correspondiente a 2009 llegó a ser revisada hasta en 5 ocasiones (en los reajustes nº 1, 2, 3, 4 y 5) con variaciones oscilantes tanto en más como en menos, que llegaron al 66 % con respecto a la previsión anterior.
- En 3 ocasiones hubo que reajustar anualidades dos veces en un mismo año (reajustes nº 2 y 3 en el año 2008, nº 4 y 5 en el año 2009, y nº 9 y 10 en el año 2012).
- En una ocasión el reajuste afectó a las anualidades correspondientes a tres ejercicios (reajuste nº 6).

Por otra parte, si bien el artículo 96 del RGLCAP obligaba a justificar debidamente las razones de interés público que avalaran los reajustes, o los retrasos, suspensiones, prórrogas o modificaciones que los ocasionaran, en la tramitación de cuatro de estos reajustes (los reajustes 2º, 3º, 4º y 5º) se hizo simplemente una sucinta referencia a la necesidad de “*homogeneizar el ritmo de inversiones anual*”, sin mayores aclaraciones y, en particular, sin explicar las causas ni el alcance de la referida falta de homogeneidad. Esta insuficiencia material de motivación impide apreciar si, en efecto, se daban, o no, las razones de interés público legalmente exigidas para proceder a la tramitación de los reajustes. Dichos reajustes fueron tramitados a solicitud de la UTE contratista. Por su parte, el reajuste nº 6 careció de informe justificativo y el nº 8 no contó con justificación ni con resolución aprobatoria alguna.

#### *II.1.3.7.b) Deficiencias en la expedición de certificaciones*

En las certificaciones de obra constan abonos y anticipos a cuenta por maquinaria y materiales sin que en el PCAP se hubieran establecido expresamente las condiciones en que el contratista tendría derecho a percibirlos, como exigía el artículo 145.2 del TRLCAP.

A este respecto, debe señalarse que el 3 de septiembre de 2012 se dictó una resolución por el Director General de Carreteras, por delegación del Secretario de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda, en cuya virtud se ordenaba la rectificación de todas las certificaciones de obra expedidas desde septiembre de 2009 hasta el mes de febrero de 2012 (certificaciones nº 30 a 59). La resolución señalaba la existencia de un desfase en las mediciones reflejadas en las relaciones valoradas de obra ejecutada, indicando que hasta el mes de febrero de 2012 se habían emitido 59 certificaciones por importe de 249.076.843,11 euros y debiendo fijarse dicho importe en 226.454.329,95 euros al haberse considerado las actuaciones preparatorias como obra ejecutada. Por ello acordó “*dejar sin efecto las certificaciones de obra nº 30 a nº 59, ambas inclusive*” y “*que se proceda a la emisión de nuevas certificaciones que sustituyan a las ya aprobadas, desglosando en cada una de ellas la parte que corresponde a obra ejecutada, la parte de anticipos en concepto de instalaciones y equipos de maquinaria pesada adscritos a la obra, y la parte correspondiente a materiales acopiados, conforme a los importes reflejados en el Anexo adjunto*”<sup>23</sup>. Posteriormente,

<sup>23</sup> La resolución hacía el siguiente razonamiento: “*El desfase, según se pone de manifiesto en el informe emitido por la dirección de obra, que acompaña a la certificación nº 30, de marzo de 2012, se produce básicamente en las unidades de obra de Kg de acero estructural S-355, en chapas y perfiles, del tablero del tramo atirantado de la estructura principal. Dadas las características de la obra, para la ejecución de numerosas unidades de obra, como es el caso del tablero de acero del tramo atirantado, el contratista debe, previamente al abono de la unidad terminada, efectuar numerosas operaciones previas, tales como la compra y acopio en taller del acero del Puente sobre la Bahía de Cádiz y el viaducto del Río San Pedro, corte y fabricación de las dovelas y piezas en taller, el pintado de dichas piezas, su traslado y acopio en obra, y finalmente su montaje y soldadura definitiva previo al izado y colocación en su lugar del tablero. Las singulares características de esta obra y, en particular, de las unidades de obra antes señaladas, han conducido a la consideración de las actuaciones preparatorias como obra ejecutada, **tratamiento inadecuado conforme a la normativa vigente**. Si bien es cierto que, conforme a lo dispuesto en el artículo 145 del TRLCAP, el abono de las certificaciones mensuales tienen el concepto de pagos a cuenta sujetos a las rectificaciones y variaciones que se produzcan en la medición final y sin suponer, en forma alguna, aprobación y recepción de las obras que comprenden, dado el volumen de la desviación, y las importantes consecuencias que el tratamiento de esas partidas certificadas tiene en cuanto a revisiones de precios e intereses de demora, se considera procedente la regularización de las certificaciones emitidas, mediante la formalización de un expediente de anticipos a cuenta*”.

esta rectificación se extendió a las certificaciones nº 61 a 64, que incurrieron en la misma circunstancia.

Con independencia de que los abonos de las certificaciones de obra tienen la consideración de pagos a cuenta y, por tanto, pueden estar sujetos a rectificaciones y variaciones derivadas de la medición final, cabe señalar lo siguiente:

- Durante más de dos años y medio se estuvieron expidiendo certificaciones en las que se consideró a las actuaciones preparatorias como obra ejecutada, tratamiento que fue calificado por la propia DGC, en la resolución de 3 de septiembre de 2012, como *“inadecuado conforme a la normativa vigente”*. Ello revela, de una parte, el ineficaz funcionamiento de los controles internos, que habilitaron que esta considerada mala praxis se prolongara durante tanto tiempo; y de otra parte, que la ausencia de concreción en el PCAP de las condiciones para percibir abonos a cuenta por las operaciones preparatorias realizadas, como instalaciones y acopio de materiales o equipos de maquinaria pesada adscritos a la obra (posibilidad explícitamente contemplada por el artículo 145.2 del TRLCAP), pudo propiciar esta situación. En una obra con las singularidades constructivas de la presente, parece que esta concreción hubiera resultado necesaria.
- Sin perjuicio de que la situación se regularizase en la expedición de las siguientes certificaciones, no deja de resultar anómalo el hecho de *“dejar sin efecto”* certificaciones expedidas meses, incluso años atrás, y sustituirlas por otras nuevas, por cuanto: de una parte, en la resolución de 3 de septiembre no se especificó qué efectos tendría esta declaración en relación con los pagos ya efectuados; y de otro lado, las certificaciones de obra suponen un reconocimiento de deuda líquida como contraprestación por las unidades de obras ejecutadas durante el periodo a que se refieren, por lo que resulta difícilmente entendible que en septiembre de 2012 fueran emitidas nuevas certificaciones (como así se hizo), correspondientes, mes a mes, a periodos ya pasados, en relación con partes de la obra ya ejecutadas, y por un Ingeniero Director de la Obra que había cambiado con el transcurso del tiempo y que era distinto al que emitió las certificaciones en el momento de su realización.

#### *II.1.3.7.c) Subcontratación*

De acuerdo con la cláusula VI.9 del PCAP, la subcontratación se sometía al régimen establecido por el TRLCAP en sus artículos 115 y 116. En particular, el artículo 115 establecía, entre los requisitos habilitantes de la celebración de subcontratos *“que en todo caso se dé conocimiento por escrito a la administración del subcontrato a celebrar, con indicación de las partes del contrato a realizar por el subcontratista”* y que el porcentaje de subcontratación no excediera del 50 por 100 del importe de adjudicación (al no estar fijado otro porcentaje en el PCAP). Además, el PCAP estableció que el contratista quedaba obligado a exigir al subcontratista una declaración responsable de no estar incurso la empresa en las prohibiciones para contratar legalmente establecidas.

Sin embargo, no existe constancia en el expediente de que los órganos del Ministerio de Fomento llevaran a cabo ninguna actuación para controlar la existencia y el alcance de la subcontratación efectivamente realizada.

### II.1.3.7.d) Acta de comprobación de obras no finalizadas para su puesta en servicio y acta de recepción

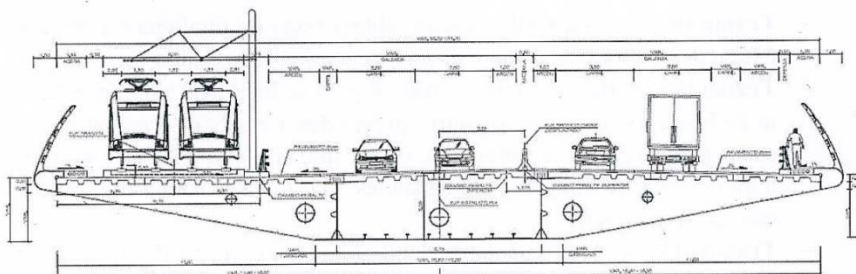
La ejecución de las obras correspondientes al contrato 40-CA-4040 finalizó el 31 de marzo de 2016, levantándose el acta de recepción correspondiente el día 19 de mayo de 2016<sup>24</sup>.

Sin embargo, ocho meses antes, el 23 de septiembre de 2015, fue levantada un “Acta de comprobación de obras no finalizadas para su puesta en servicio”, acompañada de un informe del Ingeniero Director de la Obra, en el que se reflejaba el porcentaje de obra ejecutada a esa fecha (el 95,81 %) y se relacionaban los trabajos pendientes de finalización, todo ello a los efectos de la “inminente puesta en servicio de la obra de referencia, por motivos de interés general, y de forma previa a su recepción definitiva, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 147.6 del TRLCAP”.

A este respecto, debe recordarse que el artículo 147.6 del TRLCAP contemplaba la posibilidad de puesta en servicio para el uso público de una obra no finalizada sin el cumplimiento del acto formal de recepción, tan solo “por razones excepcionales de interés público debidamente motivadas en el expediente”. Sin embargo tal motivación no se produjo de forma explícita, limitándose el acta de 23 de septiembre de 2015 a realizar una invocación declarativa de la existencia de dicho interés, sin más explicación. En consecuencia, no quedaron formalmente acreditadas en el expediente las razones excepcionales de interés público exigidas por la Ley para proceder a la puesta en servicio del puente antes de su finalización, tratándose de unas obras que se habían prolongado, en aquel momento, durante más de ocho años. No obstante, un día después, el 24 de septiembre de 2015, al amparo del referido artículo 147.6 del TRLCAP, se produjo la inauguración oficial del puente, aún a pesar de que en aquel momento estaban pendientes de ejecución no solo trabajos correspondientes a la obra principal (expte. 40-CA-4040) sino también al Proyecto Complementario nº 2 (expte. 40-CA-4042), y al Proyecto Complementario nº 3 (expte. 40-CA-4043), que no finalizarían hasta 2017, como se verá más adelante.

Por su parte, el acta de recepción de 19 de mayo de 2016, en virtud de la cual el Ministerio de Fomento daba su conformidad a la obra ejecutada, venía acompañada de un informe del Ingeniero Director de la Obra, de igual fecha, sobre “Descripción de la Obra” en el que se afirma lo siguiente: “El tablero del Puente sobre la Bahía aloja una calzada de 4 carriles (2 en cada sentido de circulación) y una plataforma tranviaria que en inicio podría desempeñar funciones de carril-bus”. En el referido informe se incorporaban distintos gráficos, como el siguiente, en los que en la descripción de la obra que se recepcionaba aparece la plataforma tranviaria como elemento integrante de la misma.

### **GRÁFICO Nº 3. SECCIÓN TRANSVERSAL DEL PUENTE**



Fuente: Expediente de contratación. Informe “Descripción de la obra”. Acta de recepción.

Estas circunstancias contrastan con el hecho de que en esa misma fecha, el 19 de mayo de 2016, también se recepcionaron las obras correspondientes al Proyecto Complementario nº 2, que

<sup>24</sup> A esa fecha, todavía se encontraban en ejecución las obras correspondientes al Proyecto Complementario nº 3, que finalizarían en enero de 2017, como se verá más adelante.

habían finalizado el 29 de febrero de 2016, y cuyo objeto había sido, precisamente, como se verá en el posterior epígrafe II.3, la readaptación de la plataforma tranviaria para su uso como carril de mantenimiento del viaducto, tras existir constancia de que la plataforma tranviaria no iba a ser implantada.

Por tanto, en el mismo día, se dio conformidad a unas obras que, según un documento, incorporaban “una plataforma tranviaria que en inicio podría desempeñar funciones de carril-bus” (acta de recepción e informe asociado del contrato 40-CA-4040) y, según otro documento, incorporaban una “adecuación provisional de la plataforma” para su uso como carril de mantenimiento (acta de recepción e informe asociado del contrato 40-CA-4042).

#### *II.1.3.7.e) Certificación final y liquidación del contrato*

Dado que el acta de recepción de la obra se levantó el 19 de mayo de 2016, la certificación final debió ser aprobada por el Secretario de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda antes del 19 de julio de 2016, de conformidad con el plazo de dos meses establecido en el artículo 147.1 del TRLCAP, pero se retrasó más de 5 meses, sin que se hiciera constar explicación alguna, hasta el 27 de diciembre de 2016.

Sobre el total certificado en el curso de la obra, que ascendía a 342.470.906,28 euros, la certificación final incluyó un adicional por obra de 28.261.198,19 euros, un adicional por revisión de precios de 2.113.500,69, y la detracción de 177,35 euros correspondiente a un exceso producido en la estimación del IVA en una de las certificaciones, ascendiendo el total final a 372.845.427,81 euros.

La liquidación del contrato tuvo lugar con igual valoración y saldo nulo el 29 de junio de 2018. Siendo el plazo de garantía del contrato de un año, la liquidación fue aprobada con un retraso de 10 meses con respecto al plazo establecido en el artículo 147.3 del TRLCAP. En este sentido, llama la atención que el plazo de garantía del contrato principal de la obra se fijara en 1 año, mientras que dicho plazo se fijó en 2 años para las obras complementarias.

## **II.2. ANÁLISIS DEL PROYECTO COMPLEMENTARIO Nº 1: “OBRAS DE ADAPTACIÓN DE LA PLATAFORMA TRANVIARIA. NUEVO ACCESO A CÁDIZ. TRAMO: PUENTE SOBRE LA BAHÍA” (EXPTE. 40-CA-4041)**

### **II.2.1. Objeto del contrato**

Como se ha venido señalando, al contrato de la obra principal (expte. 40-CA-4040) se sumaron 3 proyectos complementarios tramitados separadamente.

El primero de ellos, tramitado como Proyecto Complementario nº 1 (expte. 40-CA-4041), dio lugar a un contrato celebrado el 10 de noviembre de 2011 que tuvo como objeto la realización de las “Obras de adaptación de la plataforma tranviaria. Nuevo acceso a Cádiz. Puente sobre la Bahía”. Su adjudicación se produjo por procedimiento negociado sin publicidad por importe de 28.924.786,07 euros.

Dadas las fechas de su inicio y adjudicación, el contrato y su tramitación se sujetaron a la LCSP de 2007.

El Proyecto Complementario nº 1 contempló la realización de las siguientes actuaciones:

- Sustitución de un carril de tráfico rodado por sentido por dos vías para la plataforma tranviaria, provocando dicha actuación una redistribución de la sección tipo en el tablero de la estructura del nuevo Puente sobre la Bahía, así como un aumento de ancho, justificado

por la sustitución de arcenes que en la situación inicial eran de 1,00 m, y que pasan a 2,50 m en la sección de dos carriles por sentido.

- Rediseño de aceras, resultando una reducción del ancho de las mismas.
- Aumento del ancho del tablero, mayor en las zonas inicial y final del viaducto (enlace de Cádiz y enlace de La Cabezuela), justificado por la inclusión de nuevos carriles de aceleración y deceleración necesarios para permitir el correcto funcionamiento de ambos enlaces.
- Rediseño completo del enlace de La Cabezuela, a fin de alojar las vías del tranvía, al ser la zona de salida del trazado hacia Puerto Real.
- Como consecuencia de la remodelación del citado enlace de La Cabezuela, resulta un aumento en la superficie de ocupación del enlace, lo que motiva una mayor actuación de tratamiento de mejora del subsuelo donde apoya el terraplén.
- Tal y como se desprende del estudio de tráfico realizado, la reducción de 3 a 2 carriles por sentido provoca una reducción de su capacidad, acortándose la vida útil del mismo. Dicha menor capacidad se compensa aumentando la de derivación de tráfico desde el nuevo enlace de Río San Pedro hacia el actual acceso por el puente José León de Carranza, en la actualidad con un carril por sentido más un carril reversible, mediante la ampliación a dos carriles por sentido del eje 11 dentro del enlace, lo que provoca la duplicación de la estructura E-0.1-G.

Como ya se ha señalado en el anterior epígrafe II.1.3.4, las actuaciones materiales a desarrollar se solaparon con las acometidas por medio del Proyecto Modificado nº 1 al contener ambos proyectos actuaciones correspondientes a uno y otro, referencias recíprocas y especificaciones coincidentes. Así, al igual que ocurría en el caso del Proyecto Modificado nº 1, la Memoria de este Proyecto Complementario nº 1 pone de manifiesto que *"En dicho Proyecto Modificado nº 1 también se recogen las repercusiones que en el Proyecto original tiene la incorporación de una plataforma tranviaria en la sección del Viaducto sobre la Bahía, si bien la incidencia en mediciones de esta actuación, se incluye en el presente Proyecto Complementario"*.

De hecho, el contenido del apartado 3 de la Memoria de este Proyecto Complementario nº 1, dedicado a la "Descripción de las modificaciones a realizar", es idéntico al mismo epígrafe de la Memoria del Proyecto Modificado nº 1, con la salvedad de un subepígrafe específico descriptivo del alcance que tendría la incorporación de la plataforma tranviaria y del presupuesto imputado a cada uno de los expedientes. Por su parte, el acuerdo de autorización del Consejo de Ministros para la celebración del contrato señala que *"la repercusión que para el proyecto original tiene la incorporación de la plataforma tranviaria en la sección del viaducto fue recogida y autorizada con el Proyecto Modificado nº 1 en fecha 8 de abril de 2010, por lo que la construcción del conjunto de actuaciones que se recogen en el proyecto de clave 40-CA-4041, mejoran y complementan el contrato principal al que están vinculadas"*.

## II.2.2. Tramitación

### II.2.2.1. PREPARACIÓN DEL CONTRATO

La **propuesta de proyecto** y solicitud de autorización para la redacción de este Complementario nº 1 (Expte. 40-CA-4041) se tramitó el 15 de diciembre de 2008, conjuntamente con la propuesta de autorización del Proyecto Modificado nº 1, informando favorablemente la Inspección General de Servicios del Ministerio de Fomento ambas propuestas el día 26 de enero de 2009.

El 12 de febrero de 2009 el Director General de Carreteras aprobó la **Orden de Estudio** del Proyecto Complementario nº 1 en la misma resolución que autorizó la redacción del Proyecto Modificado nº 1, por un presupuesto aproximado de 22.000.000 euros y una programación de dos meses para su ejecución.

El proyecto técnico (Pliego de Prescripciones Técnicas) fue elaborado en abril de 2009 (a la par que el del Proyecto Modificado nº 1), el 27 de octubre de 2009 fue emitido el informe de la Oficina de Supervisión de Proyectos y el 29 de octubre de 2009 se aprobó el Proyecto de Obras mediante Resolución del Director General de Carreteras, por importe de 27.272.317,91 euros (23.510.618,89 + 3.761.699,02 de IVA al 16 %) y un plazo de ejecución de **6 meses**. Esta misma Resolución aprobó igualmente el inicio de los trámites necesarios para la adjudicación de las obras al contratista principal, invocando para ello el artículo 155 b) de la LCSP de 2007, que permitía esta posibilidad para la realización de obras complementarias. La tramitación del procedimiento quedó paralizada hasta el mes de julio de 2011, un año y nueve meses después, sin que se dejara constancia en el expediente de las razones justificativas de este hecho. Sin embargo, debe ponerse de manifiesto que estas fechas son coincidentes con la tramitación del Proyecto Modificado nº 2, que fue aprobado el 15 de noviembre de 2011.

El 20 de julio de 2011 se emitió un informe de supervisión complementario sobre el proyecto y el 21 de julio de 2011, por resolución complementaria del Director General de Carreteras, se sustituyó el programa de trabajo inicialmente aprobado, se actualizó el presupuesto de adjudicación (en concepto de revisión de precios *“para su adecuación a los precios de mercado”*) resultando un presupuesto revisado de 28.924.786,07 euros (24.512.530,57 euros + 4.412.255,50 euros de IVA incrementado al 18 %), y se estableció un plazo de ejecución definitivo de **20 meses**. No se hizo constar en el expediente justificación alguna sobre el incremento del plazo previsto de ejecución de la obra de 6 a 20 meses. Al día siguiente, el 22 de julio de 2011, se emitió el certificado de existencia de crédito, y se expidieron el acta de replanteo y el certificado de viabilidad del proyecto. El 29 de julio de 2011, el Consejo de Ministros autorizó la celebración del contrato al exceder este de 12 millones de euros (artículo 292.1 de la LCSP de 2007).

El 31 de agosto de 2011, por Resolución del Secretario de Estado de Planificación e Infraestructuras, se aprobó el PCAP y el gasto, previa fiscalización favorable de la Intervención Delegada el 24 de agosto de ese mismo año.

