



# TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 1.348

**INFORME DE “FISCALIZACIÓN DE LOS EXPEDIENTES DE  
SUSPENSIÓN DE CONTRATOS QUE HAN AFECTADO A LAS  
LÍNEAS FÉRREAS DE ALTA VELOCIDAD DURANTE LOS  
EJERCICIOS 2014 A 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 expedientes de suspensión de contratos que han afectado a las líneas férreas de alta velocidad durante los ejercicios 2014 a 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

---

<b>I.- INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>7</b>
<b>I.1.- INICIATIVA DE LA FISCALIZACIÓN .....</b>	<b>7</b>
<b>I.2.- OBJETIVOS, ÁMBITO Y PROCEDIMIENTOS DE LA FISCALIZACIÓN.....</b>	<b>7</b>
<b>I.3.- ANTECEDENTES DE LA FISCALIZACIÓN .....</b>	<b>8</b>
<b>I.4.- TRÁMITE DE ALEGACIONES .....</b>	<b>11</b>
<b>II.- RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN .....</b>	<b>11</b>
<b>II.1.- ANÁLISIS DE LA PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LAS INVERSIONES     EN LA LÍNEAS DE ALTA VELOCIDAD .....</b>	<b>11</b>
<b>II.1.1.- Introducción .....</b>	<b>11</b>
<b>II.1.2.- Implantación del Plan de Empresa ADIF-AV 2013-2016: planificación y         seguimiento.....</b>	<b>13</b>
<b>II.1.3.- Programación y financiación de las inversiones de las líneas de alta velocidad</b>	<b>14</b>
<b>II.2.- ANÁLISIS DE LOS EXPEDIENTES DE SUSPENSIÓN DE CONTRATOS DE LAS     LÍNEAS DE ALTA VELOCIDAD .....</b>	<b>17</b>
<b>II.2.1.- Régimen jurídico de los expedientes de suspensión de contratos .....</b>	<b>17</b>
<b>II.2.2.- Aspectos generales y descripción de la muestra.....</b>	<b>18</b>
<b>II.2.3.- Tratamiento de los aspectos formales de las suspensiones de contratos .....</b>	<b>19</b>
<b>II.2.4.- Tratamiento de las causas que originaron los expedientes de suspensión de         contratos de las líneas de alta velocidad.....</b>	<b>21</b>
<b>II.3.- ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE REMITIR LOS     CONTRATOS .....</b>	<b>118</b>
<b>II.4.- ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LA LEY REGULADORA DE LA     TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO.....</b>	<b>120</b>
<b>II.5.- ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LA LEY ORGÁNICA 3/2007, PARA LA     IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES.....</b>	<b>122</b>
<b>III.- CONCLUSIONES.....</b>	<b>124</b>
<b>III.1.- ANÁLISIS DE LA PLANIFICACIÓN DE LAS INVERSIONES Y PROCEDIMIENTOS     DE CONTROL INTERNO.....</b>	<b>124</b>
<b>III.2.- ANÁLISIS DE LOS ASPECTOS FORMALES DE LOS EXPEDIENTES DE     CONTRATACIÓN AFECTADOS POR LAS SUSPENSIONES.....</b>	<b>125</b>
<b>III.3.- ANÁLISIS DE LAS CAUSAS QUE HAN MOTIVADO LAS SUSPENSIONES.....</b>	<b>125</b>
<b>III.4.- ANÁLISIS ESPECÍFICO DE LOS MODIFICADOS.....</b>	<b>132</b>
<b>III.5.- ESPECIAL REFERENCIA A LOS INCREMENTOS DE PLAZO.....</b>	<b>132</b>
<b>III.6.- PROVISIONES Y RECLAMACIONES .....</b>	<b>133</b>
<b>III.7.- VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE REMITIR LA     DOCUMENTACIÓN CONTRACTUAL .....</b>	<b>133</b>
<b>III.8.- VERIFICACIÓN DE LAS PRESCRIPCIONES EN MATERIA DE     TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO.....</b>	<b>133</b>

**III.9.- VERIFICACIÓN DE LA OBSERVANCIA DE LAS PRESCRIPCIONES PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES..... 134**

**IV. - RECOMENDACIONES ..... 134**

**ANEXOS**

**ALEGACIONES FORMULADAS**

## SIGLAS Y ACRÓNIMOS

<b>ANCHO UIC</b>	<b>ANCHO ESTÁNDAR O INTERNACIONAL DE LA VÍA</b>
<b>ADIF</b>	<b>ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS</b>
<b>ADIF-AV</b>	<b>ADMINISTRADOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS-ALTA VELOCIDAD</b>
<b>AGE</b>	<b>ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO</b>
<b>ASFA</b>	<b>ANUNCIO DE SEÑALES Y FRENADO AUTOMÁTICO</b>
<b>BOE</b>	<b>BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO</b>
<b>CCAA</b>	<b>COMUNIDADES AUTÓNOMAS</b>
<b>CE</b>	<b>COMISIÓN EUROPEA</b>
<b>CEE</b>	<b>COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA</b>
<b>DA</b>	<b>DISPOSICIÓN ADICIONAL</b>
<b>ERMTS</b>	<b>SISTEMA EUROPEO DE GESTIÓN DEL TRÁFICO FERROVIARIO</b>
<b>ETI</b>	<b>ESPECIFICACIÓN TÉCNICA DE INTEROPERATIVIDAD</b>
<b>FOM</b>	<b>FOMENTO</b>
<b>GIF</b>	<b>GESTOR DE INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS</b>
<b>GIS</b>	<b>SUBESTACIÓN AISLADA DE GAS</b>
<b>GSM-R</b>	<b>SISTEMA DE COMUNICACIÓN DIGITAL INALÁMBRICO</b>
<b>IEC</b>	<b>COMISIÓN ELECTROTÉCNICA INTERNACIONAL</b>
<b>IGP</b>	<b>INSTRUCCIONES Y RECOMENDACIONES PARA REDACCIÓN DE PROYECTOS DE LA PLATAFORMA</b>
<b>IVA</b>	<b>IMPUESTO SOBRE EL VALOR AÑADIDO</b>
<b>KM</b>	<b>KILÓMETROS</b>
<b>KV</b>	<b>KILOVOLTIO</b>
<b>LAV</b>	<b>LÍNEA DE ALTA VELOCIDAD</b>
<b>LCSP/2007</b>	<b>LEY 30/2007, DE 30 DE OCTUBRE, DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO</b>
<b>LFTCU</b>	<b>LEY 7/1988, DE 5 DE ABRIL, DE FUNCIONAMIENTO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS</b>
<b>LEY 31/2007</b>	<b>LEY 31/2007, DE 30 DE OCTUBRE, SOBRE PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN EN LOS SECTORES DEL AGUA, LA ENERGÍA, LOS TRANSPORTES Y LOS SERVICIOS POSTALES</b>
<b>LOIMH</b>	<b>LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES</b>
<b>LOTCU</b>	<b>LEY ORGÁNICA 2/1982, 12 DE MAYO, DEL TRIBUNAL DE CUENTAS</b>
<b>LRJSP</b>	<b>LEY 40/2015, DE 1 DE OCTUBRE, DE RÉGIMEN JURÍDICO DEL SECTOR PÚBLICO.</b>