#### II.2.2.2. JUSTIFICACIÓN DEL CONTRATO

Ya se ha hecho referencia en el presente Informe a la importancia de los informes justificativos de las necesidades de contratar como elementos sustanciales de control y garantía tanto de la vinculación del contrato al servicio del interés público como de su eficiencia en la consecución de dicho interés. El artículo 22 de la LCSP de 2007 aplicable al presente contrato disponía lo siguiente a este respecto: *“Los entes, organismos y entidades del sector público no podrán celebrar otros contratos que aquellos que sean necesarios para el cumplimiento y realización de sus fines institucionales. A tal efecto, la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse mediante el contrato proyectado, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas, deben ser determinadas con precisión, dejando constancia de ello en la documentación preparatoria, antes de iniciar el procedimiento encaminado a su adjudicación”*.

Sin embargo, en la tramitación del presente contrato 40-CA-4041 no fue emitido un informe específico de justificación de las necesidades de la contratación de las obras que se iban a llevar a cabo, consistentes en la implantación de una plataforma tranviaria en el Puente sobre la Bahía de Cádiz que se hallaba en aquel momento en construcción.

No obstante, a pesar de esta omisión, que en sí misma constituye una irregularidad relevante, a lo largo del expediente –de forma explícita en la solicitud de autorización para la redacción del proyecto de obras complementarias nº 1; en la Memoria del proyecto; en el informe de la

Inspección General del Ministerio de Fomento, en el Acuerdo del Consejo de Ministros de autorización de la celebración del contrato- quedó cumplida cuenta de que la implantación de la referida plataforma se llevaba a cabo “*en aplicación*” del Protocolo de Colaboración suscrito entre el Ministerio de Fomento y la Consejería de Obras Públicas y Transportes de Andalucía, el 23 de febrero de 2008. Sin embargo, la invocación de dicho Protocolo como fundamento justificativo de la realización de las obras de implantación de una plataforma tranviaria, por cuenta y a cargo del Ministerio de Fomento, resulta contradictoria con sus propios términos. En efecto, como ya se ha señalado en el epígrafe II.1.3.3 del presente informe, en virtud de dicho Protocolo, la Junta de Andalucía se responsabilizaría de la redacción del proyecto de construcción de integración de la plataforma tranviaria en el nuevo puente asumiendo la financiación de las obras adicionales respecto a las incluidas en el proyecto inicial, mientras que el Ministerio de Fomento se encargaría de la contratación de las obras, de su dirección, ejecución, recepción y liquidación.

Sin embargo, como acaba de exponerse, el Ministerio no solo llevó a cabo la licitación del proyecto sino también su elaboración y su financiación a pesar de que se trataba de una modalidad de transporte sobre la que carecía de competencias. La justificación de las obras que dieron lugar a este Proyecto Complementario nº 1, basada en el cumplimiento del Protocolo referenciado, resultó, por tanto, jurídicamente contradictoria y en consecuencia inconsistente.

Además, ya se ha señalado también que la eficacia jurídica del Protocolo quedó supeditada a la celebración de un posterior convenio de colaboración que no llegó nunca a materializarse.

Por todo ello, debe concluirse que, de igual forma que sucedió en el caso del Proyecto Modificado nº 1, las razones de interés público justificativas de este contrato, basadas en el Protocolo de 23 de febrero de 2008, ni fueron consagradas en el instrumento jurídico adecuado y expresamente previsto para ello (el convenio de colaboración), ni quedaron acreditadas de otra forma en el expediente.

### II.2.2.3. ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO

La licitación del contrato 40-CA-4041 se tramitó al amparo del artículo 155 b) de la LCSP de 2007, como contratación de obras complementarias, lo que habilitó su adjudicación al contratista de la obra principal mediante procedimiento negociado sin publicidad.

Este precepto establecía, en efecto, la posibilidad de acudir al procedimiento negociado “*Cuando se trate de obras complementarias que no figuren en el proyecto ni en el contrato, o en el proyecto de concesión y su contrato inicial, pero que debido a una circunstancia imprevista pasen a ser **necesarias para ejecutar la obra tal y como estaba descrita en el proyecto o en el contrato sin modificarla**, y cuya ejecución se confíe **al contratista de la obra principal** o al concesionario de la obra pública de acuerdo con los precios que rijan para el contrato primitivo o que, en su caso, se fijen contradictoriamente, siempre que las obras no puedan separarse técnica o económicamente del contrato primitivo sin causar grandes inconvenientes a la Administración o que, aunque resulten separables, **sean estrictamente necesarias para su perfeccionamiento**, y que el importe acumulado de las obras complementarias no supere el 50 por ciento del precio primitivo del contrato. Las demás obras complementarias que no reúnan los requisitos señalados habrán de ser objeto de contratación independiente”.*

En el epígrafe II.1.3.4.b) del presente informe ya se ha cuestionado la división en dos procedimientos (el Proyecto Modificado nº 1 y el Proyecto Complementario nº 1) de unas obras que presentaban una identidad material sustantiva al abordar conjuntamente las adaptaciones del puente en construcción para la implantación de la plataforma tranviaria.

Por lo que respecta al empleo del procedimiento previsto en el artículo 155 b) de la LCSP de 2007 en el expediente 40-CA-4041, cabe hacer mención a las dificultades que en ocasiones existen para poder distinguir unas obras complementarias -que han de tramitarse a través de un nuevo

contrato en expediente separado-, de unas obras generadoras de modificaciones del contrato original.

En este sentido, el Consejo de Estado ha señalado reiteradamente que para identificar las obras complementarias frente a las modificaciones de obras de un contrato preexistente, debe apelarse a los tres criterios acumulativos siguientes:

- a) la posibilidad de utilización separada de las nuevas obras;
- b) su necesidad en relación con el proyecto inicial; y
- c) las dificultades técnicas de adjudicación y ejecución separada e independiente.<sup>25</sup>

En este caso, si bien las obras reunían el requisito de no poder separarse técnicamente del contrato primitivo sin causar graves inconvenientes a la Administración y de que su importe acumulado no superaba el 50 % del precio primitivo del contrato, como puso de manifiesto la Inspección General de Fomento en su informe de 26 de enero de 2009, emitido sobre la propuesta de este Proyecto Complementario nº 1, lo cierto es que no se daban otros de los requisitos legalmente exigidos.

En efecto, en primer lugar, no concurría el requisito de que la obra fuera ejecutada *“tal y como estaba descrita en el proyecto o en el contrato **sin modificarla**”* puesto que para poder llevarla a cabo fue tramitado separadamente y en paralelo el Proyecto Modificado nº 1, y el análisis del propio objeto de las obras complementarias evidencia una relevante modificación del proyecto original.

En segundo lugar, en cuanto al requisito de que las nuevas obras fueran estrictamente necesarias para el perfeccionamiento de la obra principal, resulta obvio que, así como la construcción del puente sí era *“estrictamente necesaria”* para la implantación de una plataforma tranviaria, en cambio la instalación de una plataforma tranviaria no era *“estrictamente necesaria”* para el perfeccionamiento de la obra del puente (proyecto inicial), invirtiéndose los términos del requisito que exige el artículo 155 b), sin que por lo demás, tampoco parezca posible que la utilización de las nuevas obras pudiera llevarse a cabo separadamente de las del puente, como pide el Consejo de Estado. De hecho, el resultado de las obras complementarias, que *“mejoran y complementan el contrato principal al que están vinculadas”*, como indica el acuerdo de autorización del Consejo de Ministros, constituía una realidad indivisible de la obra principal, no susceptible de utilización separada.

En definitiva, el recurso al artículo 155 b) de la LCSP de 2007 para tramitar el expediente del Proyecto Complementario nº 1 no se ajustó al cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos para ello.

En este contexto, el 2 de septiembre de 2011 se invitó a la UTE contratista de la obra principal a presentar oferta<sup>26</sup>.

De acuerdo con el artículo 153 de la LCSP de 2007, el procedimiento negociado se caracteriza por que la adjudicación *“recaerá en el licitador justificadamente elegido por el órgano de contratación, tras efectuar consultas con diversos candidatos y **negociar las condiciones del contrato con uno o varios de ellos**”*. Para ello, el artículo 160 de la LCSP de 2007, disponía que

<sup>25</sup> Entre otros, Dictámenes de 15 de diciembre de 1983, de 29 de noviembre de 1984, de 24 de julio de 1985 y 2 de abril de 1992.

<sup>26</sup> Ha de indicarse que una de las sociedades que formaba parte de la UTE adjudicataria del contrato principal (expte. 40-CA-4040) se había escindido parcialmente por escritura pública de 21 de septiembre de 2007, siendo sustituida en la UTE por una de las sociedades resultante de la escisión. La invitación por parte del Ministerio de Fomento en 2011 a la UTE integrada por las empresas que originariamente la constituyeron parece evidenciar un desconocimiento por parte del Ministerio de la situación jurídica de la UTE adjudicataria del contrato principal y una falta de control en el seguimiento de las circunstancias subjetivas relativas al adjudicatario encargado de la ejecución del contrato principal.



*“En el pliego de cláusulas administrativas particulares se determinarán los aspectos económicos y técnicos que, en su caso, hayan de ser **objeto de negociación con las empresas**”.*

Por su parte, la cláusula 9 del PCAP precisó en relación con los “aspectos técnicos y económicos que serán objeto de negociación” lo siguiente: “Aspectos técnicos a negociar serán la relación de maquinaria, las instalaciones de obra, el personal que se adscribirá a la obra y la Memoria Constructiva y Programa de Trabajos”. Sin embargo, no ha quedado acreditado en el expediente que se llevara a cabo ninguna negociación sobre ninguno de los aspectos técnicos señalados, ni tampoco sobre los aspectos económicos del contrato, a pesar de que la negociación constituye la característica esencial de estos procedimientos, al tratarse del elemento diferenciador con respecto a los procedimientos abiertos y restringidos (en los que las ofertas son innegociables una vez presentadas), y que esta negociación ha de tener lugar tras la presentación de la oferta.

Así, el 4 de octubre de 2011 el Secretario de Estado de Planificación e Infraestructuras adjudicó las obras complementarias a la nueva UTE, constituida el 13 de septiembre de 2011, por el mismo importe y en las mismas condiciones aprobadas con anterioridad a la licitación.

#### II.2.2.4. FORMALIZACIÓN DEL CONTRATO

El 10 de noviembre de 2011 se formalizó el contrato entre la Subdirectora General de Coordinación y Gestión Administrativa de la DGC, actuando en virtud de las facultades delegadas por la Orden FOM/2258/2011, de 21 de julio, y el representante legal de la “UTE TRANVÍA PUENTE DE CÁDIZ” con un presupuesto de 28.924.786,07 euros (IVA incluido) y un plazo de ejecución de 20 meses, a contar desde el día siguiente al de la firma del acta de comprobación del replanteo.

La resolución por la que se anunció la formalización del contrato fue dictada el 21 de marzo de 2013 y publicada en el BOE el día 25 de ese mismo mes, es decir, más de un año y cuatro meses después de la celebración del contrato, incumpliendo así el artículo 138 de la LCSP de 2007, que establecía para ello un plazo máximo de 48 días, y desvirtuando la finalidad de la publicidad de las adjudicaciones exigida por la Ley, en particular en este tipo de contratos adjudicados sin promoción de la competencia.

#### II.2.3. Ejecución

El **acta de comprobación del replanteo** se levantó el 14 de noviembre de 2011, iniciándose las obras el día siguiente (la fecha de inicio, 15 de noviembre de 2011, fue convalidada por escrito del Subdirector General Adjunto de la DGC de 25 de noviembre de 2011), debiendo terminar 20 meses después, es decir el 15 de julio de 2013.

Sin embargo, tras distintas prórrogas, créditos adicionales, revisiones de precios y reajustes de anualidades, la obra no finalizó hasta el 23 de septiembre de 2015, con un retraso de 26 meses sobre el plazo de 20 meses inicialmente previsto, con un importe total certificado de 31.352.988,82 euros.

Cabe así destacar que el 29 de julio de 2013, la UTE contratista solicitó una **prórroga** del plazo de ejecución del contrato de acuerdo con un programa de trabajo conjunto para el contrato principal y el Complementario nº 1, fijando la fecha de terminación de ambos contratos el 31 de diciembre de 2014. La coincidencia en los programas de trabajo y en su finalización, no es sino una consecuencia más de la identidad material y práctica del contenido de los trabajos a llevar a cabo en las obras del contrato principal tras la aprobación del Proyecto Modificado nº 1 y en las obras de este Proyecto Complementario nº 1.

El Director General de Carreteras, en virtud de las facultades delegadas por Orden FOM 1644/2012, el 28 de octubre de 2013, aprobó un **primer reajuste de anualidades**, que supuso la

detracción de 14.828.675,32 euros de la anualidad de 2013 y el incremento por el mismo importe de la anualidad de 2014, con un adicional por incremento del IVA de 547.339,20 euros, así como la ampliación del plazo de ejecución propuesta.

Posteriormente, en octubre de 2014, la dirección de la obra propuso un segundo reajuste de anualidades y una nueva prórroga debido a que *“dadas las características singulares de la obra resulta complicado separar técnicamente el objeto de la obra principal de su proyecto complementario nº 1. En consecuencia ambos proyectos deben desarrollarse en paralelo, siendo necesaria una prórroga que permita acomodar los programas de trabajo respectivos. Por otro lado, se está tramitando el proyecto complementario nº 2, siendo previsible la existencia de algunas interacciones constructivas en el propio proyecto complementario nº 1 (...).”*

El Director General de Carreteras aprobó el 11 de noviembre de 2014, este **segundo reajuste de anualidades**, que supuso la detracción de 3.000.000 euros de la anualidad de 2014 y la contracción, por el mismo importe, en la anualidad de 2015, además de la prórroga del plazo de ejecución hasta el 30 de septiembre de 2015.

Producida el **acta de recepción de la obra** el 23 de septiembre de 2015, la certificación final fue aprobada el 22 de diciembre de 2016, con 1 año de retraso sobre el plazo legalmente establecido para ello (artículo 218.1 de la LCSP de 2007), siendo incluidos unos importes adicionales por obra y unas detracciones por revisión de precios que arrojaron una valoración total de la obra certificada de **31.352.899,82 euros**. La liquidación de las obras, por esa misma valoración, tuvo lugar el 17 de mayo de 2018, con un retraso de 4 meses y medio sobre el plazo establecido para ello en los artículos 218.3 de la LCSP de 2007 y 169 del RGLCAP.

En relación con el acta de recepción de las obras ejecutadas bajo la cobertura de este contrato debe ponerse de manifiesto lo siguiente:

- Estas obras complementarias (expte. 40-CA-4041) fueron objeto de recepción el 23 de septiembre de 2015, misma fecha en la que tuvo lugar el acta de **comprobación de obras no finalizadas** para su puesta en servicio del contrato principal (expte. 40-CA-4040). A este respecto llama la atención el hecho de que las obras principales no pudieran ser recepcionadas en ese momento, pero sí lo fueran las obras complementarias, teniendo en cuenta la vinculación de los trabajos instrumentados a través de ambos contratos. Por otra parte, no cabe obviar que ambas actas tuvieron lugar el día anterior a la inauguración oficial y puesta en servicio del puente, el 24 de septiembre de 2015, quedando pendientes aún trabajos por ejecutar, que se extenderían hasta el mes de enero de 2017.
- Por último ha de llamarse la atención sobre la irregularidad consistente en que el Ministerio de Fomento no pusiera reparos a que el acta de recepción fuera firmada por el representante de la UTE adjudicataria de la obra principal (primera UTE constituida), y no por el representante de la UTE adjudicataria de este contrato de obras complementarias (segunda UTE constituida, con distinta denominación)<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> En el trámite de alegaciones, la DGC ha señalado que *“la persona física que era nombrada gerente de las UTE fue la misma a lo largo del desarrollo de la actuación”*, lo que no se ajusta al contenido de las escrituras de constitución de las tres UTE que participaron en el proyecto, que figuran en el expediente de contratación, en las que consta que las personas físicas designadas como gerentes para cada una de ellas fueron tres personas distintas.

### II.3. ANÁLISIS DEL PROYECTO COMPLEMENTARIO Nº 2 “TRABAJOS PARA LA TERMINACIÓN DE LAS OBRAS. NUEVO ACCESO A CÁDIZ. TRAMO PUENTE SOBRE LA BAHÍA” (EXPTE. 40-CA-4042)

#### II.3.1. Objeto del contrato

El 10 de junio de 2015 se celebró el contrato para la realización de los “*Trabajos para la terminación de las obras. Nuevo acceso a Cádiz. Tramo: Puente sobre la Bahía*”, tramitado como Proyecto Complementario nº 2 (expte. 40-CA-4042), y adjudicado por procedimiento negociado sin publicidad a la UTE que venía ejecutando las obras del puente por importe de 20.752.009,95 euros.

Dadas las fechas de su inicio y adjudicación, el contrato y su tramitación se sujetaron al TRLCSP de 2011.

El 25 de julio de 2014, el Director General de Carreteras, previa solicitud del Ingeniero Director de la Obra (escrito de 11 de julio de 2014), aprobó la **Orden de Estudio** para redactar un Proyecto Complementario nº 2 cuyo objeto era “*mejorar diversos aspectos relacionados con los futuros costes de explotación, la adaptación a las diversas normativas vigentes en la actualidad y acometer algunos trabajos menores que resultan convenientes*”. Como ya se ha señalado, la tramitación de este Proyecto Complementario nº 2 siguió un curso paralelo al Proyecto Modificado nº 3, cuya redacción fue autorizada por la DGC un día antes, el 24 de julio de 2014.

En el epígrafe II.1.3.6.b) relativo al Proyecto Modificado nº 3, se describe como ambos proyectos – y también parcialmente el Proyecto Complementario nº 3- derivan de un escrito de 28 de diciembre de 2011 en el que la UTE adjudicataria de la obra comunicaba a la Dirección de la Obra la necesidad de tramitar un nuevo expediente para cubrir distintas necesidades constructivas. Dicho escrito fue seguido de otros posteriores de 8 de febrero de 2012 y de 9 de julio, 1 de agosto y 6 de agosto de 2014, en los que la UTE contratista se refería a distintas **unidades de obra que en aquel momento ya habían sido ejecutadas o estaban en trámite de ser ejecutadas** sin estar recogidas en el proyecto vigente.

El presente Proyecto Complementario nº 2 atendió parcialmente aquellos requerimientos, como también lo hizo el Proyecto Modificado nº 3. Sin embargo, el aspecto más relevante y de mayor impacto a destacar en este caso, habida cuenta de los cambios estructurales llevados a cabo para la implantación de la plataforma tranviaria en los términos hasta ahora expuestos en el presente informe, fue la propuesta de inclusión de las actuaciones necesarias para el **establecimiento de un carril-bus sobre la referida plataforma tranviaria**.

En efecto, en la solicitud de orden de estudio para la redacción de este nuevo proyecto (de 11 de julio de 2014), se puso de manifiesto que “*Pese a que el 23 de febrero de 2008 se firmó un protocolo de colaboración para el ‘Diseño y el desarrollo de las actuaciones necesarias para construcción y puesta en operación de una plataforma tranviaria sobre el nuevo puente de acceso a Cádiz’, entre el Ministerio de Fomento y la Consejería de Obras Públicas y Urbanismo de la Junta de Andalucía, a día de hoy el correspondiente Convenio no se ha materializado, ni existe constancia de que a medio plazo se vaya a proceder a la implantación de la plataforma tranviaria*”. En razón de ello, continuaba la solicitud en los términos siguientes: “*Entendemos, que no resulta admisible que un puente de la envergadura del presente se ponga en servicio con parte de su plataforma fuera de uso. Por ello, se propone a la Superioridad que con carácter provisional, hasta la construcción de la plataforma tranviaria, se destine el espacio reservado al uso del transporte colectivo por carretera, implantando dos carriles dedicados —uno por sentido- de forma que se pueda rentabilizar plenamente la inversión acometida*”.

Esta solicitud evidencia así que, a 11 de julio de 2014, existía la constancia de que después de haberse procedido al rediseño del puente para albergar la plataforma tranviaria, y tras el esfuerzo inversor adicional llevado a cabo para ello, el tranvía no iba a ser finalmente puesto en servicio sobre el nuevo puente. Sin embargo, a pesar de esta evidencia, en la tramitación y justificación del Proyecto Modificado nº 3 –que siguió incorporando trabajos ligados a la implantación de la plataforma–, no se hizo mención alguna a esta circunstancia, ya conocida en las fechas de su tramitación (ver epígrafes II.1.3.6.a) y b)). En este contexto, resulta paradójico que los trabajos a acometer en este Proyecto Complementario nº 2 fueran calificados en la orden de estudio como *“algunos trabajos menores que resultan convenientes”*. Por otra parte, la propuesta de inclusión de un carril-bus resultaba contradictoria con el hecho de que en el estudio sobre “Tráfico” (anexo nº 6 del Proyecto inicial), la implantación de un “carril BUS-VAO” había sido estudiada de forma monográfica (apartado 9 del anexo nº 6) y explícitamente descartada al considerar que *“el número de autobuses en las horas punta no es significativo para plantear un carril bus-vaio en el futuro puente”*.