<b>LSF/2003</b>	<b>LEY 39/2003, DE 17 DE NOVIEMBRE, DEL SECTOR FERROVIARIO</b>
<b>LSF/2015</b>	<b>LEY 38/2015, DE 29 DE SEPTIEMBRE, DEL SECTOR FERROVIARIO</b>
<b>Nº</b>	<b>NÚMERO</b>
<b>PAET</b>	<b>PUESTO DE ADELANTAMIENTO Y ESTACIONAMIENTO DE TRENES</b>
<b>PAP</b>	<b>PROGRAMA DE ACTUACIÓN PLURIANUAL</b>
<b>PCAP</b>	<b>PLIEGO DE CLÁUSULAS ADMINISTRATIVAS PARTICULARES</b>
<b>PCP</b>	<b>PLIEGO DE CONDICIONES PARTICULARES</b>
<b>PGE</b>	<b>PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO</b>
<b>PITVI</b>	<b>PLAN DE INFRAESTRUCTURAS TRANSPORTES Y VIVIENDA</b>
<b>PPT</b>	<b>PLIEGO DE PRESCRIPCIONES TÉCNICAS</b>
<b>RENFE</b>	<b>ENTIDAD PÚBLICA EMPRESARIAL RENFE-OPERADORA</b>
<b>RGLCAP</b>	<b>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</b>
<b>SARA</b>	<b>CONTRATOS SUJETOS A REGULACIÓN ARMONIZADA</b>
<b>SEC</b>	<b>SISTEMA EUROPEO DE CUENTAS NACIONALES Y REGIONALES</b>
<b>TCU</b>	<b>TRIBUNAL DE CUENTAS</b>
<b>TRLCAP</b>	<b>REAL DECRETO LEGISLATIVO 2/2000, DE 16 DE JUNIO, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE CONTRATOS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS</b>
<b>TRLCSP</b>	<b>REAL DECRETO LEGISLATIVO 3/2011, DE 14 DE NOVIEMBRE, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO</b>
<b>UE</b>	<b>UNIÓN EUROPEA</b>

## RELACIÓN DE CUADROS

---

CUADRO N° 1: Inversiones de ADIF-AV en líneas de alta velocidad período 2014-2017 .....	16
CUADRO N° 2: Causas de suspensión de os contratos por líneas de alta velocidad.....	22

## RELACIÓN DE GRÁFICOS

---

GRÁFICO N° 1: Causa de las suspensiones de los contratos de la muestra .....	21
GRÁFICO N° 2: Evolución de los expedientes de contratación remitidos fuera de plazo con sus incidencias durante el período fiscalizado .....	120



## I.- INTRODUCCIÓN

### I.1.- INICIATIVA DE LA FISCALIZACIÓN

La “Fiscalización de los expedientes de suspensión de contratos que han afectado a las líneas férreas de alta velocidad durante los ejercicios 2014 a 2017” se ha llevado a cabo a petición de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas de las Cortes Generales que, por Resolución de 24 de junio de 2014, instó al Tribunal, entre otras cuestiones, a *“efectuar un diagnóstico de las causas que han podido conducir a una estimación tan deficiente de la demanda de transporte y a la inadecuada planificación, en general de las inversiones públicas (tanto en lo referente a la línea férrea de Alta Velocidad Madrid-Barcelona, como en otras infraestructuras recientes de transporte)”*. La Fiscalización se incluyó por primera vez en el Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2018, aprobado por su Pleno en sesión de 21 de diciembre de 2017 y también consta en el Programa correspondiente a 2019, aprobado por el Pleno de la Institución el 20 de diciembre de 2018.

El Pleno del Tribunal, en su sesión de 25 de enero de 2018, acordó, a propuesta del Consejero ponente, el inicio de este procedimiento fiscalizador, según lo establecido en el artículo 3.b) de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas y siguiendo lo dispuesto al efecto en la Norma 34 de Procedimiento, de las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas. Las Directrices Técnicas conforme a las cuales se ha desarrollado la presente Fiscalización fueron aprobadas por el Pleno en su sesión de 25 de abril de 2018.

Esta Fiscalización se encuadra dentro del objetivo estratégico 1 del Plan Estratégico del Tribunal de Cuentas 2018-2021, relativo a “contribuir al buen gobierno y a la mejora de la actividad económico-financiera del sector público” y, en concreto, se ajusta a los objetivos específicos 1.1 “Realizar actuaciones que sirvan a las Cortes Generales y a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas para impulsar la adopción de medidas que contribuyan a conseguir un sector público más racional y eficiente” y 1.2 “Fomentar buenas prácticas de organización, gestión y control de las entidades públicas”.

### I.2.- OBJETIVOS, ÁMBITO Y PROCEDIMIENTOS DE LA FISCALIZACIÓN

De acuerdo con las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno, la Fiscalización se configura como fiscalización de cumplimiento y operativa, en la que se pretenden conseguir los siguientes objetivos:

- a) Verificar el cumplimiento de la obligación legal de remitir al Tribunal de Cuentas la documentación establecida en las disposiciones legales aplicables y en la Instrucción General relativa a la remisión telemática al Tribunal de Cuentas de los extractos de los expedientes de contratación y de las relaciones de contratos, convenios y encomiendas de gestión, aprobada por Acuerdo del Pleno, de 28 de noviembre de 2013, y publicada por Resolución de 10 de diciembre de 2013, de la Presidencia del Tribunal de Cuentas, que era la vigente durante el período fiscalizado y que ha sido sustituida por la aprobada mediante Acuerdo del Pleno de 28 de junio de 2018 y publicada en el BOE de 28 de julio de 2018, por Resolución de la Presidencia del Tribunal del día 20 de los mismos mes y año.
- b) Verificar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias por la entidad empresarial ADIF Alta Velocidad (ADIF-AV) en lo que se refiere a la tramitación de los

expedientes de suspensión, con especial referencia a los motivos en que se fundamentaron tales incidencias y las consecuencias que generaron en el procedimiento de contratación.

- c) Analizar los procedimientos internos de control relacionados con estas inversiones y las desviaciones respecto de los parámetros inicialmente previstos en la planificación del proyecto como consecuencia de dichas suspensiones.

Asimismo, se ha verificado la observancia de la normativa para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, de las prescripciones en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y de la normativa sobre sostenibilidad ambiental en todo aquello en que lo dispuesto en estas regulaciones pudiera guardar relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

El ámbito subjetivo de la Fiscalización está constituido por la entidad empresarial ADIF Alta Velocidad (ADIF-AV) y, en la medida en que ha sido necesario, atendiendo a la fecha de celebración de los contratos, por la también entidad pública empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF). Su ámbito objetivo está formado por los expedientes de suspensión de contratos de las líneas de alta velocidad. En cuanto a su ámbito temporal, este se refiere al periodo comprendido entre los ejercicios 2014 y 2017; no obstante, las comprobaciones han sido ampliadas a ejercicios anteriores y posteriores cuando se ha considerado conveniente para el cumplimiento de los objetivos previstos para la Fiscalización.

De acuerdo con los objetivos mencionados, los trabajos de fiscalización se han extendido, por una parte, a la verificación del cumplimiento de la obligación de remisión y, por otra, al análisis de los expedientes de suspensión de contratos de las líneas férreas de alta velocidad. En particular para el análisis de los expedientes de suspensiones, se ha analizado la planificación de las inversiones, los procedimientos internos de control aplicados y las incidencias que pudieran haberse producido en el desarrollo de dichas suspensiones. Se han analizado específicamente las resoluciones de contratos que traen causa en una suspensión previa y, en especial, aquellos supuestos en que la resolución del contrato vinculada a una suspensión anterior haya sido a consecuencia del incumplimiento de la Entidad fiscalizada y generado, por ello, la obligación de abonar al contratista los daños y perjuicios causados mediante el pago de una indemnización, determinando su importe, en cada caso, y comprobando si se adecuaba a lo previsto en la ley.

En el desarrollo de las actuaciones fiscalizadoras se han aplicado las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, aprobadas por el Pleno en su reunión de 23 de noviembre de 2013 y se han realizado todas las pruebas sustantivas y de cumplimiento estimadas necesarias para obtener los datos suficientes que han permitido fundamentar los resultados de la Fiscalización. En particular, se ha procedido al examen, verificación y análisis de la información y documentación obrantes en el Tribunal de Cuentas así como de la aportada en ejecución de los trabajos de fiscalización por ADIF-AV, Entidad que ha prestado una adecuada colaboración. En el desarrollo de los trabajos de fiscalización no se han producido limitaciones al alcance que hayan impedido cumplir los objetivos previstos.

### **I.3.- ANTECEDENTES DE LA FISCALIZACIÓN**

La entidad pública empresarial ADIF-AV se creó por Real Decreto-ley 15/2013, de 13 de diciembre, como organismo público de los entonces previstos en el artículo 43.1.b) de la ya derogada Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración

General del Estado, mediante la escisión de la rama de actividad de construcción y administración de las infraestructuras ferroviarias de alta velocidad y otras que se habían atribuido y encomendado hasta esa fecha a ADIF. ADIF-AV asumió las funciones que se habían asignado a ADIF por la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario (LSF/2003), actualmente también derogada, en relación con aquellas infraestructuras ferroviarias cuya titularidad le fuera atribuida. La Entidad, de conformidad con lo establecido en el artículo 1 del Real Decreto-ley 15/2013, de 13 de diciembre, y en el artículo 20 de la LSF/2003, está adscrita al Ministerio de Fomento, goza de personalidad jurídica propia y diferenciada de la del Estado, tiene plena capacidad de obrar y patrimonio propio. Se rige, principalmente, por las siguientes normas:

a) Real Decreto-ley 15/2013, de 13 de diciembre, sobre reestructuración de la entidad pública empresarial “Administrador de Infraestructuras ferroviarias” (ADIF) y otras medidas urgentes en el orden económico.

b) Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario, en vigor hasta el 30 de septiembre de 2015, fecha en que fue sustituida por la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario.

c) Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, hasta el 1 de octubre de 2016 y, a partir de esa fecha, por la Ley 40/2015 de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

d) Real Decreto 1044/2013, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la Entidad Pública Empresarial ADIF-Alta Velocidad.

De conformidad con el artículo 13 de su Estatuto, durante el periodo fiscalizado ADIF-AV debía ajustar su actividad contractual a lo dispuesto en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (TRLCSPP) para entidades que tuvieran la consideración de administración pública, en cuanto a la preparación, adjudicación, cumplimiento, efectos y extinción de las obras de construcción de infraestructuras ferroviarias y su modificación.

La adjudicación de las obras de señalización y electrificación, el mantenimiento de las infraestructuras y la gestión de sistemas de control, circulación y seguridad del tráfico, quedaba sometida a la Ley 31/2007, de 30 de octubre, reguladora de los procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, para los contratos que superasen los umbrales cuantitativos en ella establecidos. Por último, en aplicación de la disposición adicional octava del TRLCSPP, se regía por sus instrucciones internas la adjudicación de los contratos celebrados dentro del ámbito de la Ley 31/2007 que no alcanzasen dichos umbrales. En cuanto a su ejecución, los contratos celebrados en este ámbito se sometían a derecho privado en cualquier caso.

La LSF/2003, modificada por el Real Decreto-ley 15/2013, de 13 de diciembre, mantuvo el régimen jurídico de la contratación anteriormente señalado, del mismo modo que lo ha hecho la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario, actualmente vigente.

En la actualidad, la nueva Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, que sustituye al TRLCSPP, somete a los contratos que, celebrados por los poderes adjudicadores en el ámbito de la Ley 31/2007, no lleguen a los umbrales en ella determinados y a los contratos celebrados por las entidades sujetas a esta normativa fuera del ámbito objetivo de la Ley 31/2007,

a las disposiciones de la Ley 9/2017, sin que a los primeros (celebrados dentro de su ámbito pero que no alcancen los umbrales cuantitativos) les resulte de aplicación en ningún caso la regulación específica de los contratos sujetos a regulación armonizada (SARA).

En el periodo fiscalizado, ADIF-AV contaba con dos manuales de procedimiento aplicables a su actividad contractual: el primero, para los contratos sujetos al TRLCSP (obras de construcción o modificación de la infraestructura ferroviaria, salvo las obras de electrificación y señalización, el mantenimiento de la infraestructura y la gestión de los sistemas de control, circulación y seguridad en el tráfico), y el segundo para los contratos sujetos a la Ley 31/2007 (obras de electrificación y señalización, mantenimiento de la infraestructura y gestión de los sistemas de control, circulación y seguridad en el tráfico de importe superior 5.000.000 euros y contratos de servicios y suministros de importe superior a 400.000 euros).

Asimismo, la Entidad contaba con Instrucciones Internas de Contratación para los contratos excluidos de la aplicación de la Ley 31/2007 que se celebren en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, sin que les sean aplicables las normas establecidas para contratos SARA, de acuerdo con lo establecido por la disposición adicional (DA) 8ª y artículo 191 del TRLCSP.

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

Asimismo, el Pleno del Tribunal de Cuentas, en su reunión de 25 de abril de 2013, aprobó el *“Informe de fiscalización de las principales contrataciones relacionadas con la construcción de la línea férrea de alta velocidad Madrid-Barcelona, desarrolladas desde el 1 de enero de 2002 hasta la puesta en funcionamiento de la línea”*. Por Resolución de 24 de junio de 2014, la Comisión Mixta instó al Tribunal de Cuentas, entre otras actuaciones, a *“efectuar un diagnóstico de las causas que han podido conducir a una estimación tan deficiente de la demanda de transporte y a la inadecuada planificación, en general, de las inversiones públicas (tanto en lo que se refiere a la línea férrea de Alta Velocidad Madrid-Barcelona, como en otras Infraestructuras recientes de transporte)”*.

Por último, el Pleno del Tribunal del Tribunal de Cuentas, en su reunión de 30 de marzo de 2017, ha aprobado el *“Informe de fiscalización de los principales contratos celebrados por ADIF en la construcción de la línea de alta velocidad Barcelona-Frontera Francesa”*. Por Resolución de 26 de septiembre de 2017, la Comisión Mixta acordó instar al Gobierno a *“planificar las actuaciones preparatorias de los contratos para que se ejecuten de una forma metódicamente organizada”* y a ADIF a adoptar determinadas medidas concretas para mejorar su gestión de la contratación de las obras.