En este contexto, la primera orden de 25 de julio de 2014, de estudio de este Proyecto Complementario nº 2 fue modificada por otra posterior de 13 de octubre de 2014 en la que se reconsideraron algunos de los trabajos inicialmente incluidos en el proyecto. Así, el establecimiento de un carril-bus contemplado en la primera orden fue sustituido por la adecuación provisional de la plataforma tranviaria para disponer un carril para el mantenimiento del viaducto lo que, según recogía la Memoria del Proyecto, implicaba la remodelación de las glorietas de Cádiz y del enlace de conexión con el muelle de La Cabezuela, para permitir el acceso independiente de los vehículos, además de otras obras secundarias, requiriendo en concreto los siguientes trabajos de adaptación:

- Implantación de una glorieta satélite en la intersección de inicio de la obra.
- Adaptación del enlace de La Cabezuela.
- Adecuación de los sistemas de contención.
- Adecuación de las juntas de los tableros (el proyecto solo recogía las juntas de dilatación del puente en la extensión correspondiente a la parte de calzada, pero no en la parte de la plataforma tranviaria que requería sistemas específicos de dilatación; no obstante, para asegurar el adecuado funcionamiento estructural de toda la sección del tablero con la nueva modificación las juntas de dilatación habrían de disponerse a sección completa del tablero, en toda su anchura).
- Firmes.
- Señalización.
- Obras complementarias.

Además de estas actuaciones, el proyecto tuvo como objeto las siguientes:

- Instalación de estructuras para la señalización variable de la Dirección General de Tráfico.
- Instalación de amortiguadores en los tirantes del puente. Según refleja la Memoria del Proyecto, la definición de los sistemas de amortiguación no se había incluido en el proyecto inicial al quedar diferidas a los oportunos estudios dinámicos del tablero atirantado.
- Actualización de las pruebas de carga de las estructuras.

- Rediseño del sistema de bloqueo con amortiguadores en torre P-12 para su adaptación a la normativa vigente.
- Diseño de un sistema de enclavamiento provisional para sustitución de topes en la pila P-13.
- Mejoras en tramos del viario afectado por la obra.
- Establecimiento de sistemas de retención de vertidos en el muelle de la Cabezuela.
- Limpieza y terminación de la obra en el muelle de La Cabezuela y en el enlace del Rio San Pedro.
- Seguridad y salud de los trabajos a realizar.
- Creación de medidas para facilitar las labores de inspección consistentes en la implantación de una viga de carril de rodadura para carros de inspección integrada en el tablero y compatible con la pantalla antiviento y en la creación de ventanas de acceso para inspección. Inicialmente, la orden de estudio de 25 de julio de 2014 incluía la implantación de un sistema de inspección y monitorización del puente mucho más amplio así como la creación de un sistema de gestión integral de la explotación del puente. Sin embargo la modificación de la orden de estudio llevada a cabo el 13 de octubre de 2014 redujo el alcance de estas actuaciones y las recondujo al Proyecto Complementario nº3.

En este mismo sentido, la primera orden de 25 de julio de 2014 comprendía otras actuaciones, tales como la adecuación de la glorieta de Cádiz, la optimización de la iluminación ornamental del puente y la actualización del nivel de contención de los pretiles, que fueron eliminadas del Proyecto Complementario nº 2, para ser canalizadas en su integridad a través del Proyecto Complementario nº 3. Este desplazamiento de uno a otro proyecto se justificó en la nueva orden de estudio de 13 de octubre de 2014 en que debido a su especialización, resultaba conveniente *“tener en cuenta las distintas soluciones que puedan existir en el mercado”* y recogerse *“de forma independiente en un proyecto que se licitará mediante procedimiento abierto”*. De hecho, un día después, el 14 de octubre de 2014, se aprobó por la DGC la orden de estudio del Proyecto Complementario nº 3.

### II.3.2. Tramitación

#### II.3.2.1. PREPARACIÓN DEL CONTRATO

Tras las órdenes de estudio de 25 de julio y 13 de octubre de 2014, fue redactado en el mismo mes de octubre el Proyecto Complementario nº 2, que fue aprobado el 26 de enero de 2015, por el Director General de Carreteras, actuando por delegación de acuerdo con la Orden FOM 1644/2012, de 23 de julio, por un importe de 20.752.009,95 euros y un plazo de ejecución previsto de 10 meses.

El 18 de marzo de 2015 el Secretario de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda emitió el **orden de inicio** del expediente de contratación, en la que no se contemplaba, en la relación de trabajos del proyecto, la limpieza y terminación de las obras y la seguridad y salud de los trabajos a realizar, si bien, en el plan de obra de fecha 16 de marzo de 2015 sí aparecían dichas partidas. En esta orden de inicio se justificaba la necesidad del contrato en la definición de su objeto del modo siguiente: *“el presente Proyecto Complementario incluye diversas actuaciones de terminación de la obra que, **no siendo totalmente imprescindibles, si se estiman muy convenientes para alcanzar la plena funcionalidad de la actuación”***.

El mismo día 18 de marzo de 2015 se emitió el **certificado de existencia de crédito** y el 27 de marzo de 2015, el Consejo de Ministros autorizó al órgano de contratación a celebrar el contrato al ser el valor estimado del mismo superior a 12 millones de euros (artículo 317 a) del TRLCSP).

El 8 de abril de 2015, por Resolución del Secretario de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda, se aprobó el PCAP y el gasto (20.752.009,95 euros), fiscalizado favorablemente por la Intervención Delegada en la misma fecha de aprobación de la Resolución.

En el PCAP el plazo de ejecución se fijó en 25 meses sin que en el expediente se justificara la extensión del plazo sobre el inicialmente previsto de 10 meses en el Proyecto aprobado el 26 de enero de 2015.

### II.3.2.2. JUSTIFICACIÓN DEL CONTRATO

Al igual que sucedió en el caso del Proyecto Complementario nº 1, no fue emitido un informe específico de justificación de las necesidades de la contratación de las obras que se iban a llevar a cabo (artículos 22 y 109.1 del TRLCSP y 73 del RGLCAP), ligándose en el expediente dicha necesidad a la mera descripción de los trabajos a realizar.

En los distintos documentos que integran el expediente administrativo se repite la justificación aducida en la solicitud de orden de estudio del Ingeniero Director de la Obra de 11 de julio de 2014, consistente en lo siguiente:

- *Preparar el puente para su fase de explotación, de forma que se puedan racionalizar los consecuentes costes. Dada la envergadura de la obra, se prevé que tales costes puedan ser significativos si no se adoptan medidas constructivas tendentes a reducirlos.*
- *Introducir mejoras técnicas y normativas que se consideran de gran relevancia para la obra. En gran medida este apartado viene obligado por la propia evolución que la normativa ha experimentado desde la fecha de redacción del proyecto.*
- *Aglutinar diversas actuaciones finales, que **no siendo totalmente imprescindibles, sí se estiman muy convenientes.***

Como ya se ha señalado, la orden de inicio del expediente de contratación reconducía todo ello a esto último, es decir, a la realización de “*diversas actuaciones de terminación de la obra que, **no siendo totalmente imprescindibles, si se estiman muy convenientes para alcanzar la plena funcionalidad de la actuación.***”

Esta justificación del contrato tiene, sin embargo, difícil acomodo dentro del contenido del artículo 171.b) del TRLCSP, que habilitaba el recurso al procedimiento negociado para contratar obras complementarias, “*cuando se trate de obras (...) que no figuren en el proyecto ni en el contrato, (...) pero que debido a una circunstancia que no pudiera haberse previsto por un poder adjudicador diligente **pasen a ser necesarias para ejecutar la obra tal y como estaba descrita en el proyecto o en el contrato sin modificarla (...) siempre que las obras no puedan separarse técnica o económicamente del contrato primitivo sin causar grandes inconvenientes al órgano de contratación o que, aunque resulten separables, sean estrictamente necesarias para su perfeccionamiento.***”

En efecto, la descripción del objeto del contrato y su justificación sobre la base de consistir en actuaciones “*que **no siendo totalmente imprescindibles, sí se estiman muy convenientes***” no encaja con el carácter estrictamente necesario que exige el precepto transcrito, sin perjuicio, además, de la exigencia establecida por el artículo 22 del TRLCSP consistente en que “*Los entes, organismos y entidades del sector público no podrán celebrar otros contratos que aquellos que **sean necesarios para el cumplimiento y realización de sus fines institucionales.***”

Por otra parte, el hecho de que en la solicitud de 11 de julio de 2014 de orden de estudio se invocara que el Convenio entre el Ministerio de Fomento y la Junta de Andalucía a que se refería el Protocolo de 23 de febrero de 2008 no se había materializado, como fundamento para readaptar la plataforma al no implantarse ya el tranvía, deja en evidencia la justificación de la tramitación del Proyecto Complementario nº 1 (y de los Modificados nº 1 y nº 2), ya que entonces tampoco se había celebrado el referido Convenio, a pesar de lo cual sí se tramitaron el contrato complementario y los modificados para implantar la referida plataforma.

### II.3.2.3. ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO

El PCAP del contrato 40-CA-4042 estableció la adjudicación por el **procedimiento negociado sin publicidad**, al tramitarse al amparo del artículo 171.b) del TRLCSP. De conformidad con el artículo 176 del TRLCSP los aspectos técnicos y económicos objeto de negociación fijados fueron los siguientes: la relación de maquinaria, las instalaciones de obra, el personal que se adscribiría a la obra y la memoria constructiva y programa de trabajo (cláusula 12).

Sin embargo, la redacción del apartado nº 15 del cuadro de características del PCAP resultaba contradictoria al señalar, en relación con los documentos que debían incluirse en el sobre para la valoración de los criterios no evaluables mediante fórmulas, que *“no es necesario aportar este sobre, al ser el precio el único criterio evaluable”* para, a continuación, referirse a *“los enumerados en la Sección tercera del Capítulo I [comprensivo de los aspectos a negociar distintos del precio]. En este caso, el sobre se señalará con el nº 2”*.

El 9 de abril de 2015 se invitó a presentar oferta a las empresas que formaban la UTE adjudicataria del contrato principal en el inicio de su fase de ejecución<sup>28</sup>.

El 12 de mayo de 2015 el Secretario de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda adjudicó las obras complementarias “Trabajos para la terminación de las obras: Nuevo acceso a Cádiz. Tramo: Puente sobre la Bahía” a las empresas que en aquel momento formaban la UTE adjudicataria de los anteriores contratos<sup>29</sup>.

Sin embargo, al igual que sucediera en el caso del contrato 40-CA-4041 (Proyecto Complementario nº 1), no ha quedado acreditado en el expediente que se llevara a cabo ninguna negociación sobre ninguno de los aspectos técnicos señalados, ni tampoco sobre los aspectos económicos del contrato, a pesar de que la negociación constituye la característica esencial de estos procedimientos.

### II.3.2.4. FORMALIZACIÓN DEL CONTRATO

El 10 de junio de 2015, se formalizó el contrato entre el Subdirector General de Coordinación y Gestión Administrativa, actuando en virtud de las facultades delegadas por la Orden FOM 1664/2012, de 23 de Julio, y el apoderado de la UTE adjudicataria con un importe de 20.752.009,95 euros y un plazo de ejecución de 25 meses, contados desde el día siguiente al de la firma del acta de comprobación del replanteo, publicándose en el BOE el anuncio de la formalización tres días después, el 13 de junio de 2015.

<sup>28</sup> Ver a este respecto lo señalado en la nota a pie de página nº 26 del presente informe acerca de la sustitución de una de las sociedades integrantes de la UTE.

<sup>29</sup> Una de las empresas integrantes de la UTE había cambiado de razón social mediante escritura pública de fecha 25 de junio de 2012 según figura en el expediente de contratación.

### II.3.3. Ejecución

El **acta de comprobación** del replanteo se levantó el 17 de junio de 2015, iniciándose las obras el día siguiente, debiendo terminar 25 meses después, es decir el día 18 de julio de 2017.

El análisis de los documentos administrativos relativos a la ejecución del contrato pone de manifiesto, como se ha señalado al principio, que este Proyecto Complementario nº 2 fue tramitado en gran medida para dar cobertura en el proyecto a distintas unidades de obra que en aquel momento ya habrían sido ejecutadas o estaban en curso de ser ejecutadas antes de su aprobación. Así:

- El día 7 de octubre de 2015, apenas 4 meses después del inicio de la ejecución de este Complementario nº 2, la Dirección de la obra emitió un *“Informe con propuesta de reducción del plazo y reajuste de anualidades de la obra”*, en el que se ponía de manifiesto que la DGC había autorizado el 29 de julio de 2015 a la Dirección de Obra *“a incluir en la certificación ordinaria el concepto de **obra ejecutada no acreditada**”*, recurriendo como justificación a la necesidad de acompasar los trabajos con los de la obra principal (expte. 40-CA-4040), que tenía en aquel momento fijada como fecha de terminación el 31 de marzo de 2016.
- En el mismo informe se proponía un reajuste de anualidades y la reducción del plazo para terminar la obra en dieciséis meses y dieciocho días, **quedando fijada la fecha de finalización el 29 de febrero de 2016**. Ambos ajustes fueron autorizados el 22 de diciembre de 2015 por el Director General de Carreteras que aprobó, además, el desplazamiento de la anualidad para la retención adicional del 10 % del presupuesto de adjudicación a efectos de la liquidación de la anualidad prevista en el año 2017 a la del 2016 por importe de 2.075.201,00 euros.
- De este modo, la obra complementaria, inicialmente programada con una duración de 25 meses, pasó a ejecutarse en ocho meses y once días (un 300 % menos). Teniendo en cuenta que no fue suprimida ninguna unidad de obra, este adelanto temporal se explicaría por el hecho de haberse efectivamente incorporado trabajos ya realizados con anterioridad.
- Así lo confirma también el análisis del reajuste de anualidades autorizado y de las certificaciones de obra expedidas.

En efecto, el reajuste autorizado el 26 de octubre de 2015 se muestra en el siguiente cuadro nº 11 en el que puede constatarse cómo la primera anualidad, prevista para 2015, se incrementó en más de un 1.600 %, pasando de 980.000,00 euros a 16.002.009,95 euros.

**CUADRO Nº 11. REAJUSTE DE ANUALIDADES EXPTE. 40-CA-4042**  
(en euros)

Año	Anualidad prevista	Detracción	Contracción	Anualidad resultante
2015	980.000,00	0,00	15.022.009,95	16.002.009,95
2016	8.850.000,00	4.100.000,00	0,00	4.750.000,00
2017	10.922.009,95	10.922.009,95	0,00	0,00

Fuente: Expte. 40-CA-4042

A su vez, el examen de las certificaciones de obra expedidas pone de manifiesto que del importe total ejecutado y certificado (20.752.009,95 euros), un 92 % (19.110.704, 24 euros)



lo fue en concepto de **“obra ejecutada y no acreditada”**, de los cuales 16.916.959,02 euros ya habían sido incluidos en la certificación del mes de agosto de 2015, primera certificación emitida tras la autorización de la DGC de 29 de julio de 2015 para *“incluir en la certificación ordinaria el concepto de obra ejecutada no acreditada”*, y antes de que hubieran transcurrido tres meses desde que se inició esta obra complementaria.

- Por otra parte, el 23 de septiembre de 2015 fue levantada un “Acta de comprobación de obras no finalizadas para su puesta en servicio”, acompañada de un informe del Ingeniero Director de la Obra, en el que certifica que a esa fecha (23 de septiembre de 2015), transcurridos tan solo tres meses y cinco días desde el inicio teórico de los trabajos, se había ejecutado ya el 86,24 % de la obra correspondiente a este expte. 40-CA-4042.

A este respecto, como ya se ha dicho en relación con la obra principal, el artículo 235.6 del TRLCSP contemplaba la posibilidad de puesta en servicio para el uso público de una obra no finalizada, sin el cumplimiento del acto formal de recepción, tan solo *“por razones excepcionales de interés público debidamente motivadas en el expediente”*. Pero al igual que sucedió en el caso del expte. 40-CA-4040, tampoco se produjo en este caso tal motivación de forma explícita y, en consecuencia, tampoco quedaron acreditadas formalmente las razones excepcionales de interés público exigidas por la Ley. Como se ha señalado ya, estas actuaciones deben ponerse en relación con el hecho de que un día después, el 24 de septiembre de 2015, se produjo la inauguración oficial del puente, aún a pesar de que en aquel momento estaban pendientes de ejecución no solo trabajos correspondientes a este Proyecto Complementario nº 2 (expte. 40-CA-4042), sino también a la obra principal (expte. 40-CA-4040) y al Proyecto Complementario nº 3 (expte. 40-CA-4043).

- El 19 de mayo de 2016 se levantó el acta de recepción de estas obras complementarias. Con arreglo a los plazos legales correspondientes (artículo 235 del TRLCSP) la certificación final debió aprobarse antes del 19 de agosto de 2016 y la liquidación el 29 de agosto de 2018, sin que, sin embargo, las mismas se hayan incorporado al expediente de contratación solicitado y remitido al Tribunal de Cuentas, ni tampoco hayan sido aportadas en el trámite de alegaciones, a pesar de haber sido advertido de forma expresa este incumplimiento.

#### **II.4. ANÁLISIS DEL PROYECTO COMPLEMENTARIO Nº 3 “ORGANIZACIÓN DE LA EXPLOTACIÓN DEL PUENTE. NUEVO ACCESO A CÁDIZ. TRAMO: PUENTE SOBRE LA BAHÍA” (EXPTE. 40-CA-4043)**

##### **II.4.1. Objeto del contrato**

El 3 de julio de 2015 se celebró el contrato para la *“Organización de la explotación del puente. Nuevo acceso a Cádiz. Tramo: Puente sobre la Bahía”*, tramitado como Proyecto Complementario nº 3 (expte. 40-CA-4043), y adjudicado por procedimiento abierto con varios criterios de adjudicación a la UTE que venía ejecutando las obras del puente por importe de 35.653.354,01 euros y un plazo de ejecución de 18 meses.

Dadas las fechas de su inicio y adjudicación, el contrato y su tramitación se sujetaron al TRLCSP de 2011.

El Proyecto Complementario nº 3 tuvo como objeto la realización de las siguientes actuaciones:

- Implantación de un sistema de inspección y monitorización del puente, incorporando en la fase de construcción los siguientes medios destinados a garantizar la accesibilidad a la estructura para su inspección periódica y para acometer tareas de conservación: instalación de carros de mantenimiento, instalación de plataformas de acceso, plataforma

autoportante para inspección y mantenimiento, iluminación interior y tomas de corriente, implantación de estaciones de pesaje dinámico y adaptación de la instrumentación a la fase de explotación.

- Creación de un sistema de gestión integral de la explotación del puente mediante la instalación de: elementos de control de acceso al puente, pórticos de control de gálibo, sistema de control del balizamiento aéreo, sistema de control del balizamiento marítimo, sistema de control de la iluminación viaria y ornamental, cámaras de seguimiento de incidencias, estaciones de pesaje y de aforo y creación de un centro de gestión del puente.

Estas dos actuaciones, que estaban comprendidas entre las referidas por la adjudicataria en sus escritos de julio y agosto de 2014, se habían contemplado inicialmente en la primera orden de estudio del Proyecto Complementario nº 2, de 25 de julio de 2014. Sin embargo, tras su modificación por otra posterior de 13 de octubre de 2014 estos trabajos se recondujeron en su mayor parte a este Proyecto Complementario nº 3. Además, se contemplaron las siguientes actuaciones, también vinculadas muy directamente con las acometidas a través del referido Proyecto Complementario nº 2.

- Adecuación de la glorieta de Cádiz, consistente en la adecuación del paseo marítimo, dotándole de continuidad con respecto a las características del resto del paseo, mejora de la defensa de la escollera frente a temporales e implantación de un sistema de retenida de vertidos para recoger el drenaje de parte del puente.
- Optimización de la iluminación viaria y ornamental.
- Actualización del nivel de contención de los pretilos. Debido a un cambio en la normativa, según describe la Memoria del Proyecto, resultaba necesario desmontar los sistemas de contención ya instalados consistentes en dos pretilos a ambas márgenes de la calzada y una barrera de hormigón en la mediana, así como una barrera de hormigón que separaba la zona de adaptación de la plataforma tranviaria, para instalar nuevos pretilos y barreras de hormigón adaptados a la normativa.
- Gestión de residuos y limpieza de obra.
- Seguridad y salud.

## **II.4.2. Tramitación**

### **II.4.2.1. PREPARACIÓN DEL CONTRATO**

Ya se ha expuesto en los anteriores epígrafes II.1.3.6.a) y II.3.1 del presente informe que este Proyecto Complementario nº 3 fue tramitado de forma conjunta y paralela con el Proyecto Modificado nº 3 y el Proyecto Complementario nº 2, dando cobertura a distintos requerimientos constructivos que ya habían sido objeto de ejecución, o que se encontraban en trámite de ser ejecutados según había reclamado la UTE contratista en diversos escritos de julio y agosto de 2014.

En concreto, la tramitación de este Proyecto Complementario nº 3 se inició con la aprobación de la orden de estudio por parte del Director General de Carreteras el 14 de octubre de 2014, un día después de que mediante orden de 13 de octubre se desgajaran del proyecto Complementario nº 2 distintos elementos en relación con los cuales se consideró que, por su especialización, convenía tener en cuenta las distintas soluciones que pudieran existir en el mercado, para lo cual se licitarían mediante procedimiento abierto.