#### **I.4.- TRÁMITE DE ALEGACIONES**

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 44 de la Ley 7/1988, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, el Anteproyecto de Informe ha sido puesto de manifiesto a la Presidenta de ADIF-AV y al Ministro de Fomento, así como a quienes ocuparon los mismos cargos en algún momento del periodo fiscalizado. Tras la concesión de la oportuna prórroga, se recibieron en el Tribunal de Cuentas escritos de alegaciones de la Presidenta de ADIF-AV y de la que fuera la máxima responsable del Ministerio de Fomento hasta julio de 2016.

Las alegaciones presentadas, que se acompañan a este Informe, han sido analizadas y valoradas. Como consecuencia de ese análisis, se han introducido en el texto los cambios que se han considerado oportunos, ya sea para aceptar su contenido o para exponer el motivo por el que no se han aceptado. En aquellos casos en que las alegaciones formuladas constituyen meras explicaciones o comentarios de hechos o situaciones descritos en el Informe o plantean opiniones sin un adecuado soporte documental, no se ha modificado el texto del Informe. 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.

#### **II.- RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN**

##### **II.1.- ANÁLISIS DE LA PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LAS INVERSIONES EN LA LÍNEAS DE ALTA VELOCIDAD**

###### **II.1.1.- Introducción**

La Directiva 2012/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de noviembre de 2012 por la que se establece un espacio ferroviario único, recogió novedades en casi todos los ámbitos de la legislación ferroviaria, entre otros extremos, los relativos a la transparencia y la sostenibilidad de la financiación de las infraestructuras ferroviarias y de la contabilidad de las empresas ferroviarias, así como la obligación impuesta a los administradores de adoptar programas de empresa que incluyesen planes de inversión y de financiación.

En relación a la planificación ferroviaria, la LSF/2015 encomienda al Ministerio de Fomento en su artículo 5.1 la planificación de infraestructuras integrantes de la Red Ferroviaria de Interés General, del mismo modo que lo hacía el artículo 5.1 de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, vigente hasta la promulgación de la actual LSF/2015. El artículo 25.4 de la misma, en consonancia con el 8.3 de la Directiva 2012/34/UE, señala que los administradores generales de infraestructuras deberán aprobar un programa de actividad, que incluirá planes de inversión y financiación que se actualizará anualmente e irá orientado a garantizar el uso, suministro y desarrollo óptimo y eficiente de la infraestructura, asegurando al mismo tiempo el equilibrio financiero y poniendo los medios necesarios para lograr tales objetivos.

Sin embargo, la estrategia indicativa no ha sido publicada por el Ministerio de Fomento a la fecha de redacción de este Informe; y en tanto no sea publicada, los administradores de infraestructuras no podrán elaborar el programa de actividad previsto en el artículo 25.4 de la Ley 38/2015, ya que este debe desarrollar la estrategia indicativa.

Tanto la estrategia indicativa, que debe publicar el Ministerio de Fomento, como el programa de actividad, que deben desarrollar los administradores de infraestructuras ferroviarias, son mecanismos destinados a favorecer una planificación ferroviaria más ordenada y previsible y el

incremento de la transparencia para las empresas ferroviarias sobre la red y los servicios que pueden prestar en ella.

Durante el ejercicio 2013, la estructura del sector ferroviario de competencia estatal experimentó una significativa modificación motivada tanto por la finalidad de racionalizar dicho sector como de asegurar el cumplimiento del objetivo de la estabilidad presupuestaria ya que, tras la entrada en vigor a mediados de 2013 del nuevo Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC 2010), ADIF no cumpliría los requisitos para seguir figurando a efectos de contabilidad nacional clasificada como unidad pública del sector de “Sociedades no financieras”, sino que pasaría a considerarse “Administración Pública”. Esto justificó la reestructuración de ADIF por medio del Real Decreto-ley 15/2013, creándose una nueva entidad, ADIF-AV mediante la escisión de la rama de actividad de construcción y administración de infraestructuras ferroviarias de alta velocidad que hasta entonces correspondía a ADIF; tras esta reestructuración, ADIF-AV quedaría clasificada como “Sociedad no financiera” y solamente la administración de la red convencional gestionada por ADIF se incluiría en el sector institucional de “Administración pública”.

Tras la reestructuración de ADIF, se hizo necesario establecer un nuevo escenario estratégico para el periodo 2013-2016 que orientase todas las actividades y las acciones, tanto de ADIF como de ADIF-AV, a la consecución de los objetivos propuestos. Así, en el segundo semestre de 2013 se diseñó el Plan de Empresa 2013-2016 para ADIF-AV, vigente en el periodo fiscalizado. Una vez expirada su vigencia, durante el ejercicio 2017 ADIF-AV comenzó a elaborar una nueva estrategia para los próximos años con el horizonte en el año 2020, el denominado “Plan Transforma 2020”.

Aunque el Plan de Empresa fue presentado ante el Comité de Dirección de ADIF-AV el 17 de enero de 2014, no consta que fuera aprobado por su Consejo de Administración que, según el artículo 15 de su Estatuto está “encargado de la superior dirección de su administración y gestión”. Por su parte, el artículo 16.1 del Estatuto atribuye al Consejo de Administración entre otras, competencias en materias de aprobación de los presupuestos anuales de explotación y capital, programa de actuación plurianual, cuentas anuales, informe de gestión y propuesta de aplicación de resultados de la entidad.

El Plan de Empresa de ADIF-AV se elaboró en el marco del “Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda (PITVI 2012–2024)” del Ministerio de Fomento, aprobado en noviembre de 2013, que fijó la visión estratégica y la planificación en el horizonte de 2024, sustituyendo al “Plan Estratégico de Infraestructuras y Transportes 2005–2020”. En el ámbito del transporte ferroviario, el PITVI estableció como principal objetivo “replanificar de forma eficiente las actuaciones inversoras en infraestructuras ferroviarias” y “obtener una red eficiente y sostenible desde un punto de vista económico manteniendo al ferrocarril como un modo especialmente apto para el transporte de grandes volúmenes de viajeros y mercancías”. Además, precisó como objetivos específicos, entre otros, completar la red ferroviaria de Alta Velocidad.

El Plan de Empresa contiene, entre otros aspectos, una proyección a corto y medio plazo de la cuenta de resultados y la previsión de inversiones y su financiación.

El Plan estableció como prioritario conseguir la sostenibilidad económica de la Entidad de modo que, mediante el desarrollo y la administración de un sistema de infraestructuras de altas prestaciones, seguro, eficiente y de calidad, los ingresos comerciales cubrieran más del 50 % de los costes. Para ello era necesario lograr que los costes de construcción y los costes de mantenimiento condicionados por el trazado fueran moderados, aumentar el tráfico ferroviario y

lograr que los ingresos por cánones cubrieran los costes de explotación y las amortizaciones. En el Plan se contemplaron tres objetivos de empresa: conseguir que ADIF-AV ayudara a cumplir el objetivo de déficit público, que continuara siendo el instrumento inversor del Ministerio de Fomento y que afrontara de forma permanente la mejora de la relación calidad/precio de los servicios que presta.

El Plan de Empresa hace referencia a tres áreas más una de carácter general: “Gestión de Red”, “Gestión de Empresa” y “Gestión de Servicios”, englobadas todas ellas en “Seguridad Integrada”; cada una estas cuatro áreas se desagrega en objetivos y estos, a su vez, en acciones estratégicas. Sin embargo, no incluye indicadores que permitieran su seguimiento y evaluación.

En particular en lo que se refiere al objeto de esta Fiscalización, para el área de “Gestión de red” se señala que el ajuste presupuestario hace preciso desarrollar una red más integrada y ajustada a sus necesidades, planteándose como objetivos la optimización de inversiones, la puesta en servicio de líneas con alto grado de ejecución, revisando el Plan de inversiones de ADIF-AV y los proyectos de integración del ferrocarril en ciudades; en cuanto al área de “Gestión de empresa” se señalan, entre otras acciones estratégicas, el incremento de ingresos y cánones y la definición del marco financiero, incluyéndose dentro de este último la celebración de un Contrato Programa con el Estado; y en cuanto a la “Gestión de servicios”, se establece la necesidad de disponer de un marco de financiación que garantice la cobertura de costes.

En consonancia con los objetivos a lograr, en el Plan de Empresa se enumeran, entre otros, los siguientes riesgos: incumplimiento del escenario máximo de inversión previsto, no incremento de cánones en aproximadamente un 20 % en 2014, no disposición de la capacidad de endeudamiento necesario para hacer frente al Plan de inversiones previsto y reducción de ingresos por fondos comunitarios.

## **II.1.2.- Implantación del Plan de Empresa ADIF-AV 2013-2016: planificación y seguimiento**

En lo que guarda relación con el alcance de esta Fiscalización, la implantación del Plan en la fase de planificación en el área de “Gestión de Red” consistió en la revisión de los proyectos de construcción de nuevas líneas de alta velocidad y de acceso a las ciudades, con objeto de optimizar las reducciones de tiempos de viajes y las mejoras en la seguridad de las instalaciones con las inversiones a realizar y las utilidades futuras.

El PITVI, respecto de la Red de Alta Velocidad plantea como objetivo principal la incorporación de los tramos en construcción a la red ferroviaria para poner en valor secuencialmente las inversiones en ejecución y permitir una mejora progresiva de los tiempos de viaje, de tal forma que la ejecución de los sucesivos tramos pueda permitir el aprovechamiento inmediato de la infraestructura. Se pretendía impulsar aquellas actuaciones consideradas prioritarias, estableciéndose en base a unos determinados criterios, dos niveles de prioridad: en un primer nivel las obras en ejecución y en el segundo nivel el desarrollo de ejes de elevada potencialidad en la captación de demanda. Asimismo, el PITVI enumera algunas actuaciones calificadas de prioritarias: el Corredor del Mediterráneo, la línea de alta velocidad Madrid-Galicia, el eje Atlántico y la Y vasca, así como la conexión en ancho UIC entre las estaciones de Chamartín y Atocha, entre otras.

Por su parte el Plan de Empresa, en el área de “Gestión de Red”, se recogen algunas actuaciones de carácter prioritario: mantener el horizonte de unión de Castilla con Galicia en 2018; llegar con la alta velocidad a distintas ciudades, entre otras, Zamora, Salamanca, Palencia, León, Murcia,

Burgos, conexión Valencia-Alicante; mantener las inversiones necesarias para no devolver las ayudas europeas (principalmente en Extremadura, Andalucía, Asturias); y conseguir finalizar el Eje Atlántico o el Corredor de Mediterráneo.

Comparando ambos planes se deduce que ADIF-AV ha identificado los objetivos a medio plazo del Plan de Empresa 2013–2016 partiendo de los objetivos definidos para alta Velocidad en el PITVI a largo plazo (horizonte 2024); por tanto, los objetivos de ambos planes se encontraban alineados en la fase de planificación, si bien el Plan de ADIF-AV era más concreto al prever la continuación de los proyectos ya iniciados en el plan anterior y desarrollar los proyectos bajo las dos premisas de mantener las actuaciones programadas según proyectos actuales y la de modificar sustancialmente el proyecto inicial teniendo en cuenta la situación económica actual.

Por su parte, el Plan del Ministerio (PITVI) no indica la cuantía de la inversión destinada a la construcción de los proyectos, mientras que en el Plan de Empresa ADIF-AV consta que se han redefinido algunos proyectos en marcha para reducir el presupuesto de inversión, por ejemplo, se propone optimizar la inversión llegando inicialmente con vía única en algunos proyectos. También se ha reducido la inversión prevista en el Plan anterior un 48 %, ascendiendo el importe revisado a 8.934 millones de euros para el periodo 2013–2016.

Con respecto al seguimiento del Plan, este se realizó anualmente y por objetivos y ante la falta de indicadores definidos en el Plan, ADIF-AV utilizó como indicadores para medir el grado de consecución de objetivos la variable “metas”. En concreto en el área “Gestión de Red” se utilizaron los indicadores siguientes: la reducción de tiempo en los distintos trayectos, el incremento del 20 % en los trenes/km en circulación y la inversión de 8.934 miles de euros en el periodo de vigencia del Plan.

A 31 de diciembre de 2016, ADIF-AV elaboró un informe de seguimiento sobre objetivos, en el que se indicó que no se había logrado ninguno de ellos, siendo la situación la siguiente: en primer lugar, la inversión prevista era de 8.934 millones de euros y la ejecutada ascendió a 6.863 millones de euros, que representa un 76,8 %; en segundo lugar, los trenes/km circulados y acumulados fueron 54.339.665 trenes/km, lo que representó un 11,9 % de incremento respecto los trenes/km circulados desde 2012; y, en tercer , en todos los tiempos reales de viaje medidos por trayecto hubo desviaciones respecto a los objetivos, siendo las mayores las correspondientes a los tramos “Valencia-Murcia”, “Madrid-Murcia”, “Madrid-Pontevedra”, “Madrid-Badajoz” y “Madrid-Granada” y las menores en “Madrid-Zamora” -único en el que se logró el objetivo-, “Madrid-Palencia” y “Eje Atlántico”.

### **II.1.3.- Programación y financiación de las inversiones de las líneas de alta velocidad**

La LSF/2015, en el artículo 25.1 en consonancia con el artículo 8.3 de la Directiva 2012/34/UE, señala que este mismo artículo establece en su apartado 1 que “los administradores generales de infraestructuras ferroviarias podrán recibir aportaciones económicas del Estado que sean acordes al ejercicio sostenible de las funciones que tienen atribuidas, en particular respecto de la construcción, mantenimiento, conservación, reposición o mejora de las infraestructuras, así como también en relación a la magnitud de la infraestructura y a sus necesidades financieras, especialmente para hacer frente a nuevas inversiones” y que “sin perjuicio de lo anterior, el Gobierno podrá acordar que las inversiones que sea necesario acometer puedan realizarse por medios distintos a la financiación estatal directa, a través de los medios de colaboración público–privada establecidos en el ordenamiento jurídico vigente”, y en su apartado 2 que “el Ministerio de Fomento y el administrador de infraestructura ferroviaria, previo informe del Ministerio de

Hacienda y Administraciones Públicas que tendrá carácter vinculante, suscribirán un convenio, por un período no inferior a cinco años, que incluirá en su objeto las diferentes infraestructuras e instalaciones de servicio que administre”.