El Proyecto fue redactado el mismo mes de octubre de 2014 y aprobado el 6 de febrero de 2015 por el Director General de Carreteras, actuando por delegación de acuerdo con la Orden FOM 1644/2012, de 23 de julio, por un importe de 41.950.057,67 euros y un plazo de ejecución previsto de 6 meses.

El 18 de marzo de 2015 el Secretario de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda emitió el **orden de inicio** del expediente de contratación. Ese mismo día 18 de marzo de 2015 se emitió el **certificado de existencia de crédito** y el 27 de marzo de 2015, el Consejo de Ministros autorizó al órgano de contratación a celebrar el contrato al ser el valor estimado del mismo superior a 12 millones de euros (artículo 317 a) del TRLCSP), todo ello de forma simultánea con el Proyecto Complementario nº 2.

El 31 de marzo de 2015, por Resolución del Secretario de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda, se aprobó el PCAP y el gasto (41.950.057,67 euros), fiscalizado favorablemente por la Intervención Delegada en la misma fecha de aprobación de la Resolución.

En el PCAP el plazo de ejecución se fijó en 23 meses sin que en el expediente se justificara la extensión del plazo sobre el inicialmente previsto de 6 meses en el Proyecto aprobado el 6 de febrero de 2015.

#### II.4.2.2. JUSTIFICACIÓN DEL CONTRATO

Al igual que sucedió en el caso de los Proyectos Complementarios nº 1 y nº 2, tampoco fue emitido un informe específico de justificación de las necesidades de la contratación de las obras que se iban a llevar a cabo (artículos 22 y 109.1 del TRLCSP y 73 del RGLCAP), ligándose en el expediente dicha necesidad a la mera descripción de los trabajos a realizar<sup>30</sup>.

No obstante, en determinados documentos del expediente se incluyó una justificación genérica adicional, que fue coincidente con la del Proyecto Complementario nº 2. En concreto, en la orden de inicio del expediente, haciendo referencia explícita a los artículos 22 y 109.1 del TRLCSP, se justificó la necesidad de la contratación en lo siguiente:

- *Preparar el puente para su fase de explotación, de forma que se puedan racionalizar los consecuentes costes.*
- *Introducir las mejoras técnicas que se consideran de gran relevancia para la obra. En gran medida este apartado viene obligado por la propia evolución que la normativa ha experimentado desde la fecha de redacción del proyecto.*
- *Aglutinar diversas actuaciones finales, las cuales se estiman muy convenientes.*

A este respecto, cabe insistir, en primer lugar, en que el artículo 22 del TRLCSP disponía que “**Los entes, organismos y entidades del sector público no podrán celebrar otros contratos que aquellos que sean necesarios para el cumplimiento y realización de sus fines institucionales**”.

De ahí que las meras apelaciones declarativas a la “*racionalización de costes*”, a la introducción de mejoras “*de gran relevancia*” o a la incorporación de actuaciones que se consideran “*muy convenientes*” no resultan, por si solas, acreditativas, en ningún modo, de las necesidades a las que se refiere la Ley, pues el artículo 22 citado exige que las necesidades a cubrir y la idoneidad del contrato para satisfacerlas “**deben ser determinadas con precisión**”.

---

<sup>30</sup> Las necesidades a satisfacer por el contrato se describen como sigue en el PCAP: “*Con este contrato se satisfarán las necesidades que se describen en el Proyecto, mediante la ejecución de las obras descritas en el mismo y definidas en los Planos, y con las características y calidad que se recogen en el Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares*”.

En segundo término, y con independencia de la insuficiencia de esta motivación justificativa de un gasto previsto que ascendía a 41.950.057,67 euros, de nuevo resulta cuestionable que en un proyecto de ingeniería tan avanzada como el abordado a través del expte. 40-CA-4040, no estuvieran previstos algunos de los trabajos principales objeto de este Proyecto Complementario nº 3, tales como la implantación en la estructura del puente de un sistema de monitorización para su inspección periódica y para acometer tareas de conservación, o la instalación de los oportunos sistemas de gestión básicos, habilitantes para la explotación del puente, tales como los elementos de control de acceso al puente, los pórticos de control de gálibo, o los sistemas de control del balizamiento tanto aéreo como marítimo. De hecho, tales trabajos figuraban explícitamente entre los ya acometidos o en trámite de ejecución por la adjudicataria de la obra principal, relacionados en sus escritos de julio y agosto de 2014, a los efectos de que fuera tramitado el oportuno expediente que les diera cobertura, en relación con lo que la Subdirección General de Construcción de la DGC, en su informe de 26 de marzo de 2015 emitido a ese respecto, señaló que, *“en el caso de que proceda, serán estudiadas en otro tipo de expediente distinto del actual modificado [se refiere al Modificado nº 3] que tenemos en tramitación”*.

Por último, no deja de resultar paradójica la apelación en los Proyectos Complementarios nº 2 y 3, tramitados en paralelo y por un importe conjunto de 62.702.067,62 euros (20.752.009,95 euros + 41.950.057,67 euros), a la *“racionalización de costes”* como justificación de dicho gasto, en el contexto que se viene describiendo en el presente informe.

#### II.4.2.3. ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO

El PCAP del contrato 40-CA-4043 estableció la adjudicación por el **procedimiento abierto con varios criterios**.

Como ya se ha indicado, la razón aducida para tramitar separadamente este Proyecto Complementario nº 3 (Expte. 40-CA-4043) del Proyecto Complementario nº 2 (Expte. 40-CA-4042) fue la conveniencia de *“tener en cuenta las distintas soluciones que pudieran existir en el mercado”* debido a la *“especialización”* de las prestaciones a cubrir. Sin embargo, en ninguno de los dos expedientes se incluyó informe o explicación alguna que sustentase que no se diera esta misma circunstancia de *“especialización”* de los trabajos en el caso del Proyecto Complementario nº 2 –que fue tramitado mediante procedimiento negociado sin publicidad–, puesto que en ambos casos, la mayor parte de los trabajos a realizar tenían una naturaleza similar e incluso elementos comunes de conexión.

En cualquier caso, cabe anticipar que esta intención declarada de abrir al mercado la cobertura del expte. 40-CA-4043 finalmente no prosperó, al adjudicarse el contrato, de nuevo, a la misma UTE que venía ejecutando los trabajos de la obra principal y de los anteriores proyectos complementarios, como se verá a continuación.

Para la adjudicación del concurso el PCAP estableció distintos criterios no evaluables mediante fórmulas para la valoración de la oferta técnica (100 puntos) y un criterio evaluable mediante fórmulas, que fue el precio, para la valoración de la oferta económica (100 puntos), ponderándose los primeros en un 40 % sobre el total, y el segundo en un 60 %.

Los elementos a considerar, no evaluables mediante fórmulas, fueron los siguientes:

- a) Memoria descriptiva del proceso de ejecución, programa de trabajos y plazo de ejecución (50 puntos)
- b) Plan de Calidad (10 puntos)
- c) Programa de actuaciones medioambientales (15 puntos)
- d) Memoria de seguridad y salud (5 puntos)
- e) Tecnología e I+D+i (5 puntos)
- f) Memoria de minimización de impacto a los usuarios (15 puntos)

La licitación de las obras se anunció por medio de resolución del Director General de Carreteras publicada en el BOE de 2 de abril de 2015 y en el DOUE del día 4 de ese mismo mes, habiendo sido objeto de publicación previamente en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 31 de marzo de 2015.

De las siete ofertas que se presentaron, una fue excluida de la apertura de la oferta económica al no superar el umbral mínimo de puntuación técnica que se había fijado en el PCAP. De las seis restantes, ninguna incurrió en presunta temeridad.

En relación con la evaluación del “Plan de Calidad” y del “Programa de actuaciones medioambientales” de las ofertas técnicas, la mesa de contratación valoró el hecho de estar en posesión de determinadas certificaciones (normas UNE-ISO), siendo criterio reiterado del Tribunal de Cuentas considerar que la posesión de estos certificados, si bien puede ser considerada como requisito de solvencia de las empresas licitadoras, no resulta en cambio procedente como criterio de valoración para la adjudicación, como ya se ha señalado en relación con la adjudicación del contrato principal (expte. 40-CA-4040).

Por otro lado, en la motivación de la puntuación obtenida por la UTE que resultó adjudicataria, se alude reiteradamente a la experiencia de la empresa como adjudicataria de la obra principal. En este sentido, se dice, en relación con la memoria descriptiva del proceso de ejecución: *“La memoria presentada es excelente, fruto del conocimiento que tiene la UTE de la realidad de la obra y el entorno, pues está construyendo la obra principal del puente sobre la Bahía”, “además, alguno de los elementos del proyecto complementario o de los medios auxiliares necesarios para su construcción se han empleado ya por la UTE en la obra del puente y se encuentran actualmente en la obra, lo que añade ventajas en cuanto a la rapidez con que se puede contar con estos medios y la experiencia en su manejo”, “la relación de las fuentes de suministro de materiales y validación de las mismas es excelente. No en vano muchos de ellos son suministradores de la obra actualmente en construcción (...)”*. Igualmente fue valorada positivamente la experiencia de la adjudicataria en relación con la “Memoria de seguridad y salud” y en la “Memoria de minimización de impacto a los usuarios”. Cabe indicar que la oferta técnica de esta UTE fue la más valorada en todos y cada uno de los elementos no evaluables mediante fórmulas, y la segunda mejor oferta económica.

Es también criterio constante y reiterado de este Tribunal de Cuentas considerar que la experiencia puede ser utilizada como requisito de solvencia de las empresas (artículo 76 a) del TRLCSP), pero no como criterio de valoración de las ofertas ya que, como tiene dicho el Tribunal Supremo, *“la valoración de la experiencia supone la contravención del principio de libre competencia en la contratación administrativa”* (así, SSTs, Sala Tercera, de 24 de mayo de 2004, de 11 de julio de 2006, o de 21 de marzo de 2007).

Por otra parte, resulta en cierto modo contradictorio que el presente expte. 40-CA-4043, fuera desgajado del expte. 40-CA-4042 con la finalidad de *“tener en cuenta las distintas soluciones que pudieran existir en el mercado”*, para finalmente primar con una mayor valoración la experiencia de la empresa que venía ejecutando la obra principal. En este contexto, resulta igualmente relevante poner de manifiesto que de las siete ofertas presentadas, dos propusieron una disminución del plazo de ejecución de la obra de 1 mes (sobre los 23 previstos en el PCAP), mientras que la UTE adjudicataria, conocedora del estado real de las obras, propuso una reducción del plazo de 5 meses, lo que también fue valorado positivamente por la mesa de contratación.

En definitiva, si bien el procedimiento de adjudicación del Proyecto Complementario nº 3 promovió formalmente la competencia, lo cierto es que el resultado final obtenido fue el mismo que el resultante del procedimiento negociado sin publicidad tramitado para la adjudicación del Proyecto Complementario nº 2.

Así, el 17 de junio de 2015, el Secretario de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda adjudicó el Proyecto Complementario nº 3, previa fiscalización por la Intervención Delegada en esa misma fecha, a las mismas empresas adjudicatarias de los anteriores contratos en UTE, por un importe de 35.653.354,01 (IVA incluido) y un plazo de ejecución de 18 meses<sup>31</sup>. El anuncio de adjudicación se publicó en la Plataforma de Contratación del Estado el día 18 de Junio y en el sitio web de TED (Tenders Electronic Daily) el 25 de julio de 2015.

#### II.4.2.4. FORMALIZACIÓN DEL CONTRATO

El 3 de julio de 2015, se formalizó el contrato entre el Subdirector General de Coordinación y Gestión Administrativa, actuando en virtud de las facultades delegadas por la Orden FOM 1664/2012, de 23 de Julio, y el apoderado de la UTE por el importe y plazo de ejecución fijados en la adjudicación.

#### II.4.3. Ejecución

El **acta de comprobación** del replanteo se levantó el 7 de julio de 2015, iniciándose las obras el día siguiente, debiendo terminar 18 meses después, es decir el día 8 de enero de 2017.

Al igual que sucedió en el caso del Proyecto Complementario nº 2, el análisis de los documentos administrativos relativos a la ejecución el contrato pondría de manifiesto que este Proyecto también fue tramitado en gran medida para dar cobertura a distintas unidades de obra que en aquel momento ya habrían sido ejecutadas o estaban en curso de ser ejecutadas antes de su aprobación. Así:

- El día 30 de noviembre de 2015 la Dirección de la obra emitió un *“Informe con nueva propuesta de reajuste de anualidades de la obra”*, en el que se ponía de manifiesto de forma expresa que la DGC había autorizado el 29 de julio de 2015 a la Dirección de Obra *“a incluir en la certificación ordinaria el concepto de **obra ejecutada no acreditada**”*, recurriendo como justificación a la necesidad de acompasar los trabajos con los de la obra principal (expte. 40-CA-4040), que tenía en aquel momento fijada como fecha de terminación el 31 de marzo de 2016.
- En el mismo informe se proponía un reajuste de anualidades, levantándose el 30 de noviembre de 2015 un acta en la que se ponía de manifiesto el acuerdo del contratista para *“una vez examinada la situación del contrato y la programación de los trabajos”*, proponer la tramitación del reajuste. El Director General de Carreteras aprobó el 28 de enero de 2016 el acta de 30 de noviembre anterior así como el nuevo programa de trabajos, ordenando la tramitación del reajuste. Sin embargo, este no fue autorizado hasta el 15 de septiembre de 2016 por el mismo Director General de Carreteras, que actuó por delegación del órgano de contratación.
- El reajuste autorizado el 15 de septiembre de 2016 se muestra en el siguiente cuadro nº 12, en el que puede constatarse que la anualidad prevista para 2016 se incrementó en más de un 313 %, pasando de 8.414.010,00 euros a 26.412.802,91 euros.

---

<sup>31</sup> Esta tercera UTE adoptó, para la ejecución de este contrato, una denominación distinta a las dos anteriormente constituidas, mediante escritura pública de fecha 9 de junio de 2015, según figura en el expediente de contratación.

**CUADRO Nº 12. REAJUSTE DE ANUALIDADES EXPTE. 40-CA-4043**  
(en euros)

Año	Anualidad prevista	Detracción	Contracción	Anualidad resultante
2016	8.414.010,00	0,00	17.998.792,91	26.412.802,91
2017	26.398.792,91	17.998.792,91	0,00	8.400.000,00

Fuente: Expte. 40-CA-4043

- Sin embargo, con independencia y totalmente al margen de la tramitación del mencionado reajuste de anualidades, lo cierto es que en la certificación de obra expedida el 3 de septiembre de 2015, apenas dos meses después de haberse iniciado, teóricamente, las obras de este Proyecto Complementario nº 3, ya se había certificado en concepto de "**Obra ejecutada y no acreditada**" un total de 15.406.617,89 euros (más del 43 % del importe total de la obra) además de haberse certificado también por "**Obra ejecutada y acreditada**" el total de la anualidad correspondiente a 2015 (840.551,10 euros). Todo ello un año antes de que el reajuste fuera autorizado, y al margen de que cuando este se autorizó se refiriera a 2016, es decir, a un ejercicio posterior a aquel en que realmente tuvo lugar. Estos hechos evidenciarían que el estado real de ejecución de las obras era muy distinto al que reflejaban los expedientes y, por otra parte, pondrían en cuestión la posibilidad real de que las obras hubieran podido ser adjudicadas a un licitador distinto a la UTE que venía ejecutando los trabajos, a pesar de haber sido tramitado formalmente un procedimiento de adjudicación abierto a la competencia. Por último debe recordarse, una vez más, que fue en el referido mes de septiembre de 2015, cuando se produjo la inauguración oficial del puente, aunque las obras complementarias correspondientes a este expte. 40-CA-4043 no finalizaran hasta el 8 de enero de 2017.
- No se han hecho constar en el expediente de contratación solicitado y remitido al Tribunal de Cuentas, el acta de recepción, la certificación final, ni la liquidación de este contrato 40-CA-4043, ni han sido aportadas en el trámite de alegaciones, a pesar de haber sido advertido de forma expresa este incumplimiento.

## II.5. ANÁLISIS DE OTROS CONTRATOS Y ENCOMIENDAS DE GESTIÓN VINCULADOS A LA EJECUCIÓN DE LA OBRA

### II.5.1. Contratos de consultoría, asistencia y servicios y contratos menores

Además de los contratos de obra hasta ahora analizados, la construcción del "Puente de la Constitución de 1812" dio lugar a la tramitación de 3 contratos de consultoría y asistencia o contratos de servicios directamente vinculados a la ejecución de la obra principal y 10 contratos menores de servicios. Estos contratos tuvieron principalmente por objeto el control y vigilancia, la redacción del plan de inspección y mantenimiento, la seguridad y salud y el asesoramiento y supervisión de diversos aspectos del proceso constructivo de las obras. Además, en materia de seguridad y salud de las obras y gestión de expropiaciones se suscribieron otros 4 contratos de asistencia a la Demarcación General de Carreteras del Estado en Andalucía Occidental para varias obras, entre las que se encontraba la del Puente sobre la Bahía de Cádiz.

El importe total de estos contratos vinculados a la ejecución de la obra ascendió a un **total de 17.680.942,6 euros**. Su desglose pormenorizado figura en el anexo nº 1 que acompaña al presente informe.

## II.5.1.1. CONTRATOS VINCULADOS DIRECTAMENTE A LA EJECUCIÓN DE LA OBRA PRINCIPAL QUE FUERON OBJETO DE LICITACIÓN

### II.5.1.1.a) Contrato de consultoría y asistencia para el control y vigilancia de las obras: nuevo acceso a Cádiz. Puente sobre la Bahía (expte.: AT-CA-4040)

El expte. AT-CA-4040 tuvo por objeto la contratación de los trabajos de control y vigilancia de la obra del Puente sobre la Bahía de Cádiz. El contrato fue adjudicado por procedimiento abierto, con un importe de 3.135.239,11 euros, y un plazo de ejecución de 38 meses. La celebración del contrato tuvo lugar el 27 de agosto de 2007, siendo su fecha de terminación el 27 de octubre de 2010.

Dado el objeto del contrato, este siguió las mismas vicisitudes que el contrato principal. Así, este contrato AT-CA-4040 se vio afectado en su ejecución por seis modificaciones, cuatro suspensiones de su ejecución (además de las derivadas de la tramitación de los modificados) y dos reajustes de anualidades que incrementaron tanto los costes como los plazos de terminación inicialmente previstos. Como consecuencia de todo ello, el importe final del contrato ascendió a 11.221.421,27 euros, lo que supuso un incremento del 258 % con respecto al precio inicial (3.135.239,11 euros), y su plazo de ejecución se demoró 5 años y 7 meses con respecto al plazo inicialmente previsto de terminación, finalizando el 31 de mayo de 2016.

En particular, la primera modificación del contrato tuvo por objeto, por un lado, *“la realización de estudios y trabajos no previstos en el contrato inicial”*, principalmente como consecuencia de la firma del Protocolo de Colaboración de 23 de febrero de 2008, entre el Ministerio de Fomento y la Junta de Andalucía para la implantación de la plataforma tranviaria, y por otro lado, determinadas *“actuaciones no previstas en el Pliego objeto del contrato”*. Las restantes modificaciones fueron motivadas por la necesidad de *“corregir el desequilibrio económico provocado por el previsible desfase temporal existente con los trabajos de ejecución [de la obra principal]”*.

Además de estas incidencias en la ejecución, también cabe señalar las siguientes:

- El PCAP del contrato no estableció el valor máximo de los gastos de publicidad de licitación del contrato, como exigía el artículo 67.2.g) del RGLCAP.
- No se justificaron las puntuaciones asignadas a cada uno de los licitadores en la valoración de las propuestas técnicas, al igual que sucedió en el caso del contrato principal (expte. 40-CA-4040).
- La adjudicataria del contrato fue una UTE, sin que se hubiera incorporado al expediente el compromiso de los licitadores de constituirse formalmente en unión temporal, caso de resultar adjudicatarios, requisito necesario exigido por el artículo 24.2 del RGLCAP (sin perjuicio de lo cual, efectivamente la UTE se constituyó con posterioridad).
- Teniendo en cuenta que la obra principal se inició el 16 de abril de 2007 (ver epígrafe II.1.3.1) y este contrato para su vigilancia y control no fue celebrado hasta el 27 de agosto de 2007, no quedó acreditada en el expediente la forma en que fueron llevadas a cabo entre ambas fechas las referidas tareas de vigilancia y control.
- La ejecución del contrato fue suspendida en tres ocasiones con el acuerdo de la empresa contratista, cuando se trata de una prerrogativa de ejercicio exclusivo por la Administración. Por otra parte, puede resultar cuestionable la suspensión de la vigilancia de las obras, por mucho que esta se produjera en los momentos en que las obras estaban paralizadas.



- Entre la información remitida al Tribunal de Cuentas a su solicitud y certificada por el Ministerio de Fomento en relación con los contratos vinculados a la obra del Puente de la Constitución de 1812 no figura ningún contrato para el control y vigilancia de las obras complementarias nº 1 y 2 (exptes. 40-CA-4041 y 40-CA-4042), lo que viene a confirmar su carácter unitario e indisoluble de la obra principal, aunque fueran tramitadas mediante expedientes separados. Sí ha sido remitido y fiscalizado un contrato menor para el control y vigilancia del Proyecto Complementario nº 3, cuya ejecución tuvo lugar en un periodo temporal posterior a la finalización de la obra principal y los proyectos complementarios nº 1 y 2.

*II.5.1.1.b) Contrato de redacción del plan de inspección y mantenimiento y realización de diversos estudios estructurales relativos a las obras del nuevo acceso a Cádiz. Tramo: Puente sobre la Bahía (expte.: AT-CA-4040.2)*

El expediente AT-CA-4040.2 tuvo por objeto la contratación de la redacción del plan de inspección y mantenimiento de la obra así como la realización de diversos estudios estructurales. El contrato fue adjudicado por procedimiento abierto, con un importe de 1.314.785,36 euros y un plazo de ejecución de 18 meses. La celebración del contrato tuvo lugar el 27 de noviembre de 2014, momento en que tenía lugar la preparación del Proyecto Complementario nº 3 (Expte. 40-CA-4043), que incluía dentro de su objeto la implantación de un sistema de inspección y monitorización del puente.

Las principales incidencias detectadas en relación con este contrato son las siguientes:

- En el informe sobre la valoración de las proposiciones presentadas se hace referencia a la ausencia de determinados certificados (que no estaban previstos en el PCAP), como el certificado del Sistema de Gestión Medioambiental (Norma UNE-EN ISO 14001) o el certificado del Sistema de Seguridad y Salud (OHSAS 18001). Como ya se ha señalado, este Tribunal de Cuentas considera que la posesión de este tipo de certificados, si bien puede ser tenida en cuenta como requisito de solvencia de las empresas licitadoras, no resulta en cambio procedente como criterio de valoración para la adjudicación.
- El contrato para la redacción del Plan de Inspección y Mantenimiento fue objeto de un modificación que amplió su plazo de ejecución en 3 meses e incrementó su presupuesto en 131.114,99 euros. En realidad dicha modificación constituyó una prórroga del contrato, que no estaba prevista en los pliegos del contrato, y fue tramitada de forma incorrecta al amparo del artículo 107 a) del TRLCSP, previsto para los casos de *“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”*.

*II.5.1.1.c) Contrato de asistencia técnica en asesoramiento y supervisión especializada en cálculos estructurales de proyecto, así como del procedimiento constructivo del puente sobre la Bahía de Cádiz, tramo atirantado, procedimiento dovelas izadas con carros de izado (expte: AT-CA-4040.1)*

El expediente AT-CA-4040.1 tuvo por objeto la contratación de la supervisión especializada de los cálculos estructurales del Puente sobre la Bahía de Cádiz en su tramo atirantado y del procedimiento de izado de las dovelas. El contrato fue adjudicado mediante el procedimiento negociado con publicidad por un importe de 71.979,86 euros y un plazo de ejecución de 40 semanas y su formalización tuvo lugar el 26 de febrero de 2015.

A este respecto, debe tenerse en cuenta que el 27 de marzo de 2015 tuvo lugar la formalización del contrato 40-CA-4043 (Proyecto Complementario nº 3) cuyo objeto incluía, entre otras, la operación de *“load out”* de las dovelas del tramo atirantado del puente, a la que estaban

vinculadas parte de las tareas de asesoramiento y supervisión contratadas separadamente mediante este contrato AT-CA-4040.1 (ver epígrafe II.1.3.6.a).

El contrato fue adjudicado por procedimiento negociado con publicidad de acuerdo con el artículo 174.1 e) del TRLCSP, fijándose como único elemento objeto de negociación el precio (artículo 176 del TRLCSP), al estar las prestaciones definidas técnicamente en los pliegos del contrato y no ser posible variar los plazos de entrega ni introducir modificaciones de ninguna clase en el contrato. En este contexto, la adjudicación se hizo de forma automática a la oferta más ventajosa no incurso en temeridad, sin que se llevara a cabo ninguna negociación sobre el precio tras la presentación de la oferta, en contra del artículo 178.4 del TRLCSP, aplicable en la tramitación de este contrato, que exige dicha negociación como requisito distintivo y característico de este procedimiento.

#### II.5.1.2. CONTRATOS GLOBALES DE ASISTENCIA A LA DEMARCACIÓN DE CARRETERAS DEL ESTADO EN ANDALUCÍA OCCIDENTAL QUE COMPRENDÍAN DENTRO DE SU OBJETO, ENTRE OTRAS, LAS OBRAS DEL PUENTE SOBRE LA BAHÍA DE CÁDIZ.

La asistencia, apoyo y asesoramiento en materia de seguridad y salud, expropiaciones y seguimiento ambiental de las obras, se gestionaron por la DGC mediante contratos de consultoría y asistencia o contratos de servicios que agrupaban diversas obras en el ámbito de la Demarcación de Carreteras del Estado en Andalucía Occidental. En particular, los contratos de asistencia a la Demarcación que comprendían actuaciones en relación con la obra Puente sobre la Bahía de Cádiz, fueron los siguientes:

- Contrato de consultoría y asistencia en materia de seguridad y salud de las obras clave: 23-CO-3120, 23-CO-3380, 23-CO-3410, 12-CO-5210, 48-SE-4450, 48-SE-4460, 48-SE-4470, 48-SE-4520, 48-SE-4530, 48-SE-4540, 41-CA-2870, 40-CA-4440 y 40-CA-4030 (expte. SS-AOC-02), adjudicado mediante concurso con arreglo al TRLCAP, por importe de 501.939,28 euros.
- Contrato de servicios para la seguridad y salud durante la ejecución de las obras: [ ...40-CA-4040 y otras 21 obras de la Demarcación] (expte. SS-SE-001), adjudicado mediante procedimiento abierto con varios criterios de adjudicación, por importe de 1.218.972,34 euros.
- Contrato de servicios para el asesoramiento y coordinación en materia de seguridad y salud relativo a las obras de construcción de la Demarcación de Carreteras del Estado en Andalucía Occidental (expte. SS-SE-002), adjudicado mediante procedimiento abierto con varios criterios, por importe de 1.053.305,00 euros.
- Contrato de consultoría y asistencia para la gestión de expropiaciones de proyectos de la Demarcación de Carreteras del Estado en Andalucía Occidental (expte. EXP-7/03), adjudicado mediante concurso con arreglo al TRLCAP, por importe de 1.667.332,47 euros.

Al comprender estos contratos una tipología de actuación a desempeñar en distintas obras de la Demarcación, no fueron individualizados en su preparación los concretos trabajos a desempeñar en cada una de ellas ni, en particular, en la obra del Puente sobre la Bahía de Cádiz. En este caso, dada la envergadura y compleja tramitación de la obra, una tramitación independiente de las prestaciones, o su división en lotes, como permitían los artículos 74.3 de la LCSP de 2007 y 68.3 del TRLCSP de 2011, hubiera favorecido un mejor control en su gestión, permitiendo identificar e individualizar los recursos destinados a estos servicios, así como su concreto plazo de ejecución. Aunque en aquel momento esta práctica no podía ser considerada como irregular, en la actualidad el artículo 99.3 de la LCSP de 2017 ha venido a establecer, como regla general, que siempre que la naturaleza o el objeto del contrato lo permitan deberá preverse la realización independiente de cada una de sus partes mediante su división en lotes, debiendo justificarse, en su caso, la no división.

Además de lo indicado, cabe reseñar las siguientes incidencias:

- En el caso de los contratos que sirven de apoyo a la gestión de potestades públicas cuyo ejercicio está reservado a los órganos administrativos y al personal funcionario, como es el caso del expte. EXP-7/03, tramitado para el apoyo al ejercicio de la potestad expropiatoria, debe asegurarse la adecuada concreción del alcance de los trabajos a realizar con el fin de evitar que estos invadan el ámbito de la tramitación administrativa de los procedimientos, lo que no ha sucedido en este caso, toda vez que el pliego de prescripciones técnicas del contrato incluía la realización de *“todos los trabajos necesarios para la gestión completa de las expropiaciones”*, extendiéndose a todas las fases del procedimiento.
- Los PCAP de los contratos SS-AOC-02, SS-SE-001 y SS-SE-002 incluyeron para su valoración *“las mejoras y compromisos técnicos adicionales a los impuestos en las prescripciones técnicas particulares”* sin que se determinasen expresamente los concretos elementos susceptibles de mejora (teniendo en cuenta, además, que en el anuncio de licitación se señaló que no podrían introducirse variantes), ni como habrían de valorarse dichas mejoras. También incluyeron los PCAP de estos contratos una mención a que *“se valorará la presencia de un coordinador de seguridad y salud que intervenga en los trabajos a realizar”*, sin indicar en qué medida se haría dicha valoración. La inclusión de este requerimiento como un mero criterio de valoración resulta, por otra parte, redundante con el propio objeto de los contratos, que era, precisamente, la asistencia y coordinación en materia de seguridad y salud en las obras de la Demarcación, por lo que la figura de dicho coordinador parecería en cualquier caso necesaria.
- Tampoco se justificaron las puntuaciones asignadas a cada uno de los licitadores en la valoración de las propuestas técnicas de los contratos SS-AOC-02 y EXP-7/03.
- El PCAP del contrato SS-AOC-02 no estableció el valor máximo de los gastos de publicidad de licitación del contrato, como exigía el artículo 67.2.g) del RGLCAP.
- La adjudicataria del contrato SS-SE-001 fue una UTE sin que, tampoco en este caso, se hubiera incorporado al expediente el compromiso de los licitadores de constituirse formalmente en unión temporal, caso de resultar adjudicatarios, requisito necesario exigido por el artículo 24.2 del RGLCAP (sin perjuicio de lo cual, efectivamente la UTE se constituyó con posterioridad).
- En el expte. EXP 7/03 la aprobación de la liquidación del contrato se efectuó con un retraso de 6 meses sobre el plazo de 1 mes legalmente fijado para ello, a contar desde la recepción, mientras que en el expte. SS-AOC-02 el retraso en la liquidación ascendió a 2 años y 5 días (artículo 110.4 del TRLCAP aplicable a estos contratos).
- Por último, en el expte. EXP 7/03 la recepción del contrato también se produjo con un retraso de 3 meses sobre el plazo de 1 mes legalmente fijado para ello (artículo 110.2 del TRLCAP).

### II.5.1.3. CONTRATOS MENORES

La DGC tramitó 10 contratos menores, todos ellos de servicios, a través de los cuales se llevó a cabo el asesoramiento y coordinación en materia de seguridad y salud de las obras, la supervisión de distintos aspectos del procedimiento constructivo del Puente sobre la Bahía de Cádiz y el control y vigilancia de las obras. Los contratos menores celebrados se relacionan en el anexo nº 1 de este informe.

*II.5.1.3.a) Contratos menores de asesoramiento y coordinación en materia de seguridad y salud de las obras*

Durante el periodo fiscalizado se celebraron los siguientes 3 contratos menores con este objeto:

- Contrato de asesoramiento y coordinación en materia de seguridad y salud hasta agosto de 2009 para la obra: Nuevo acceso a Cádiz. Puente sobre la Bahía (expte. 30.199/09-6), por importe de 17.945,20 euros (15.470 euros sin IVA) y plazo de ejecución de 5 meses.
- Contrato de asesoramiento y coordinación en materia de seguridad en las obras de la Demarcación General de Carreteras del Estado en Andalucía Occidental: 40-CA-4040 y 40-CA-4041 (expte. CM-SE-017), por importe de 21.271,63 euros (17.579,86 euros sin IVA) y plazo de ejecución de 2 meses y medio.
- Contrato para la coordinación en seguridad y salud durante la ejecución de las obras Nuevo acceso a Cádiz. Tramo: Puente sobre la Bahía. Claves 40-CA-4040 y 40-CA-4041 (expte. CM-SE-020), por importe de 21.271,63 euros (17.579,86 euros sin IVA) y plazo de ejecución de 2 meses y medio.

El contrato CM-SE-017 se fundamentó en la necesidad de prestar los servicios de seguridad y salud en el periodo comprendido entre el 16 de octubre y el 31 de diciembre de 2014, mientras se encontraba en tramitación el contrato de asistencia técnica a la Demarcación de Carreteras del Estado en Andalucía Occidental para el asesoramiento y coordinación en esta misma materia al que antes se ha hecho referencia (expte. SS-SE-002). El contrato SS-SE-002 venía a suceder al contrato de asistencia SS-SE-001 que tenía el mismo objeto y había concluido el 15 de octubre de 2014. El contrato menor fue adjudicado por importe de 17.579,86 euros (sin IVA) a la misma empresa que ya venía ejecutando los contratos de asistencia a la Demarcación de Carreteras del Estado para la seguridad y salud de las obras.

Por su parte, el contrato CM-SE-020 se tramitó para prestar los servicios de seguridad y salud durante el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 15 de marzo de 2015 mientras se encontraba en tramitación el contrato SS-SE-002. Este contrato también fue adjudicado por un importe de 17.579,86 euros (sin IVA) y a la misma empresa adjudicataria de todos estos contratos (SS-SE-001 –en calidad de cesionaria del contrato-, SS-SE-002, CM-SE-017 y CM-SE-020).

Esta práctica, consistente en enlazar la tramitación de contratos de tracto sucesivo con contratos menores de transición, además de no contribuir a la promoción de la competencia, revela una deficiente planificación de la contratación; y ello porque en los contratos de tracto sucesivo, la fecha de vigencia y de finalización del contrato anterior es conocida de forma previa desde el momento de la firma del propio contrato, por lo que la DGC pudo y debió iniciar la tramitación del procedimiento abierto de adjudicación con antelación suficiente, lo que habría evitado la celebración de los dos contratos menores citados.

*II.5.1.3.b) Contratos menores relativos a la supervisión del proceso constructivo del puente, particularmente de las tareas de izado de las dovelas*

Durante el periodo fiscalizado se celebraron los siguientes 2 contratos menores con este objeto:

- Contrato para la supervisión del procedimiento constructivo del Puente sobre la Bahía de Cádiz, izado con grúa en pilas 12 y 13, incluido la supervisión en el diseño, preparación, ejecución, inspección, tratamiento, y en su caso, reparación de soldaduras de las dovelas del tramo atirantado del Puente ejecutadas con dicho procedimiento constructivo (expte. CM3-CA4040), por importe de 21.771,29 euros (17.992,80 euros sin IVA).

- Contrato para la supervisión estructural especializada en las tareas de izado de las primeras dovelas del puente atirantado y en el montaje del carro de hormigonado del viaducto de hormigón en la obra: Nuevo acceso a Cádiz. Tramo: Puente sobre la Bahía (expte. CM4-CA-4040), por importe de 21.771,29 euros (17.992,80 euros sin IVA).

El objeto de ambos contratos es coincidente, por cuanto los dos comprendían labores de consultoría en relación con el procedimiento de izado e instalación de las dovelas del tramo atirantado del puente, y fueron tramitados de forma consecutiva. Así, el primer contrato (expte. CM3-CA-4040) se inició el 15 de abril de 2013 y tenía un plazo de ejecución de 40 semanas, concluyendo el 20 de enero de 2014. El mismo día de su finalización, se tramitó la propuesta de gasto relativa al segundo contrato (expte. CM4-CA-4040), que fue aprobada el 31 de marzo de 2014, iniciándose el día 1 de abril de ese mismo año con una duración de 30 semanas. Ambos contratos fueron adjudicados a la misma empresa, por un importe de 17.992,80 euros (IVA no incluido) cada uno, siendo el límite para la contratación menor, en el caso de los contratos de servicios, de 18.000 euros, de acuerdo con el artículo 138.3 del TRLCSP.

Al existir una unidad funcional y un vínculo operativo manifiesto entre los dos contratos, habría sido procedente su tratamiento unitario con el fin de no contravenir la prohibición establecida en el artículo 86.2 del TRLCSP, según el cual *"no podrá fraccionarse un contrato con la finalidad de disminuir la cuantía del mismo y eludir así los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación que correspondan"*.

#### *II.5.1.3.c) Contratos menores relativos al control y vigilancia de las obras*

Durante el periodo fiscalizado se celebraron los siguientes 2 contratos menores con este objeto:

- Contrato para el control y vigilancia de las obras durante los meses de marzo y abril de 2015. Nuevo acceso a Cádiz (expte. CM5-CA-4040), por importe de (17.992,80 euros sin IVA) por importe de 21.771,29 euros (17.992,80 euros sin IVA).
- Contrato para el control y la vigilancia de las instalaciones industriales de la obra. Nuevo acceso a Cádiz. Tramo: Puente sobre la Bahía (expte. CM6-CA-4040), por importe de 21.771,29 euros (17.992,80 euros sin IVA).

El primero de estos contratos (expte. CM5-CA-4040) tuvo por objeto la prestación de los servicios de control y vigilancia de las obras durante el periodo de suspensión del contrato de asistencia técnica AT-CA-4040, que había sido celebrado para este mismo fin. Como se ha señalado en el anterior epígrafe II.5.1.1.a), el contrato AT-CA-4040 se suscribió por la DGC el 27 de agosto de 2007 y fue objeto de 6 modificados. En el momento de justificar la necesidad del contrato menor CM5-CA-4040 (23 de febrero de 2015), se acababa de aprobar técnicamente el modificado nº 5 del contrato AT-CA-4040 (16 de enero de 2015) por lo que se preveía su suspensión hasta que el mismo fuera económicamente aprobado. Así, el contrato menor se adjudicó a la misma empresa que ya venía realizando las labores de control y vigilancia de las obras, como un contrato de transición, por un plazo de 2 meses (marzo y abril de 2015) y un importe de 17.992,80 (sin IVA).

El segundo contrato (CM6-CA-4040) tuvo por objeto el control y vigilancia de las instalaciones industriales de la obra Puente sobre la Bahía de Cádiz, especialmente desarrolladas a través de los proyectos complementarios nº 2 y 3. Estas instalaciones, según consta en el informe sobre la necesidad de este contrato, requerirían una supervisión por personal especializado, no comprendida en una asistencia convencional para el control y vigilancia de una obra de carretera.

El contrato se adjudicó el 4 de diciembre de 2015 por un importe de 17.992,80 euros (sin IVA) y un plazo de ejecución de 4 meses. Para la selección de la adjudicataria se tuvo en cuenta que fuera una empresa ya familiarizada con la obra pues en otro caso, y dado el plazo tan reducido del contrato, sería necesario formar al nuevo personal en las propias características de la obra. Así,

resultó adjudicataria la empresa a la que se había adjudicado el contrato para la “Asistencia Técnica en asesoramiento y supervisión especializada en cálculos estructurales de proyecto, así como del procedimiento constructivo del Puente sobre la Bahía de Cádiz, tramo atirantado. Procedimiento dovelas izadas con carros de izado” (expte. AT-CA-4040.1), que finalizaba el 3 de diciembre de 2015.

Se trató, por tanto, en ambos casos de contratos de transición, que ponen de manifiesto, de nuevo, las debilidades en la planificación de la obra, que no favorecieron la promoción de la concurrencia ni la transparencia en la gestión.

#### *II.5.1.3.d) Contratos menores relativos a los trabajos finales de la obra*

En el tramo final de ejecución de la obra se celebraron los 3 contratos menores siguientes:

- Contrato menor para obtener apoyo en la redacción de informes administrativos finales de la obra así como de tareas para el mantenimiento del Puente de la Constitución de 1812 (expte. CM-CA-4040), por importe de 21.659 euros (17.900 euros sin IVA).
- Contrato menor para la medición general del Proyecto Complementario nº 2 (expte. CM-CA-4042), por importe de 21.417 euros (17.700 euros sin IVA).
- Control y vigilancia de los trabajos correspondientes al Proyecto Complementario nº 3 (expte. CM-CA-4043), por importe de 21.054 euros (17.400 euros sin IVA).

Pues bien, estos tres contratos fueron adjudicados en la misma fecha (en los tres la aprobación del gasto se produjo el 1 de agosto de 2016) y a la misma empresa que, a su vez, había sido adjudicataria del contrato principal de servicios de vigilancia y control de las obras (expte. AT-CA-4040) y del contrato menor CM5-CA-4040 antes analizados.

Si bien los 3 contratos menores se vincularon a distintos expedientes de contratación de la obra entonces activos, dada la unidad funcional de la obra en su conjunto y el vínculo operativo existente entre todos ellos, la DGC habría podido incurrir también en este caso, en la prohibición de fraccionamiento del contrato establecida por el artículo 86.2 del TRLCSP.

#### **II.5.2. Encomiendas de gestión**

En el curso de la ejecución de la obra del Puente de la Constitución de 1812, el Ministerio de Fomento ha recurrido, en parte, al empleo de 3 encomiendas de gestión encargadas a INECO (sociedad estatal que tiene reconocida la condición de medio propio del Ministerio) para el apoyo general a la Demarcación de Carreteras del Estado en Andalucía Occidental.

Las 3 encomiendas tuvieron carácter sucesivo y un mismo objeto: el “*Apoyo [técnico, jurídico y administrativo] para la realización del seguimiento y coordinación de actuaciones de estudios informativos, proyectos, obras, conservación y explotación en la Demarcación*”. Las 3 se justificaron por “*razones de eficacia, por las especiales características técnicas de los trabajos a realizar y por la falta de medios técnicos*” para el desempeño de los trabajos por parte de la Demarcación.