El Plan de Empresa contiene una iniciativa denominada “Definición del Marco Financiero” del área de “Gestión de empresa” para garantizar la financiación de la construcción de nuevas líneas de alta velocidad y la revisión de los proyectos, debiendo materializarse con la firma de un contrato entre los Ministerios (Fomento, Hacienda) y ADIF-AV, en la acción “Contrato Programa con el Estado” por tener como objetivos la “consecución de un marco financiero estable y la captación de los recursos financieros necesarios para desarrollar las inversiones previstas”.

Los Contratos-Programa con el Estado se regulan en el artículo 68 de la Ley General Presupuestaria, dentro del Capítulo que el Título II de la misma (“De los Presupuestos Generales del Estado”) dedica, entre otras, a las Entidades Públicas Empresariales, disponiendo su contenido mínimo, su control y la advertencia de que la suscripción de un Contrato-Programa no excluye la elaboración del presupuesto de explotación y capital y del programa de actuación plurianual.

Sin embargo, ADIF-AV no ha suscrito el contrato-programa previsto en el Programa de Actuación Plurianual, siendo el último contrato-programa firmado entre el Ministerio de Fomento, el Ministerio de Hacienda y ADIF, el correspondiente al periodo 2007 a 2010. Al cierre de los trabajos de esta Fiscalización, sigue pendiente la elaboración del nuevo Contrato-Programa o Convenio, por lo que el marco financiero de la Entidad queda condicionado directamente por las consignaciones presupuestarias que figuran en los Presupuestos Generales del Estado de cada año como aportaciones para la financiación de la red ferroviaria de titularidad de ADIF-AV.

En los ejercicios 2014 a 2017, según información facilitada por la Entidad, las aportaciones patrimoniales recibidas ascendieron a un importe total de 659.150 miles de euros<sup>1</sup>, lo que supuso un 56,3 % del importe total de las consignaciones recogidas en los Presupuestos Generales del Estado de estos cuatro ejercicios, por 1.170.680 miles. En concreto, en los ejercicios 2014 y 2016 la Entidad no recibió aportación alguna; en 2014 no se consignó ninguna cantidad en los Presupuestos Generales del Estado para este concepto y en 2016 el importe previsto de esta aportación ascendió a 500.000 miles que no llegaron a desembolsarse por la necesidad de limitar las actuaciones que pudieran tener impacto en el déficit público para cumplir con los compromisos de consolidación fiscal del Estado.

En este periodo, la fuente principal de financiación de la Entidad ha procedido del endeudamiento neto, por 3.179.003 miles de euros<sup>2</sup> que representó más de la mitad de los 6.045.365 miles a que ascendió la financiación total percibida por la Entidad en esos cuatro ejercicios.

Durante el período fiscalizado, según los cuadros de financiación facilitados por ADIF-AV el importe ejecutado en las líneas de alta velocidad ascendió a 6.425.319 miles de euros, lo que representó un 51,3 % sobre lo presupuestado, que ascendió a 12.533.084 miles de euros. El mayor grado de ejecución correspondió a la línea de alta velocidad Madrid-Galicia con un 24,2 %, por importe de 1.556.066 miles.

---

<sup>1</sup> Las cantidades se expresan en las unidades tal y como han sido proporcionadas por la Entidad.

<sup>2</sup> En el Informe de Fiscalización Nº 1289, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 25 de octubre de 2018, se indica que en el periodo 2014 a 2017 ADIF-AV realizó emisiones de obligaciones por un total de 3.790.200 miles de euros.

El siguiente cuadro muestra las inversiones realizadas por ADIF-AV en el periodo 2014-2017 desglosadas por líneas de alta velocidad:

**CUADRO Nº 1: Inversiones de ADIF-AV en líneas de alta velocidad período 2014-2017**

(miles de euros)

(IVA excluido)

LÍNEAS DE ALTA VELOCIDAD (LAV)	PAP 2014-2017	EJECUTADO 2014-2017	% EJECUTADO SOBRE PAP 2014-2017	% EJECUTADO SOBRE EL TOTAL EJECUTADO 2014-2017
LAV LEVANTE	1.259.768	418.990	33,3 %	6,5 %
LAV MURCIA-ALMERÍA	326.205	76.930	23,6 %	1,2 %
LAV BOBADILLA - GRANADA	853.001	485.047	56,9 %	7,5 %
CORREDOR DEL MEDITERRÁNEO ÁREA - TARRAGONA	496.300	211.059	42,5 %	3,3 %
CORREDOR DEL MEDITERRÁNEO	687.843	184.581	26,8 %	2,9 %
LAV- ASTURIAS (VARIANTE PAJARES)	883.084	493.245	55,9 %	7,7 %
LAV VENTA DE BAÑOS-PALENCIA-LEÓN- ASTURIAS	655.939	319.129	48,7 %	5,0 %
LAV VALLADOLID-BURGOS-VITORIA	898.038	416.413	46,4 %	6,5 %
LAV VITORIA - BILBAO - SAN SEBASTIÁN	881.300	333.770	37,9 %	5,2 %
LAV MADRID-EXTREMADURA	801.888	344.113	42,9 %	5,4 %
LAV MADRID- GALICIA	3.161.109	1.556.066	49,2 %	24,2 %
EJE ATLÁNTICO ALTA VELOCIDAD	355.200	350.894	98,8 %	5,5 %
LAV ZARAGOZA-PAMPLONA-Y VASCA	152.650	75.553	49,5 %	1,2 %
CONEXIÓN UIC CHAMARTÍN-ATOCHA- TORREJÓN	156.638	236.451	151,0 %	3,7 %
LAV CANTABRIA	4.000	0	0,0 %	0,0 %
LAV SEVILLA-HUELVA	76.000	0	0,0 %	0,0 %
IMPUTABLE AL CONJUNTO DE LA RED	171.768	158.134	92,1 %	2,5 %
<b>TOTAL LÍNEAS EN CONSTRUCCIÓN</b>	<b>11.820.731</b>	<b>5.660.374</b>	<b>47,9 %</b>	<b>88,1 %</b>
LAV MADRID-LLEIDA-BARCELONA-FRONTERA FRACASÁ	247.800	290.374	117,2 %	4,5 %
LAV MADRID - VALLADOLID	5.500	7.542	137,1 %	0,1 %
LAV MADRID-LEVANTE	113.683	318.171	279,9 %	5,0 %
LAV CÓRDOBA - MÁLAGA	3.500	29.002	828,6 %	0,5 %
LAV MADRID - TOLEDO	200	36	18,1 %	0,0 %
LAV MADRID - SEVILLA	15.000	0	0,0 %	0,0 %
OTRAS INVERSIONES Y PUESTAS EN SERVICIO	195.950	75.139	38,3 %	1,2 %
<b>TOTAL INVERSIÓN EN LÍNEAS EN EXPLOTACIÓN</b>	<b>581.633</b>	<b>720.264</b>	<b>123,8 %</b>	<b>11,2 %</b>
<b>OTRAS ACTUACIONES ADIF-AV</b>	<b>130.720</b>	<b>44.681</b>	<b>34,2 %</b>	<b>0,7 %</b>
<b>TOTAL INVERSIÓN EN LÍNEAS AV</b>	<b>12.533.084</b>	<b>6.425.319</b>	<b>51,3 %</b>	<b>100,0 %</b>