La primera de ellas (expte. 01.07/09) tuvo su vigencia entre el mes de junio de 2010 y el mismo mes de 2013, con un importe de 2.446.378,51 euros; la segunda (expte. 1-SE ENC-2/2013) se llevó a cabo desde junio de 2013 a diciembre de 2015, por importe de 1.622.537,40 euros; y la tercera (expte. ENC-005/15) desde enero de 2016 a enero de 2018, por importe de 1.441.392,44 euros.

Al comprender estas encomiendas una tipología diversa de actuaciones a desempeñar en el contexto general del ámbito de actuación de la Demarcación, no fueron individualizados en su objeto los concretos trabajos a desempeñar en relación con la obra del Puente sobre la Bahía de Cádiz. No obstante, el Ministerio de Fomento ha certificado a este Tribunal de Cuentas el recurso a estos instrumentos en la gestión de la obra del puente, especialmente en apoyo a la tramitación de las expropiaciones y en materia de asesoría medioambiental.

El objeto de la primera encomienda comprendía las siguientes actividades:

- Seguimiento de anteproyectos, estudios previos informativos, proyectos y obras.
- Realización de informes sobre la ejecución de las obras.
- Realización de informes sobre las funciones de la coordinación de seguridad y salud durante la ejecución de las obras.
- Realización de informes en materia de medio ambiente y seguimiento arqueológico de las obras.
- Seguimiento y tramitación de las expropiaciones y servicios afectados necesarios para la ejecución de las obras
- Armonización del desarrollo de los contratos de conservación integral y análisis de disfuncionalidades de la red.
- Desarrollo y mantenimiento de los sistemas informáticos de apoyo a la Demarcación.
- Seguimiento de incidencias urbanísticas.

A estas se fueron sumando en los dos encargos posteriores, tareas como:

- Apoyo técnico jurídico en la tramitación y resolución de los expedientes de explotación.
- Refuerzo técnico-jurídico en la tramitación de los expedientes de expropiación.
- Apoyo técnico y colaboración en la redacción de proyectos, en el desarrollo de las obras y en las tareas de conservación.
- Seguimiento de la accidentalidad.
- Apoyo a la gestión patrimonial de los bienes adscritos a la Demarcación.

Este Tribunal de Cuentas ya ha tenido ocasión, en el *Informe de fiscalización de las encomiendas de gestión de determinados ministerios [entre ellos el de Fomento], organismos y otras entidades públicas llevadas a cabo al amparo de la legislación que habilita esta forma instrumental de gestión administrativa*, aprobado por el Pleno el 30 de abril de 2015, de poner de manifiesto que en muchos casos, las encomiendas de gestión (actualmente encargos a medios propios) se han utilizado de forma inadecuada para resolver necesidades de carácter permanente derivadas de déficits estructurales de plantilla, a través de la aportación de los medios personales necesarios para ello. Se trata de encomiendas de actividad, de carácter estructural, reiteradas en el tiempo, que no responden al carácter concreto y puntual que deberían tener estos encargos. Estas tres encomiendas son un claro ejemplo de ello.

En este caso, se da además otra circunstancia, que también se ponía de manifiesto en el citado informe de fiscalización, consistente en que las encomiendas han sido definidas de tal forma que han resultado coincidentes en gran medida con la competencia atribuida normativamente al

órgano encomendante. Esta situación puede dar lugar a la sustitución fáctica del órgano en el ejercicio de sus tareas propias por la entidad encomendaria, en este caso INECO; lo que unido a su carácter recurrente y a la carencia de recursos humanos propios, puede suponer una fuerte dependencia de este medio instrumental, hasta el punto de que la operatividad de la Demarcación podría verse seriamente comprometida si se prescindiera de este recurso.

En este contexto merece la pena destacar, a título de ejemplo, cómo el desempeño del *“seguimiento de anteproyectos, estudios previos informativos, proyectos y obras”*, que es una tarea normativamente atribuida en su faceta de gestión a la Subdirección General de Estudios y Proyectos de la DGC (actualmente Subdirección de Proyectos), en el ámbito periférico desconcentrada en las Demarcaciones de Carreteras, y desde el punto de vista del control, asignada a la Subdirección General de Inspección de Servicios y Obras de la Inspección General de Fomento (actualmente Dirección General de Organización e Inspección), termina en este caso siendo encomendada a una sociedad mercantil (INECO), por mucho que esta pertenezca al sector público y tenga la consideración de medio propio.

Esta excesiva vinculación de las encomiendas con el ejercicio de competencias administrativas traspasa sin duda el ámbito de lo legalmente permitido cuando los trabajos encomendados han podido llevar aparejada la participación del medio propio en el ejercicio de potestades públicas, lo que está prohibido por nuestro ordenamiento jurídico, habida cuenta que el artículo 9.2 del Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, dispone que *“En todo caso, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos”*.

Y dicho límite ha podido efectivamente ser sobrepasado en ámbitos como el de la *“tramitación de los expedientes expropiatorios”*, ámbito característico de ejercicio de potestades públicas, para el que estas encomiendas contemplaban actuaciones que suponían la intervención en todas las fases del procedimiento, tales como: la relación de bienes y derechos afectados y su titularidad; el estudio de las alegaciones; los anuncios correspondientes a la información pública y a la convocatoria y levantamiento de actas previas a la ocupación; preparación de las citaciones individualizadas; la asistencia técnica y jurídica al representante de la Administración en al levantamiento de las actas previas a la ocupación; la formulación de los escritos necesarios para que el Ministerio Fiscal entienda las diligencias expropiatorias; o la confección de las hojas de depósitos previos e indemnización por rápida ocupación.

## **II.6. ANÁLISIS DE LA PRESUPUESTACIÓN Y PLANIFICACIÓN DEL PROYECTO**

Entre los objetivos de la presente fiscalización se encontraba el de verificar la presupuestación y planificación de la obra.

Para una adecuada sistematización de este análisis resulta procedente, en primer lugar, abordar la relación entre la presupuestación de la obra y su ejecución para, en segundo lugar, analizar las principales deficiencias detectadas en la planificación de la obra propiamente dicha.

### **II.6.1. Presupuestación y ejecución presupuestaria**

Todo presupuesto constituye en sí mismo un instrumento de planificación para la asignación eficiente y racionalizada de recursos en la consecución de un determinado objetivo.

El título II de la LGP, dedicado a los Presupuestos Generales del Estado, comienza fijando, en su capítulo I, los principios de estabilidad presupuestaria, plurianualidad, transparencia y eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos como rectores de la programación presupuestaria. En este contexto, la actividad administrativa (en su faceta de gestión del gasto)



debe ajustarse al contenido de la planificación presupuestaria y no a la inversa. Así lo consagra expresamente el artículo 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera: *“Las políticas de gasto público deberán encuadrarse en un marco de planificación plurianual y de programación y presupuestación, atendiendo a la situación económica, a los objetivos de política económica y al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”*. Por su parte, el artículo 26.2 de la LGP establece entre los “Principios y reglas de programación presupuestaria” que toda actuación pública que afecte a los gastos públicos y, en particular, los contratos, *“deben valorar sus repercusiones y efectos, y **supeditarse de forma estricta a las disponibilidades presupuestarias** y a los límites de los escenarios presupuestarios plurianuales”*.

Por su parte, el artículo 69 de la LGP dispone:

*“Principios de funcionamiento de la gestión económico-financiera.*

*1. Los sujetos que integran el sector público estatal adecuarán su gestión económico-financiera al cumplimiento de la eficacia en la consecución de los objetivos fijados y de la eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos, en un marco de objetividad y transparencia en su actividad administrativa.*

*2. La programación y ejecución de la actividad económico-financiera del sector público estatal tendrá como finalidad el desarrollo de objetivos y el control de la gestión de los resultados, contribuyendo a la continua mejora de los procedimientos, servicios y prestaciones públicas, de acuerdo con las políticas de gasto establecidas por el Gobierno y en función de los recursos disponibles.*

*3. El Estado observará los adecuados cauces de cooperación y coordinación con otras Administraciones públicas, a fin de racionalizar el empleo de los recursos con los que se dota el sector público estatal.*

*4. Los titulares de los entes y órganos administrativos que componen el sector público estatal serán responsables de la consecución de los objetivos fijados, promoviendo un uso eficiente de los recursos públicos y prestando un servicio de calidad a los ciudadanos”*.

Sin embargo, a lo largo del presente informe se ha observado cómo la gestión de los contratos fiscalizados no se ha supeditado a las previsiones presupuestarias iniciales, sino que, a la inversa, son estas las que se han ido ajustando a las exigencias evolutivas de la obra. En el ámbito interno de la tramitación administrativa de los expedientes esta circunstancia ha quedado puesta de manifiesto en la gestión de los distintos proyectos modificados y complementarios y muy claramente en el análisis de los reajustes de anualidades llevados a cabo.

Todo ello ha tenido también su reflejo en los Presupuestos Generales del Estado (PGE).

En efecto, el Proyecto de la obra del Puente de la Constitución de 1812 sobre la Bahía de Cádiz ha tenido su soporte en los PGE a través del *“Proyecto de inversión 2000.17.038.0480.00. Nuevo acceso a Cádiz”* y así ha figurado en los correspondientes anexos de inversión.

Como se ha señalado al inicio del presente informe, la primera orden de estudio del Anteproyecto se remonta al principio de los años 1990. Hasta la licitación (en 2006) y adjudicación (en 2007) del contrato para la ejecución de la obra, se sucedieron distintas actuaciones preparatorias del proyecto, que ya contaron en los PGE con la cobertura de este Proyecto de inversión a partir del año 2000.

En el siguiente cuadro nº 13 se ponen en relación las previsiones consignadas en los PGE para el referido Proyecto de inversión (tanto totales, como anuales), con las obligaciones reconocidas imputables al presupuesto de cada ejercicio, desde 2006 (ejercicio previo al inicio de la ejecución

de la obra) hasta el ejercicio 2018, último en el que este Proyecto de inversión ha figurado en los PGE.

**CUADRO Nº 13. PREVISIONES Y EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL PROYECTO DE  
INVERSIÓN 2000.17.038.0480.00  
(en euros)**

Ejercicio presupuestario	A	B	C	D	Desviación sobre previsiones
	Previsión coste total Anexo Inversiones PGE	Previsión coste anual Anexo Inversiones PGE	Inversión en el ejercicio Obligaciones reconocidas	Inversión total acumulada Obligaciones reconocidas	Diferencia C-B (%)
2018	493.907.750,00 (+2 %)	0,00	1.356.046,07	<b>490.204.646,59</b>	1.356.046,07 (integral)
2017	484.090.010,00 (-5 %)	4.309.600,00	8.683.864,25	488.848.600,52	4.374.264,25 (+101 %)
2016	511.671.960,00 (+1 %)	56.329.290,00	69.483.874,98	480.164.736,27	13.154.584,98 (+23 %)
2015	506.988.010,00 (+7 %)	59.300.000,00	35.929.722,17	410.680.861,29	-23.370.277,83 (-39 %)
2014	473.558.980,00 (+9 %)	61.060.000,00	38.502.636,66	374.751.139,12	-22.557.363,34 (-37 %)
2013	432.658.360,00 (+10 %)	68.342.280,00	26.095.341,44	336.248.502,46	-42.246.938,56 (-62 %)
2012	391.859.480,00 (+6 %)	41.216.020,00	44.123.389,74	310.153.161,02	2.907.369,74 (+7 %)
2011	368.406.260,00 (+19 %)	61.904.620,00	17.928.775,97	266.029.771,28	-43.975.844,03 (-71 %)
2010	308.978.950,00 (+8 %)	173.897.350,00	104.133.912,50	248.100.995,31	-69.763.437,50 (-40 %)
2009	285.221.470,00 (+0,5 %)	101.884.170,00	78.545.511,96	143.967.082,81	-23.338.658,04 (-23 %)
2008	283.802.950,00 (-6 %)	27.738.700,00	30.468.252,90	65.421.570,85	2.729.552,90 (+9 %)
2007	304.087.550,00 (+34 %)	3.753.460,00	30.824.474,59	34.953.317,95	+27.071.014,59 (+721 %)
2006	226.654.320,00	5.695.660,00	1.141.482,02	4.128.843,36	-4.554.177,98

Fuente: Presupuestos Generales del Estado y documentos de ejecución presupuestaria. Elaboración propia.

Cabe indicar que el Proyecto de inversión incluye, además del coste imputable a los contratos, otros costes, que no han sido objeto de la presente fiscalización, como los relativos a las expropiaciones o a la retención del 1 % cultural. También ha de señalarse que el conjunto de los gastos imputados al Proyecto anteriores a 2007, y que tampoco han sido objeto del ámbito temporal de la presente fiscalización, ascendieron a 4.128.843,36 euros, lo que supone un 0,8 % sobre el total del Proyecto de inversión.

Del análisis de este cuadro puede extraerse lo siguiente:

- De los 226.654.320,00 euros de inversión programada en 2006, se pasó a 304.087.550,00 en la programación presupuestaria para 2007 (un 34 % más). Como se ha señalado en el epígrafe II.1.2.1, el puente contemplado en 2003 en el Anteproyecto era originalmente un puente de "arco puro con tablero colgante", seleccionado por ser la opción "de menor coste" y de "concepto estructural más sencillo", con un presupuesto estimado de 148

millones de euros, pasando posteriormente en el Proyecto aprobado en 2006 a un modelo de “puente atirantado”, cuyo presupuesto de ejecución para 2007 se valoró en 299.022.444,45 euros. Ya se ha señalado a este respecto que en el expediente de contratación no figuran las razones de interés público explicativas de este cambio que, por otra parte, significó el primer incumplimiento de la supeditación del proyecto a la programación presupuestaria, y que, a la inversa, supuso la primera gran adaptación del presupuesto al proyecto.

- La desviación máxima en las previsiones interanuales alcanzó el 125 % y se produjo entre los ejercicios 2006 (226.654.320 euros de coste total previsto) y 2016 (511.671.960 euros de coste total previsto).
- Tomando en consideración el coste total previsto para los ejercicios presupuestarios de 2007 (304.087.550 euros), primer año de ejecución efectiva de la obra, y 2018 (493.907.750 euros), último año de ejecución presupuestaria, la desviación en las previsiones ascendió al 62,4 %. Teniendo en cuenta que finalmente la inversión total real ascendió a 490.204.646,59 euros en 2018, la desviación sobre la previsión correspondiente 2007 ascendió a 186.117.096,59 euros, un 61,2 % superior a lo inicialmente presupuestado tras fijarse el presupuesto de licitación de las obras.
- La desviación anual media producida entre la previsión presupuestaria y su ejecución material (obligaciones reconocidas en cada ejercicio) ascendió al 103 %, con una desviación máxima del 721 % en 2007.
- En siete ejercicios (2007, 2009, 2010, 2011, 2013, 2014 y 2015) las desviaciones, en más o en menos, sobre las previsiones, fueron superiores a 20 millones de euros en cada ejercicio, ascendiendo a más de 69 millones en 2010, más de 43 millones en 2011 y más de 42 millones en 2013.

A la vista de lo anterior, cabe concluir que la presupuestación no ha servido en este caso como técnica de planificación sino como mero instrumento habilitante de la financiación de unas necesidades cambiantes que no se ajustaron a su programación. El Proyecto de inversión 2000.17.038.0480.00 no ha cumplido, en consecuencia, con su función planificadora del gasto, y la gestión presupuestaria llevada a cabo al respecto no ha contribuido al cumplimiento de los principios de estabilidad, transparencia y eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.

## II.6.2. Planificación de la obra

Este Tribunal de Cuentas ya ha hecho hincapié en anteriores informes de fiscalización en la necesidad de abordar con el máximo rigor las actuaciones preparatorias de los contratos –tanto en lo que afecta a la determinación precisa de la naturaleza, extensión, contenido e idoneidad del objeto de las necesidades a cubrir, como en lo que se refiere a su presupuestación- lo que cobra, si cabe, una mayor trascendencia cuando la contratación tiene por objeto la realización de grandes proyectos de infraestructuras que llevan aparejadas elevadas inversiones a lo largo de periodos de tiempo prolongados, y que deberían estar precedidos de una planificación adecuada así como de una exhaustiva elaboración y supervisión de los proyectos.

Es en esa fase preparatoria de las grandes obras en la que deben extremarse los esfuerzos en la elaboración de los proyectos, en la planificación y en la coordinación administrativa con el fin de que, cuando se inicie la fase de ejecución, estos no se vean abocados a sufrir interrupciones y modificaciones y, por consiguiente, a soportar encarecimientos y dilaciones en su puesta al servicio del interés público y, menos aún, desviaciones sobre los fines perseguidos por el proyecto.

La fase preparatoria de la obra del Puente sobre la Bahía de Cádiz se extendió a lo largo de varias décadas, tiempo en el que debieron abordarse todas las previsiones técnicas, económicas y administrativas a las que debería haberse sujetado el proyecto.

Sin embargo, como se ha visto a lo largo del presente informe, ha sido una vez iniciada la ejecución material de las obras cuando se han producido incidencias y alteraciones sustanciales del proyecto, que no debían haber tenido lugar, de haber sido llevada a cabo una preparación, planificación y coordinación administrativas adecuadas.

A continuación se enumeran sintéticamente algunas actuaciones administrativas y alteraciones producidas en el proyecto, una vez iniciada la fase de ejecución, ilustrativas del alcance y repercusiones de este tipo de deficiencias:

- Una de las más relevantes fue la suscripción entre el Ministerio de Fomento y la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Comunidad Autónoma de Andalucía del *“Protocolo de colaboración para el diseño y desarrollo de las actuaciones necesarias para la construcción y puesta en operación de una plataforma tranviaria sobre el nuevo puente de acceso a Cádiz”*, diez meses después de haberse iniciado la obra, al contener una actuación que alteraría de forma sustancial un proyecto aprobado y ya en curso. Más aún si se tiene en cuenta que finalmente el tranvía no fue puesto en operación. Esta descoordinación interadministrativa no solo llevó aparejados los incrementos de costes y retrasos temporales expuestos en el presente informe, sino que, en si misma considerada, supuso un incumplimiento de la LGP que, en su artículo 69.3, ya disponía en aquel momento que: *“El Estado observará los adecuados cauces de cooperación y coordinación con otras Administraciones públicas, a fin de racionalizar el empleo de los recursos con los que se dota el sector público estatal”*.
- En relación con lo anterior, el Proyecto inicial incorporaba un anexo sobre “Tráfico” (anexo nº 6 del proyecto) consistente en un estudio técnico de 195 páginas, justificativo de la necesidad de construir un puente con tres carriles por sentido. No hace falta recordar que la finalidad última del proyecto no era otra que la de solucionar los problemas de tráfico de la zona. Sin embargo, en la tramitación del Proyecto Modificado nº 1, promovido para implantar la plataforma tranviaria, se puso de manifiesto que *“la reducción de 3 a 2 carriles por sentido provoca una reducción de su capacidad, acortándose la vida útil del mismo en términos de nivel de servicio”*. Esta reducción de la capacidad del tráfico rodado, debería verse compensada por el transporte tranviario, señalándose en el nuevo anexo nº 6 del Proyecto que *“Con este escenario sería preciso que el transporte tranviario captara un número de viajes equivalente a 30.000 vehículos/día del tráfico asignado al nuevo puente”*. Sin embargo, la plataforma tranviaria no fue finalmente implantada, quedando disponibles al uso general dos carriles por sentido para el tráfico rodado (y un carril doble para el mantenimiento del viaducto), con la consiguiente repercusión negativa en términos de rentabilidad social y económica de la obra con respecto a la definición de los intereses públicos a los que atendía la construcción del puente, según el propio proyecto.
- Durante la tramitación del Anteproyecto, a sugerencia de IZAR (posteriormente NAVANTIA, que cuenta con sus astilleros en el interior de la Bahía) se incorporó al viaducto un tramo levadizo en forma de puente basculante con la finalidad de permitir el paso de grandes buques y estructuras flotantes. Este tramo fue así contemplado en el Proyecto licitado. Sin embargo, iniciadas las obras y, avanzada ya su fase de ejecución, se determinó en el Proyecto Modificado nº 1 la sustitución del referido puente basculante por uno desmontable, dando lugar a otro cambio sobrevenido y no planificado de un tramo relevante de la estructura del viaducto.
- Igualmente en la fase de preparación y planificación del proyecto, la Autoridad Portuaria de la Bahía de Cádiz había propuesto en distintas ocasiones la eliminación de una isla

artificial que figuraba en el Anteproyecto para proteger la pila P-12 del viaducto. La Autoridad Portuaria consideraba que dicha isla llevaba aparejada una reducción del canal de navegación bajo el puente que generaría distintos inconvenientes y riesgos para la navegación en la zona y proponía su sustitución por otras estructuras de protección de la pila menos gravosas. Dicha sugerencia no fue atendida en la fase preparatoria del proyecto, pero tuvo que ser incorporada finalmente en la fase de su ejecución, como parte del Proyecto Modificado nº 2.