Fuente : Elaborado por el TCu con datos facilitados por la Entidad

## **II.2.- ANÁLISIS DE LOS EXPEDIENTES DE SUSPENSIÓN DE CONTRATOS DE LAS LÍNEAS DE ALTA VELOCIDAD**

### **II.2.1.- Régimen jurídico de los expedientes de suspensión de contratos**

#### **II.2.1.1.- MARCO NORMATIVO**

La suspensión de los contratos de obras de construcción o modificación de infraestructuras ferroviarias sometidos al TRLCAP, la LCSP/2007 o al TRLCSP puede tener lugar previa solicitud formulada por el contratista, en el caso de que la Administración haya incurrido en mora en el pago del precio pactado por tiempo superior a cuatro meses (artículo 200.5 LCSP/2007 y artículo 216.5 TRLCSP), o bien como consecuencia del ejercicio de las facultades que legalmente corresponden a la Administración para acordarla (artículo 203 LCSP/2007 y artículo 220 TRLCSP). En estos casos, la suspensión puede generar a la Entidad pública la obligación de indemnizar los daños y perjuicios efectivamente sufridos por el contratista.

Además, en los contratos de obras la suspensión puede originar la resolución del contrato en dos supuestos: cuando la suspensión afecta al inicio de las obras y es superior a seis meses y cuando, produciéndose durante su ejecución, es superior a ocho meses, (artículo 220 LCSP/2007 y artículo 237 TRLCSP). En estos casos, y siempre que el contrato se haya suspendido y resuelto por incumplimiento de la Entidad pública, se puede derivar para aquella la obligación de abonar al contratista los daños y perjuicios sufridos mediante una indemnización equivalente a un porcentaje del 3 % del precio de la adjudicación, o del 6 % del precio de las obras dejadas de realizar en concepto de beneficio industrial, según el momento en que se produzca la suspensión del contrato.

Al respecto de lo anteriormente señalado, el artículo 103 del RGLCAP dispone que si la Administración acordase la suspensión del contrato o ésta tuviera lugar por demora en el pago del precio por un plazo superior a cuatro meses, el acta de suspensión se levantará, en el plazo máximo de dos días hábiles desde la adopción del acuerdo, y en ella se consignarán las circunstancias que la motivaron y la situación de hecho del contrato. Cuando se trate de contratos de obras, al acta se unirá un anejo con la relación de la parte o partes suspendidas, la medición de obra ejecutada y los materiales acopiados a pie de obra utilizables exclusivamente en la misma, debiendo incorporarse en el plazo máximo de diez días, contados también desde el siguiente a aquel en el que se acuerde la suspensión.

Acordada la suspensión se interrumpe el plazo de ejecución del contrato, se dejan de emitir certificaciones (artículo 148.2 del RGLCAP) y se abonarán los daños y perjuicios efectivamente sufridos por el contratista (artículo 96 del RGLCAP) y el contratista podrá instar la resolución del contrato.

Para los contratos de las obras de electrificación y señalización, el mantenimiento de la infraestructura ferroviaria y la gestión de los sistemas de control, circulación y seguridad del tráfico, su ejecución se someterá al derecho privado, por lo que el régimen jurídico aplicable será el de las Instrucciones Internas, los manuales de contratación de la Entidad, así como lo establecido en los pliegos de condiciones que rigen las respectivas contrataciones. Las Instrucciones Internas se aprobaron por el Director General Financiero Corporativo, con el visto bueno del Presidente, en lugar de por el Consejo de Administración, como órgano de contratación, sin que conste el informe de la asesoría jurídica como exige el artículo 191.b) del TRLCSP.

### II.2.1.2.- NORMATIVA INTERNA DE CONTRATACIÓN

Los manuales de procedimiento de contratación de ADIF-AV, tanto para los contratos sujetos a la LCSP/2007 o al TRLCSP, como para los contratos cuya ejecución se ajuste al derecho privado establecen que la suspensión del contrato se acuerde por el órgano de contratación competente, en función del presupuesto de licitación, a propuesta del responsable de seguimiento de la ejecución. A tal efecto, el Director de la Obra elaborará un informe-propuesta que contendrá al menos, los antecedentes del expediente (título y número del expediente, presupuesto de licitación, fecha y precio de adjudicación, adjudicatario, plazo de ejecución, inicial o vigente, fecha de comienzo de las obras, fecha de finalización prevista y el importe de la obra ejecutada y certificada, así como el importe de la obra pendiente de certificar), los motivos determinantes de la suspensión, las razones que motivan la imposibilidad de continuar con la ejecución del contrato y el alcance de la misma (carácter total o parcial de la suspensión, así como si ésta es temporal o definitiva).

Una vez elaborado el informe-propuesta, se remitirá al órgano gestor, quien redactará el acuerdo de suspensión y se encargará de recabar su aprobación al órgano de contratación. Cuando esta corresponda al Presidente o al Consejo de Administración, se remitirá el expediente para su deliberación al Comité de Dirección con carácter previo a la aprobación. Adoptado el acuerdo, se formalizará el acta de suspensión, a la que se unirá, como anexo, la relación con las partes suspendidas, la medición de la obra ejecutada y los materiales acopiados a pie de obra, tal como se ha indicado y establece el artículo 103 del RGLCAP.

Por lo que respecta al levantamiento de la suspensión, según los citados manuales, se realizarán los mismos trámites que para acordar la suspensión.

### II.2.2.- Aspectos generales y descripción de la muestra

En el apartado 2 de las Directrices Técnicas de esta fiscalización se determina su ámbito objetivo, indicándose expresamente que *“se referirá a los expedientes de suspensión de contratos en las líneas de alta velocidad”*.

En el periodo fiscalizado, el número de las líneas de alta velocidad en construcción ascendía a diecisiete<sup>3</sup>, de las cuales catorce se vieron afectadas durante su ejecución por algún expediente de suspensión, según el anexo II “Resumen de los contratos vigentes y suspendidos en el periodo fiscalizado y de los contratos fiscalizados”. Ahora bien, de las tres líneas restantes, sólo la línea de alta velocidad Murcia-Almería presentó un 22,6 % de grado de ejecución a 31 de diciembre de 2017, por importe de 804.262 miles de euros, ya que las otras dos líneas Sevilla-Huelva y Cantabria no presentaron ejecución alguna; por lo tanto el 82,3 % de las líneas de alta velocidad fueron objeto de suspensión.

Según el anexo II, durante el periodo fiscalizado ciento trece expedientes de contratos fueron objeto de suspensión, lo que representó un 12,5 % sobre novecientos siete expedientes vigentes en las líneas de alta velocidad suspendidas, con un importe de 3.439.123.301,21 euros.