- En la descripción del objeto de los distintos proyectos modificados y complementarios ya se ha hecho referencia a que buena parte de las novedades introducidas de forma sobrevenida en el curso de la ejecución de los trabajos obedecía a que estas *"no habían sido recogidas en el proyecto original"*. Ciertamente, puede darse esta circunstancia en ocasiones y, por ello mismo, la legislación contempla la figura de las modificaciones contractuales. Sin embargo, algunas de las modificaciones constructivas introducidas en el curso de la obra reflejan imprevisiones impropias de un proyecto de la magnitud y relevancia del ahora fiscalizado, ya fueran estas de carácter técnico o puramente financiero. No puede calificarse de otro modo la incorporación en el Modificado nº 2 de los trabajos de izado de los tableros de las estructuras metálicas o mixtas del viaducto, ya que según la Memoria explicativa del proyecto *"la componente de izado de los tableros (...) no se había recogido en el Proyecto original"*; ni pueden considerarse tampoco, como ya se ha señalado con anterioridad, *"necesidades nuevas"* o *"causas imprevistas"* trabajos estructuralmente tan relevantes como el traslado para su izado y montaje del puente desmontable, o el de las dovelas que constituyen integralmente la estructura del tablero del tramo atirantado, o la realización de las operaciones para la llegada del tablero a las pilas P-10, P-11 y P14, o la conexión de la sección mixta del tablero con la del viaducto de hormigón, o incluso la operación de cierre del vano central del puente, operaciones todas ellas incorporadas en el Proyecto modificado nº 3 y calificadas como *"no contempladas en el Proyecto"* (Ver anexo nº 5).
- Los retrasos acumulados de la obra hicieron que, como consecuencia de cambios en la normativa técnica, hubiera que desmontar los sistemas de contención ya instalados en la obra (pretilos en ambos márgenes de la calzada y barrera de hormigón en la mediana), así como una barrera de hormigón que separaba la zona de adaptación de la plataforma tranviaria, para instalar nuevos pretilos y barreras de hormigón adaptados a la normativa, dentro del Proyecto Complementario nº 3.
- También revelan una falta de preparación rigurosa de los proyectos las variaciones no explicadas en los expedientes de los plazos de ejecución previstos en los tres proyectos complementarios. En los tres casos, en la preparación y aprobación técnica inicial de los proyectos se fijaron plazos que fueron modificados sistemática y sustancialmente en su aprobación final, antes de la licitación: en la preparación del Proyecto Complementario nº 1 el plazo de ejecución inicialmente previsto y aprobado era de 6 meses y terminó siendo revisado y sustituido por un plazo de 20 meses (lo que supuso un incremento del 233 %) mientras que su plazo real de ejecución ascendió a 46 meses y medio; en el Proyecto Complementario nº 2 el plazo proyectado fue revisado de 10 meses a 25 meses (con un incremento del 150 %), resultando finalmente un plazo real de ejecución de 8 meses y 11 días; y en el caso del Proyecto Complementario nº 3 el plazo previsto pasó de 6 a 23 meses (incremento del 283 %), ejecutándose en 18 meses.
- En este contexto, debe ponerse de manifiesto, asimismo, la falta de coordinación interna dentro de la propia DGC entre sus distintas unidades, tanto centrales (Subdirecciones Generales) como periféricas (Demarcación de Carreteras). Ejemplifica esta falta de coordinación la situación puesta de manifiesto en el epígrafe II.1.3.6.b) en la que la Subdirección General de Estudios y Proyectos -a la que correspondía, entre otras atribuciones, el seguimiento, supervisión y control de los anteproyectos y proyectos de

construcción de la competencia de la Dirección General-, manifestó desconocer la existencia de los dos primeros proyectos modificados y del primer proyecto complementario hasta el momento de la tramitación del tercer modificado, más de 5 años después de haberse iniciado las obras. Esta descoordinación se hace extensiva a las relaciones entre la Demarcación de Carreteras y los órganos centrales de la DGC que ya se pusieron de manifiesto en anteriores informes de fiscalización en los que se constató que las actas de recepción de los contratos, llevadas a cabo en las Demarcaciones de Carreteras, no se hacen constar de forma centralizada en el expediente hasta la tramitación de la aprobación económica de la liquidación, circunstancia que determinaba, entre otros efectos, el incumplimiento de los plazos de remisión de esta documentación al Tribunal de Cuentas establecidos por la legislación de contratos<sup>32</sup>. Estas deficiencias en la coordinación resultan más relevantes si se tiene en cuenta que la DGC cuenta con una específica Subdirección General de Coordinación, entre cuyas competencias figura *“la gestión de los asuntos relativos a la licitación, contratación, adquisiciones y expropiaciones”*.

- Igualmente cabe destacar que la Inspección General de Fomento<sup>33</sup>, órgano de control interno competente para la inspección y supervisión de los servicios en garantía del cumplimiento de la legalidad, y para la racionalización y observancia de la eficacia, eficiencia y calidad de los servicios, tampoco ha reflejado en ninguno de sus 32 informes emitidos en el curso de la ejecución de la obra, las deficiencias e irregularidades advertidas en la presente fiscalización, informando sistemáticamente de forma favorable, cada uno de los trámites administrativos sobre los que le fue sometido el proyecto.
- El Ministerio de Fomento se hizo cargo mediante su inclusión en el *“Proyecto de inversión 2000.17.038.0480.00. Nuevo acceso a Cádiz”* de la gestión y el abono de un contrato de asistencia para el *“Control y vigilancia de las obras: duplicación N-443. Nuevo acceso a Cádiz. Provincia de Cádiz”* por importe de 483.697,02 euros, que eran unas obras no incluidas en el referido proyecto de inversión, gestionadas por la Sociedad Estatal de Infraestructuras del Transporte Terrestre, S.A. (SEITT).
- Por último, si bien los procedimientos de expropiación asociados a la obra no han sido objeto de esta fiscalización, sí debe ponerse de manifiesto dentro del contexto de las deficiencias de planificación, que los costes por expropiaciones previstos inicialmente en el Proyecto de inversión fueron valorados en 5.905.526,71 euros (ver cuadro nº 3 del presente informe), habiendo ascendido finalmente a 10.135.195,35 euros, lo que supuso un incremento del 71,6 %.

## **II.7. CUMPLIMIENTO DE LAS PRESCRIPCIONES DE TRANSPARENCIA ESTABLECIDAS POR LA NORMATIVA APLICABLE EN EL PERIODO FISCALIZADO**

El artículo 8 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, dispone la publicidad obligatoria de la información relativa a los actos de gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria y en particular, en su letra a), de lo siguiente: *“Todos los contratos, con indicación del objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones del contrato. Igualmente serán objeto de publicación las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos. La publicación de la*

<sup>32</sup> Ver el Informe de fiscalización relativo a la contratación del sector público estatal celebrada durante el ejercicio 2012 y el Informe de Fiscalización de la contratación celebrada en 2013 por los ministerios, organismos y otros entes dependientes del área de la Administración Económica del Estado, aprobados por el Pleno del Tribunal los días 20 de diciembre de 2014 y 22 de julio de 2016 respectivamente.

<sup>33</sup> Actualmente, Dirección General de Organización e Inspección, de acuerdo con el Real Decreto 953/2018, de 27 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Fomento.

*información relativa a los contratos menores podrá realizarse trimestralmente. Asimismo, se publicarán datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público”.*

Debe tenerse presente que las disposiciones del Título I sobre “Transparencia de la actividad pública” de dicha Ley, entraron en vigor el 10 de diciembre de 2014, siendo por tanto de aplicación a un periodo limitado del ámbito temporal de la presente fiscalización en lo que se refiere a la fase de preparación y adjudicación de los contratos.

No obstante, en lo que ha resultado de aplicación, se ha observado el cumplimiento de este precepto, sin perjuicio de las concretas irregularidades e incumplimientos de la legislación de contratos que afectan a los principios generales de publicidad y transparencia, como principios de la contratación pública, señaladas a lo largo del presente informe.

## **II.8. CUMPLIMIENTO DE LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES, EN TODO AQUELLO EN QUE LO DISPUESTO EN ESTA NORMA PUDIERA TENER RELACIÓN CON EL OBJETO DE LAS ACTIVIDADES FISCALIZADORAS**

La Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, contempla en sus artículos 33 y 34 la posibilidad de que los órganos de contratación establezcan en los PCAP la preferencia en la adjudicación de los contratos de las proposiciones presentadas por aquellas empresas que, en el momento de acreditar su solvencia técnica o profesional, incluyan medidas tendentes a promover la igualdad efectiva entre hombres y mujeres siempre que estas proposiciones igualen en sus términos a las más ventajosas.

Estas cláusulas no han sido incorporadas en los contratos fiscalizados si bien ha de tenerse presente que la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, ha sido de aplicación durante un periodo limitado del ámbito temporal de esta fiscalización y, por otra parte, que la omisión de este tipo de cláusulas no constituye una vulneración de la legalidad, ya que se trata de una posibilidad prevista con carácter potestativo por la propia Ley. No obstante lo anterior, este Tribunal de Cuentas ha venido considerando recomendable su inclusión en los PCAP.

### III. CONCLUSIONES

#### III.1. CONCLUSIONES DE CARÁCTER GENERAL

1. La fase preparatoria de las obras para la construcción del Puente sobre la Bahía de Cádiz, conocido como “Puente de la Constitución de 1812”, se extendió a lo largo de varias décadas, tiempo en el que debieron abordarse todas las previsiones técnicas, económicas y administrativas a las que debería haberse sujetado el proyecto. Sin embargo, fue una vez iniciada la ejecución material de las obras (en abril de 2007) cuando se produjo la toma de decisiones que provocaron incidencias y alteraciones sustanciales del proyecto, que no debían haber tenido lugar, de haber sido llevadas a cabo, y respetadas, una preparación, planificación y coordinación administrativas adecuadas (epígrafes II.1.1.1, II.1.3 y II.6.2).
2. Las obras fueron adjudicadas en el año 2007 por un importe de 272.917.785,05 euros, IVA incluido, y un plazo de ejecución de 41 meses (3 años y 5 meses), fijándose su fecha de terminación para el día 16 de septiembre de 2010. Sin embargo, la obra sufrió durante su ejecución distintas incidencias que afectaron tanto a los plazos para su finalización como al coste del proyecto. Como consecuencia de la aprobación de tres modificaciones contractuales, tres proyectos de obras complementarias, distintos reajustes de anualidades, revisiones de precios, créditos adicionales por incrementos del IVA aplicable y sucesivas suspensiones de la ejecución de la obra y revisiones del plazo de terminación, la ejecución de las obras finalizó en el mes de enero de 2017, con una duración total de 117 meses (9 años y 9 meses) y un retraso de 76 meses (seis años y cuatro meses) sobre el plazo previsto. El importe total por obra ejecutada ascendió a 460.603.691,59 euros, 187.685.906,54 euros más de los 272.917.785,05 euros inicialmente contemplados en la adjudicación, lo que supuso un incremento del gasto por este concepto del 68,7 %. Durante la fase preparatoria, el coste de ejecución por contrata del proyecto se había fijado de forma estimativa en la orden de estudio del anteproyecto (año 2003) en 148.000.000 euros (epígrafes II.1.2.1 y II.1.3).
3. Por su parte, la previsión inicial del conjunto del proyecto de inversión (que incluía, además de las obras propiamente dichas, los contratos de servicios vinculados, expropiaciones y otros gastos) contenida en los Presupuestos Generales del Estado para 2007, ascendía a 304.087.550 euros, pasando finalmente a una inversión total real acumulada (obligaciones reconocidas) de 490.204.646,59 euros en 2018, último año de ejecución presupuestaria del proyecto, con una desviación de 186.117.096,59 euros sobre las previsiones, que ascendió al 61,2 % (epígrafe II.6.1).
4. El objeto principal de la obra era solucionar los problemas de tráfico en la zona de la Bahía y en el acceso a la ciudad de Cádiz. Terminada la fase preparatoria, el proyecto aprobado para su ejecución determinó que el puente contaría con tres carriles por calzada separados por una mediana central, sobre la base de los oportunos estudios de tráfico realizados, integrantes del proyecto. Sin embargo, una vez ya iniciada la obra tras su adjudicación, el Ministerio de Fomento decidió abordar un cambio sustancial del proyecto en ejecución, consistente en la ampliación del tablero del puente con el fin de alojar una plataforma tranviaria. Este cambio supuso un rediseño global del puente para afrontar el cambio de funcionalidad, motivando que todos los cálculos estructurales fueran rehechos y el proceso constructivo adaptado, pasando el tablero del puente a contar con dos carriles por sentido para el tráfico rodado, más la plataforma tranviaria. Esta decisión fue determinante de los retrasos e incrementos de costes incurridos (epígrafes II.1.1.1, II.1.3.4 y II.2).
5. La decisión de implantar una plataforma tranviaria por el Ministerio de Fomento se fundamentó en la celebración de un *“Protocolo de colaboración para el diseño y desarrollo de las actuaciones necesarias para la construcción y puesta en operación de una plataforma tranviaria sobre el nuevo puente de acceso a Cádiz”*, firmado el 23 de febrero de 2008 (las



obras habían comenzado 10 meses antes, el 17 de abril de 2007) entre el Ministerio de Fomento y la Consejería de Obras Públicas y Urbanismo de la Junta de Andalucía. Dicho Protocolo establecía, de una parte, que sería la Junta de Andalucía la que correría a cargo de la elaboración y financiación de este nuevo proyecto al ser dicha Administración la interesada en su implantación y la competente en relación con el transporte tranviario; y de otra parte, que los compromisos de financiación y la asunción de otras obligaciones, para ser vinculantes, habrían de concretarse en un convenio de colaboración entre ambas partes. Sin embargo, el convenio de colaboración no llegó nunca a ser firmado, a pesar de lo cual el Ministerio de Fomento decidió asumir unilateralmente la realización y financiación de unas obras que no eran de su competencia ni atendían al interés de la Administración General del Estado, tal y como había sido definido en las prescripciones iniciales del proyecto y del contrato. Finalmente el tranvía no fue implantado, quedando el tablero del puente compuesto por dos carriles por sentido abiertos al tráfico rodado, y un carril doble dedicado a su mantenimiento, con los retrasos y sobrecostes antes mencionados (epígrafes II.1.3.3 y II.1.3.4).

### III.2. CONCLUSIONES RELATIVAS A LA TRAMITACIÓN DE LOS CONTRATOS

6. En la tramitación del contrato principal de la obra “*Nuevo acceso a Cádiz. Tramo Puente sobre la Bahía*” (expte. 40-CA4040) se han producido irregularidades de distinto tipo en el ejercicio delegado de competencias, al no haberse indicado expresamente por los órganos delegados que la competencia se ejercía por delegación, al no estar publicada en el BOE la resolución de delegación invocada, al invocarse delegaciones efectuadas por órganos que no tenían atribuida la competencia originaria o al haberse ejercido por delegación competencias indelegables, circunstancias, todas ellas, contrarias a la legislación reguladora del procedimiento administrativo vigente en el momento de producirse, que podrían haber afectado a la validez de los actos (epígrafes II.1.2.1, II.1.2.3, II.1.3.2 y II.3.4.c).
7. La justificación de la necesidad de los contratos ha consistido en la mayoría de los casos en la realización de meras manifestaciones declarativas de dicha necesidad ligándolas a la descripción el objeto de los contratos, muy especialmente en los tres contratos de obras complementarias celebrados (exptes. 40-CA-4041, 40-CA-4042, y 40-CA-4043 que fueron adjudicados por importes de 28.924.786,07 euros, 20.752.009,95 euros y 35.653.354,01 euros, respectivamente), en los que tampoco quedó debidamente justificado el recurso al procedimiento negociado sin publicidad para su adjudicación, en el caso de los dos primeros, al no ajustarse a los criterios legales definitorios de las obras complementarias (epígrafes II.1.2.1, II.2.2.2, II.3.2.2 y II.4.2.2).
8. En el caso del contrato principal (expte. 40-CA-4040), si bien quedó acreditada la necesidad de la construcción de un nuevo puente sobre la Bahía de Cádiz, la justificación adoleció de algunas insuficiencias relevantes como la ausencia de explicación de las razones por las que el tipo de puente proyectado pasara de ser de “*arco puro con tablero colgante*” (seleccionado en el Anteproyecto A4-CA-04 por ser la opción “*de menor coste*” y de “*concepto estructural más sencillo*”) a ser un “*puente atirantado*”, y de que el presupuesto del contrato ascendiera a 299.022.444,45 euros, cuando en la orden de estudio del proyecto se indicaba que el presupuesto de ejecución ascendería a 148 millones de euros, por mucho que esta indicación era puramente estimativa y se puntualizara que “*en cualquier caso, el presupuesto definitivo será el que se establezca en la aprobación del proyecto de trazado*” (epígrafe II.1.2.1).
9. La incorporación al puente de la plataforma tranviaria fue abordada por el Ministerio de Fomento mediante la utilización de dos tipos de procedimiento, de distinta naturaleza, dando lugar a tres modificaciones contractuales del contrato principal, y a tres proyectos de obras complementarias, que fueron objeto de dos procedimientos negociados sin publicidad y un procedimiento abierto, todos ellos adjudicados al contratista de la obra principal. La

utilización combinada de ambos tipos de procedimientos (modificaciones contractuales y obras complementarias) tuvo como efecto que las modificaciones no superasen el 20 % del precio primitivo del contrato, lo que propició, entre otros efectos, que no fueran sometidas a informe del Consejo de Estado. Esta omisión resultó, a juicio de este Tribunal de Cuentas, especialmente relevante, toda vez que la inclusión de la plataforma tranviaria adoleció de manifiestas debilidades jurídicas al fundamentarse en el Protocolo de 23 de febrero de 2008, que no era jurídicamente vinculante hasta la formalización de un convenio de colaboración - que no llegó a celebrarse- y, además, exoneraba al Ministerio de Fomento de la elaboración del proyecto y de su financiación, lo contrario de lo actuado a través de dichas modificaciones (epígrafes II.1.3.4.b, II.1.3.5.b, y II.1.3.6.d).

10. En la adjudicación de los proyectos complementarios nº 1 y nº 2 (exptes. 40-CA-4041 y 40-CA-4042), que se produjo por procedimiento negociado, no se llevó a cabo negociación sobre ninguno de los aspectos técnicos señalados en los pliegos, ni tampoco sobre los aspectos económicos del contrato, a pesar de que la negociación constituye la característica esencial de estos procedimientos, al tratarse del elemento diferenciador con respecto a los procedimientos abiertos (en los que las ofertas son innegociables una vez presentadas), y que esta negociación ha de tener lugar tras la presentación de la oferta. Por su parte, el Proyecto Complementario nº 3 (expte. 40-CA-4043), fue formalmente adjudicado por procedimiento abierto con la finalidad de *“tener en cuenta las distintas soluciones que pudieran existir en el mercado”* debido a la *“especialización”* de las prestaciones a cubrir. Sin embargo, esta intención declarada de abrir al mercado la cobertura del expte. 40-CA-4043 finalmente no prosperó ya que el contrato fue adjudicado a la misma adjudicataria de la obra principal y de los dos anteriores complementarios dada la forma en que fueron valoradas las ofertas, en la que se primó la experiencia y conocimiento de la obra, y el avanzado estado de ejecución de la misma (epígrafes II.2.2.3, II.3.2.3 y II.4.2.3).
11. Las alteraciones del proyecto fueron lo suficientemente relevantes como para que los órganos del Ministerio hubieran considerado la existencia de una causa de resolución del contrato que hubiera hecho posible el inicio del correspondiente procedimiento de resolución por parte de la adjudicataria de la obra, en el caso de no considerar asumibles los trabajos con arreglo a la modificación del proyecto en sus nuevos términos, tanto técnicos como financieros, lo que no se hizo (epígrafes II.1.3.4.b y II.1.3.6).
12. En los procedimientos de adjudicación de la obra principal y de los servicios de vigilancia y control de la obra (exptes. 40-CA-4040 y AT-CA-4040) la valoración de la oferta técnica de las empresas licitadoras se produjo mediante la asignación de puntos, sin que se incluyera en los correspondientes informes explicación o justificación alguna de la puntuación otorgada en cada caso, lo que impide conocer las razones que llevaron a valorar técnicamente una oferta más que las demás y qué aspectos diferenciales de cada oferta pudieron motivar la puntuación obtenida. Todo ello constituye una debilidad procedimental que afecta a los principios de objetividad y transparencia que han de regir la contratación pública (epígrafes II.1.2.2, II.5.1.1.a).
13. En los contratos 40-CA-4040, 40-CA-4043 y AT-CA-4040.2 fueron incluidos en los pliegos de prescripciones técnicas particulares, entre los criterios de valoración, o fueron directamente valorados, la certificación de normativa en materia de gestión de calidad o medioambiental (normas ISO-UNE), siendo criterio de este Tribunal de Cuentas que la posesión de este tipo de acreditaciones puede ser considerada como requisito de solvencia de las empresas licitadoras, pero no resulta procedente como criterio de valoración para la adjudicación (epígrafes II.1.2.2, II.4.2.3 y II.5.1.1.b).

### III.3. CONCLUSIONES RELATIVAS A LA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS

Además de los retrasos e incrementos del gasto producidos, durante la ejecución del proyecto se ha advertido lo siguiente:

14. Se produjo la ejecución de unidades de obra sin estar recogidas en el proyecto a las que, con posterioridad a su realización, se dio cobertura por medio de los proyectos modificados nº 3 y complementarios nº 2 y 3 (epígrafes II.1.3.6.b, II.1.3.6.c, II.3.3, II.4.2.2 y II.4.3).
15. La Dirección General de Carreteras dejó sin efecto 35 certificaciones de obra (las expedidas entre septiembre de 2009 y julio de 2012), ordenando la emisión de otras nuevas que las sustituyeran, por considerar que habían sido objeto de un *"tratamiento inadecuado conforme a la normativa vigente"* al haber tratado a las actuaciones preparatorias como obra ejecutada, lo que pone de manifiesto el ineficaz funcionamiento de los controles internos, que habilitaron que esta mala praxis se prolongara durante 2 años y 10 meses (epígrafe II.1.3.7.b).
16. A pesar de que el número de ejercicios a los que se aplicaron los gastos del proyecto pasaron de cuatro (2007 a 2010) a once (2007 a 2017), dicha extensión no fue sometida a la autorización del Consejo de Ministros, que era preceptiva de acuerdo con el artículo 12.2.b) del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aplicable al contrato principal, en relación con el artículo 47 de la Ley General Presupuestaria (epígrafe II.1.3.7.a).
17. El 24 de septiembre de 2015 se produjo la inauguración oficial del puente, a pesar de que a esa fecha no habían finalizado aún las obras de su construcción. Para ello fueron levantadas dos "Actas de comprobación de obras no finalizadas para su puesta en servicio", sin que en el expediente quedaran expresamente motivadas las "razones excepcionales de interés público" que requiere la legislación de contratos para proceder a dicha puesta en servicio antes de la recepción de unas obras. Las obras finalizaron en enero de 2017 (epígrafes II.1.3.7.d y II.3.3).

### III.4. CONCLUSIONES RELATIVAS A LOS CONTRATOS DE SERVICIOS Y CONTRATOS MENORES VINCULADOS A LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO

18. El contrato celebrado para el control y vigilancia de la obra del Puente sobre la Bahía de Cádiz (expte. AT-CA-4040), que fue adjudicado por un importe de 3.135.239,11 euros y un plazo de ejecución de 38 meses, sufrió las mismas vicisitudes que el contrato principal y así, su ejecución se demoró 5 años y 7 meses con respecto al plazo inicialmente previsto, y su importe final pasó a ser de 11.221.421,27 euros, lo que supuso un incremento del 258 % sobre su precio inicial (epígrafe II.5.1.1.a).
19. En el curso de la obra fueron tramitados 10 contratos menores de servicios vinculados a su ejecución. Tres de ellos fueron adjudicados para cubrir periodos durante los cuales se encontraban en tramitación los contratos de servicios en materia de seguridad y salud de las obras, adjudicándose a la misma empresa contratista adjudicataria de los contratos en tramitación; dos de ellos fueron igualmente contratos de transición en relación con el control y vigilancia de las obras, adjudicados por importe de 17.992,80 euros cada uno (el límite legal para la contratación menor de servicios era de 18.000 euros); otros dos fueron adjudicados de forma sucesiva en el tiempo para la realización de unos servicios entre los que existía unidad funcional y vínculo operativo, en ambos casos a la misma empresa, también por importe de 17.992,80 euros cada uno; y tres de ellos tuvieron por objeto trabajos finales de asesoramiento sobre la obra, entre los que existía igualmente unidad funcional y vínculo operativo, adjudicados el mismo día, a la misma empresa, por importes de 17.900 euros, 17.700 euros y 17.400 euros respectivamente. Estas prácticas, además de

no contribuir a la promoción de la competencia y la transparencia, revelan deficiencias de planificación en los dos primeros casos, y posibles supuestos de fraccionamiento indebido de los contratos en los dos últimos supuestos cuya consecuencia fue la elusión de la tramitación de los correspondientes procedimientos de adjudicación (epígrafe II.5.1.3).

### **III.5. CONCLUSIONES RELATIVAS A LAS ENCOMIENDAS DE GESTIÓN VINCULADAS A LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO**

20. En el curso de la ejecución de la obra, el Ministerio de Fomento recurrió al empleo de 3 encomiendas de gestión encargadas a INECO (sociedad estatal que tiene reconocida la condición de medio propio del Ministerio) para el apoyo general a la Demarcación de Carreteras del Estado en Andalucía Occidental. Dichas encomiendas tuvieron carácter estructural, fueron reiteradas en el tiempo, y no respondían al carácter concreto y puntual que deberían tener estos encargos ya que su objeto resultaba coincidente en gran medida con la competencia atribuida normativamente a la Demarcación. Algunas de dichas tareas estuvieron directamente vinculadas al ejercicio de potestades administrativas como la de *“tramitación de los expedientes expropiatorios”*, cuyo ejercicio está reservado por nuestro ordenamiento jurídico a los órganos administrativos y a los funcionarios públicos y no son, por tanto, susceptibles de contratación, ni de encargo a los medios propios (epígrafe II.5.2).

### **III.6. CONCLUSIONES RELATIVAS A LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA Y PLANIFICACIÓN DE LA OBRA**

21. La gestión de los contratos para la ejecución de la obra del Puente de Cádiz no se ha supeditado a las previsiones presupuestarias iniciales, sino que, a la inversa, estas se han ajustado a las exigencias evolutivas de la obra (epígrafe II.6.1).
22. El *“Proyecto de inversión 2000.17.038.0480.00. Nuevo acceso a Cádiz”*, incorporado a los anexos de inversiones de los Presupuestos Generales del Estado, no ha cumplido en el ámbito temporal de la presente fiscalización con su función planificadora del gasto, y la gestión presupuestaria llevada a cabo al respecto no ha contribuido al cumplimiento de los principios de estabilidad, transparencia y eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos (epígrafe II.6.1).
23. La planificación de la obra adoleció de deficiencias e incumplimientos que dieron lugar a las alteraciones del proyecto y muchas de las incidencias descritas en el presente informe (epígrafe II.6.2).
24. En el plano organizativo se ha constatado la ausencia de una coordinación interna eficaz dentro de la propia Dirección General de Carreteras entre sus distintas unidades, tanto centrales (Subdirecciones Generales) como periféricas (Demarcación de Carreteras), así como la escasa eficacia, en relación con la ejecución de este proyecto, de los controles internos aplicados durante el curso de la obra, en particular, el llevado a cabo por la Inspección General de Fomento que, en ninguno de los informes emitidos en el curso de la ejecución de la obra, puso de manifiesto las deficiencias e irregularidades advertidas en la presente fiscalización, informando favorablemente, cada uno de los trámites administrativos sobre los que le fue sometido el proyecto (epígrafe II.6.2).

#### **IV. RECOMENDACIONES**

##### **IV.1. RECOMENDACIONES RELATIVAS A LA PLANIFICACIÓN DE LAS GRANDES OBRAS DE INFRAESTRUCTURAS**

- 1.- El Ministerio de Fomento debería efectuar una planificación efectiva con carácter previo a la contratación de los grandes proyectos de infraestructuras con el fin de asegurar la mejor descripción técnica de las necesidades a cubrir, una correcta presupuestación y una programación adecuada de los contratos que, una vez aprobadas, han de ser cumplidas y respetadas. Para ello, estos proyectos exigen la mayor diligencia posible en su elaboración, coordinación administrativa y supervisión, de modo que comprendan todos y cada uno de los elementos necesarios para su realización, evitando así, en la medida de lo posible, las alteraciones sobrevenidas de los proyectos tras el inicio de su ejecución. Deben contribuir a esta tarea los órganos de control interno especializados. Este Tribunal de Cuentas no puede ignorar las dificultades que en ocasiones llevan aparejados los grandes proyectos de infraestructuras, y así lo ha señalado ya en informes anteriores. Sin embargo, precisamente por ello, se considera especialmente recomendable redoblar los esfuerzos en la planificación y coordinación interadministrativa de este tipo de obras, con el fin de que cuando se inicie la ejecución de los proyectos estos no se vean abocados a sufrir interrupciones y modificaciones y, por consiguiente, a soportar encarecimientos y dilaciones en su puesta al servicio del interés público.

##### **IV.2. RECOMENDACIONES RELATIVAS A LA CONTRATACIÓN DE LAS GRANDES OBRAS DE INFRAESTRUCTURAS**

- 2.- Los órganos de contratación del Ministerio de Fomento deberían elaborar los informes y memorias justificativas de la contratación de forma que quede suficientemente acreditado que el contrato va a contribuir efectivamente al cumplimiento de los fines institucionales del órgano que lo promueve y que lo hace con plena eficiencia en la utilización de los fondos públicos. Dicha justificación ha de incluir aspectos sustantivos como la extensión de las necesidades a cubrir, y muy especialmente, la idoneidad del contrato que se propone para satisfacerlas, que es lo que justifica, en última instancia, no solo la inversión a realizar sino también su cuantía. Las razones para la elección de una determinada opción, en materia de contratación, frente a otras posibles, han de ser en todo caso de interés público y por ello deben quedar debidamente acreditadas en la justificación para la celebración del contrato como elemento imprescindible para valorar el alcance y las razones de la inversión a realizar.
- 3.- Asimismo, deberían elaborarse, en la fase preparatoria de los contratos, los informes económicos, estudios de costes o estudios de mercado específicos que avalen razonadamente los importes presupuestados, ya que la determinación adecuada y realista del presupuesto de licitación constituye uno de los requisitos prioritarios para que puedan cumplirse de forma efectiva los principios de racionalización del gasto, eficiencia y eficacia en la gestión de los fondos públicos, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto que preconizan tanto la legislación presupuestaria como la legislación reguladora de la contratación pública.
- 4.- La fase de ejecución de las obras debería ser objeto de un control y seguimiento efectivo por los órganos competentes del Ministerio con el fin de asegurar su escrupulosa sujeción a los proyectos y a la planificación aprobados.
- 5.- La eventual modificación de los contratos debería estar justificada en razones de interés público debidamente motivadas y acreditadas, sin que puedan obedecer a cambios de criterio sobrevenidos que se desvíen de los estudios y trabajos preparatorios que sirvieron para la definición y concreción del interés público al que en origen debían atender.

**IV.3. RECOMENDACIONES RELATIVAS A LAS PREVISIONES EN MATERIA DE CONTRATACIÓN CONTENIDAS EN LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES**

- 6.- Resultaría conveniente que se aplicasen, en lo posible, las previsiones legales tendentes a promover la igualdad efectiva entre mujeres y hombres a través de la contratación pública, de conformidad con lo previsto en los artículos 33 y 34 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, mediante la inclusión, en su caso, de cláusulas en los pliegos de cláusulas administrativas particulares que contemplen la preferencia en la adjudicación de los contratos a favor de las proposiciones presentadas por empresas que, en el momento de acreditar su solvencia técnica o profesional, incluyan medidas tendentes a promover la igualdad efectiva entre hombres y mujeres siempre que estas proposiciones igualen en sus términos a las más ventajosas.

Madrid, 19 de diciembre de 2019

LA PRESIDENTA

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized 'J' followed by 'F' and 'C', with a long horizontal flourish underneath.

M<sup>a</sup> José de la Fuente y de la Calle

**ANEXOS**





## RELACIÓN DE ANEXOS

---

ANEXO 1 .....	95
ANEXO 2 .....	99
ANEXO 3.1 .....	101
ANEXO 3.2 .....	102
ANEXO 4 .....	103
ANEXO 5.1 .....	104
ANEXO 5.2 .....	105



## Anexo 1

**CONTRATOS Y ENCOMIENDAS FISCALIZADOS**

Contrato	OBJETO	PROCEDIMIENTO ADJUDICACIÓN	FECHA CELEBRACIÓN	Importe de adjudicación
<b>Contrato Principal</b>				
40-CA-4040	Obra "Nuevo acceso a Cádiz. Tramo: Puente sobre la Bahía".	Abierto	9/4/2007	272.917.785,05
<b>Contratos de obras complementarios</b>				
40-CA-4041	Obras de adaptación de la plataforma tranviaria. Nuevo acceso a Cádiz. Tramo: Puente sobre la Bahía".	Negociado sin publicidad	10/11/2011	28.924.786,07
40-CA-4042	Trabajos para la terminación de las obras. Nuevo acceso a Cádiz. Tramo Puente sobre la Bahía".	Negociado sin publicidad	10/6/2015	20.752.009,95
40-CA-4043	Organización de la explotación del puente. Nuevo acceso a Cádiz. Tramo: Puente sobre la Bahía".	Abierto	3/7/2015	35.653.354,01
<b>Contratos de Servicios</b>				
AT-CA-4040	Consultoría y asistencia para el control y vigilancia de las obras: nuevo acceso a Cádiz. Puente sobre la Bahía.	Abierto	27/8/2007	3.135.239,11
AT-CA-4040.2	Redacción del plan de inspección y mantenimiento y realización de diversos estudios estructurales relativos a las obras del nuevo acceso a Cádiz. Tramo: Puente sobre la Bahía.	Abierto	27/11/2014	1.314.785,36
AT-CA-4040.1	Asistencia técnica en asesoramiento y supervisión especializada en cálculos estructurales de proyecto, así como del procedimiento constructivo del puente sobre la Bahía de Cádiz, tramo atirantado, procedimiento dovelas izadas con carros de izado.	Negociado con publicidad	26/2/2015	71.979,90
<b>Contratos Asistencia Demarcación de Carreteras</b>				
SS-AOC-02	Consultoría y asistencia en materia de seguridad y salud de las obras.	Abierto	5/9/2006	501.939,28
SS-SE-001	Servicios para la seguridad y salud durante la ejecución de las obras.	Abierto	16/11/2010	1.218.972,34
SS-SE-002	Servicios para el asesoramiento y coordinación en materia de seguridad y salud relativo a las obras de construcción de la Demarcación de Carreteras del Estado en Andalucía Occidental.	Abierto	23/2/2015	1.053.305,00
EXP 7/03	Consultoría y asistencia para la gestión de expropiaciones de proyectos de la Demarcación de Carreteras del Estado en Andalucía Occidental.	Abierto	26/11/2004	1.667.332,47

Contrato	OBJETO	PROCEDIMIENTO ADJUDICACIÓN	FECHA CELEBRACIÓN	Importe de adjudicación
<b>Contratos menores</b>				
30.199/09-6	Asesoramiento y coordinación en materia de seguridad y salud hasta agosto de 2009 para la obra 40-CA-4040: "Nuevo acceso a Cádiz. Puente sobre la Bahía".	Contrato menor	15/7/2009	17.945,20
CM-SE-017	Asesoramiento y coordinación en materia de seguridad en las obras de la Demarcación General de Carreteras del Estado en Andalucía Occidental: 40-CA-4040 y 40-CA-4041.	Contrato menor	26/9/2014	21.271,63
CM-SE-020	Coordinación en seguridad y salud durante la ejecución de las obras "Nuevo acceso a Cádiz. Tramo: Puente sobre la Bahía". Claves 40-CA-4040 y 40-CA-4041.	Contrato menor	11/12/2014	21.271,63
CM3-CA-4040	Supervisión del procedimiento constructivo del Puente sobre la Bahía de Cádiz, izado con grúa en pila 12 y 13, incluido la supervisión en el diseño, preparación, ejecución, inspección, tratamiento, y en su caso, reparación de soldaduras de las dovelas del tramo atirantado del Puente ejecutadas con dicho procedimiento constructivo.	Contrato menor	18/4/2013	21.771,29
CM4-CA-4040	Supervisión estructural especializada en las tareas de izado de las primeras dovelas del puente atirantado y en el montaje del carro de hormigonado del viaducto de hormigón en la obra: "Nuevo acceso a Cádiz. Tramo: Puente sobre la Bahía".	Contrato menor	31/3/2014	21.771,29
CM5-CA-4040	Control y vigilancia de las obras durante los meses de marzo y abril de 2015. Nuevo acceso a Cádiz.	Contrato menor	27/2/2015	21.771,29
CM6-CA-4040	Control y vigilancia de las instalaciones industriales de la obra: "Nuevo acceso a Cádiz. Tramo: Puente sobre la Bahía".	Contrato menor	4/12/2015	21.771,29
CM-CA-4040	Apoyo en la redacción de informes administrativos finales de la obra así como de tareas para el mantenimiento del Puente de la Constitución de 1812.	Contrato menor	1/8/2016	21.659,00
CM-CA-4042	Contrato menor para la medición general del Proyecto Complementario nº 2.	Contrato menor	1/8/2016	21.417,00
CM-CA-4043	Control y vigilancia de los trabajos correspondientes al Proyecto Complementario nº 3.	Contrato menor	1/8/2016	21.054,00
<b>Encomiendas de gestión</b>				
ENC-01.07/09	Apoyo técnico y administrativo para la realización del seguimiento y coordinación de actuaciones de estudios informativos, proyectos, obras, conservación y explotación en la Demarcación de Carreteras del Estado en Andalucía Occidental.	Encomienda de gestión (encargo)	22/03/2010	2.446.378,51

<b>Contrato</b>	<b>OBJETO</b>	<b>PROCEDIMIENTO ADJUDICACIÓN</b>	<b>FECHA CELEBRACIÓN</b>	<b>Importe de adjudicación</b>
1-SE-ENC-2/2013	Apoyo técnico y jurídico para la realización del seguimiento y coordinación de actuaciones de estudios informativos, proyectos, obras, conservación y explotación en la Demarcación de Carreteras del Estado en Andalucía Occidental.	Encomienda de gestión (encargo)	26/06/2013	1.622.537,40
ENC-005/15	Apoyo técnico y administrativo para la realización del seguimiento y coordinación de actuaciones de estudios informativos, proyectos, obras, dirección ambiental, expropiaciones, conservación, explotación y gestión patrimonial en la Demarcación de Carreteras del Estado en Andalucía Occidental.	Encomienda de gestión (encargo)	22/1/2016	1.441.392,44

Fuente: Elaboración propia.



**ESQUEMA PUENTE SEGÚN PROYECTO INICIAL**

### PUENTE SOBRE LA BAHÍA DE CÁDIZ

El puente sobre la Bahía de Cádiz tiene una longitud de 3.157 m. Esta longitud se ha distribuido en 38 vanos lo que implica la ejecución de 39 apoyos. Los 1.590 m del puente discurren sobre la zona ocupada por el mar los restantes 1567 m están en tierra.

**Morfología longitudinal del puente:**

- Tramo de acceso desde Cádiz: puente continuo con tablero de canto constante de 3,00 m y sección cajón trapecial de tipo mixto de hormigón-acero.
- Tramo levadizo: puente basculante con una luz principal de 180 m y abertura total en el extremo del voladizo 140 m con un tablero de sección metálica y canto variable.
- Tramo atrirantado: está constituido por un vano principal de 540 m, dos vanos de compensación de 200 m, y otros dos vanos finales, también de compensación de 120 m. El tablero tiene un canto constante de 3,00 m y sección trapecial en una configuración mixta hormigón-acero. La pila toma forma de doble diábolo con pila única inferior y superior y doble triángulo por donde pasa el dintel. Su altura total es de 186 m. El número de tirantes es de 176 (8x22).
- Viaducto de acceso desde Puerto Real mantiene el dintel en sección transversal, pero la forma de las pilas difiere según su situación. Las pilas situadas junto al tramo atrirantado se mantienen igual a las del viaducto de acceso a Cádiz, mientras que el resto de las pilas adquiere forma rectangular con separación de los fustes, con el fin de permitir la circulación longitudinal bajo el tablero.



**Torres principales (torre 12 y torre 13)**

Las dos torres principales desde las que cuelga el puente son idénticas salvo en lo que se refiere a su parte inferior, pues mientras la torre 12, sobre el agua, tiene una altura total desde el anclaje de pilotes de 187,1 m, la torre 13, situada sobre el muelle de la Cabezuela, tiene una altura de 181,24 m.



**Sección del puente**

La sección del puente es de tres carriles por calzada con mediana central de 0,80 m en la que se dispone una barrera rígida y aceras laterales con ancho neto de 1,30 m separadas de las calzadas mediante una barrera metálica de alta contención. El ancho total de tablero es de 30,5 m, excepto en el tramo atrirantado donde se amplía a 32,5 m para alojar los tirantes de suspensión.

**Tirantes**

De cada una de las dos torres salen 88 tirantes, cuatro por cada sección transversal.

**Amortiguadores**

Todos los tirantes estarán provistos de amortiguadores, los cuales serán de dos tipos. Amortiguador tipo IHD de Freyssinet o similar, que funciona como un gato anular que disipa por rozamiento interno de un material viscoso la energía mecánica de un desplazamiento del tirante cerca del anclaje. Amortiguadores tipo IRD de Freyssinet o similar que constan de tres amortiguadores de pistón dispuestos alrededor del cable, rotulados sobre el collar de compactación del haz de cables y conectados mediante una rótula al tubo guía.

Fuente: Revista "Puertos", nº 139. Febrero-marzo 2007. Organismo Público Puertos del Estado





Anexo 3.1

**TRAMOS DEL PUENTE**

**Tramos 1-2**



**Puente de la Constitución de 1812**



**Tramos 3**



**Puente de la Constitución de 1812**



### Tramos 4-7



Puente de la Constitución de 1812



### Tramos 8-10



Puente de la Constitución de 1812



Fuente: Ministerio de Fomento.

Anexo 4

**DOVELA TIPO**



Fuente: Ministerio de Fomento

**ALGUNAS FASES RELEVANTES DEL PROCESO CONSTRUCTIVO NO INCLUIDAS INICIALMENTE EN EL PROYECTO**



Cierre del vano central del puente



Traslado, izado y montaje del puente desmontable

Anexo 5.2



Traslado de dovelas en pontona (“load out”) e izado para montaje.

Fuente: Ministerio de Fomento.