---

<sup>3</sup> Conexión UIC Chamartín-Atocha-Torrejón; LAV Zaragoza-Pamplona-Y Vasca; Corredor del Mediterráneo Área Tarragona; Corredor del Mediterráneo; Eje Atlántico de Alta Velocidad; LAV Bobadilla-Granada; LAV Madrid-Galicia; LAV Madrid- Extremadura; LAV Valladolid-Burgos-Vitoria; LAV Venta de Baños-Palencia-León-Asturias; LAV Vitoria-Bilbao-San Sebastián; LAV Asturias (variante Pajares); LAV Madrid-Levante; LAV Madrid-Barcelona-Frontera Francesa, LAV Murcia-Almería; LAV Sevilla-Huelva y LAV de Cantabria.

Para la elaboración de la muestra, se ha realizado la selección de expedientes dando prioridad a aquellas líneas que presentan un mayor número de contratos suspendidos (excepto la línea de alta velocidad Madrid-Barcelona-Frontera Francesa de la que se han seleccionado dos expedientes, porque dicha línea fue objeto de varios informes de fiscalización, tal y como se ha expuesto en el apartado “1.5 Antecedentes de la fiscalización”), así como a aquellos expedientes donde se han producido incidencias significativas, (tales como que la suspensión del contrato haya originado la resolución del mismo o haya derivado para la Entidad contratante la obligación de abonar al contratista los daños y perjuicios efectivamente sufridos por este, que las suspensiones hubiesen sido autorizadas inmediatamente después del comienzo de los trabajos, o bien que hayan ocasionado ampliaciones del plazo de ejecución o, incluso, la tramitación de expedientes modificados, con la correspondiente variación de los costes inicialmente previstos). En el anexo III se recoge la relación de los contratos fiscalizados.

Tal y como figura en el anexo II se han fiscalizado sesenta y cuatro expedientes, lo que supone un 56,6 % sobre los expedientes suspendidos, por importe de 1.921.188.147,73 euros.

De conformidad con lo dispuesto en la normativa de contratos (artículos 203 de la LCSP/2007 y 220 del TRLCSP y 96 del RGLCAP), acordada la suspensión se deberá abonar los daños y perjuicios efectivamente ocasionados, lo que hace necesario dotar una provisión para atender los posibles gastos generados por las reclamaciones presentadas por los contratistas.

Durante el ámbito temporal de la fiscalización, ADIF-AV ha aumentado el importe de las provisiones para atender los riesgos por sobrecostes y litigios con las empresas constructoras de las líneas de alta velocidad. Esta partida se ha triplicado en dos años, ya que ha pasado de 149.667 miles de euros en el ejercicio 2015 a 504.410 miles de euros en el ejercicio 2017. Según información facilitada por ADIF-AV la provisión para litigios relativa a los expedientes de contratación afectados por alguna suspensión ascendía a 31 diciembre de 2017 a 104.683.175,39 euros, lo que supuso un 20,75 % sobre el total de la provisión.

De los sesenta y cuatro expedientes de contratación de la muestra, en un total de veintiuno expedientes se interpusieron reclamaciones por daños y perjuicios ocasionados por la ejecución. por importe de 162.700.857,73 euros, si bien en diecinueve expedientes fiscalizados las reclamaciones estuvieron relacionadas con las causas que motivaron su suspensión, por un importe total de 127.486.270,10 euros (lo que representó un 13,9 % sobre el importe de adjudicación de estos contratos que ascendía a 915.392.550,09 euros), de los cuales la Entidad abonó 12.405.533,48 euros. En el anexo IV se recoge importe de las reclamaciones y los pagos por la Entidad.

### **II.2.3.- Tratamiento de los aspectos formales de las suspensiones de contratos**

En los sesenta y cuatro expedientes de contratos fiscalizados, se tramitaron noventa y cuatro expedientes de suspensión, de los cuales setenta y seis afectaron a contratos de obras y dieciocho a contratos de servicios.

En todas las suspensiones figura el acuerdo y el acta de suspensión así como el informe propuesta, salvo en los siguientes los expedientes, en el nº 4 respecto de la suspensión acordada el 30 de noviembre de 2010 para la que no consta ni el acta de suspensión ni el informe-propuesta y en el nº 6 respecto de la suspensión acordada el 1 de octubre de 2010 para la que no consta el informe-propuesta.

En el 30,3 % de las suspensiones que afectaron a la ejecución de contratos de obras no consta el anexo, en el que se describen las partes suspendidas de las obras, la medición de la obra ejecutada y los materiales acopiados a pie de obra utilizables, que debe adjuntarse al acta de suspensión. Dicha circunstancia se ha observado en los siguientes expedientes nº 4 (en la primera suspensión), nº 6 (solo en la segunda suspensión), nº 8, nº 9, nº 10, nº 11, nº 12, nº 22, nº 24 (en las dos suspensiones), nº 28 (las dos suspensiones), nº 30 (en la suspensión primera), nº 32, nº 37, nº 48, , nº 51 (en las dos suspensiones), nº 53 (en la primera suspensión), nº 54 (en la primera y tercera suspensión), nº 59 y nº 62 (en la suspensión primera).

En cuanto al cómputo de los plazos, se observa que en veintiún expedientes de suspensión de los expedientes relativos a contratos de obras sujetos al TRLCAP, a la LCSP/2007 o al TRLCSP (un total de 47 expedientes de suspensión) el acta de suspensión no se levantó en el plazo de dos días desde la adopción del acuerdo según establece la normativa contractual, lo que representa un 34 %. Esta circunstancia se observa en los siguientes expedientes: nº 4 (respecto de la suspensión segunda), nº 5 (en la segunda suspensión), nº 6 (en ambas suspensiones), nº 7, nº 11, nº 22, nº 27, nº 28 (en la segunda suspensión), nº 30 (en ambas suspensiones), nº 31, nº 32, nº 33 nº 47, nº 49, nº 56 (en la segunda suspensión y tercera suspensión), nº 58 y nº 62 (en ambas suspensiones).

Asimismo, en diez expedientes de suspensión de expedientes de los contratos de obras sujetos al TRLCAP, a la LCSP/2007 o al TRLCSP el anexo que debe adjuntarse no se realizó dentro del plazo de diez días hábiles desde el acta de suspensión según se recoge en la normativa de contratos, lo que supuso un 21,3 % de la totalidad de expedientes de suspensión de obras. Tal circunstancia se puso de manifiesto en los siguientes contratos de la muestra: nº 5 (en ambas suspensiones), nº 14, nº 17 (en las tres suspensiones), nº 19, nº 30 (en la segunda), nº 52 (en las dos suspensiones).

Respecto del cómputo de plazos de los expedientes de suspensión de contratos sometidos al ámbito de aplicación de la Ley 31/2007 ni el manual de procedimiento para los contratos sujetos a la Ley 31/2007 (las obras de electrificación y señalización, el mantenimiento de la infraestructura y la gestión de los sistemas de control, circulación y seguridad en el tráfico de importe superior 5.000.000 euros y los contratos de servicios y suministros de importe superior a 400.000 euros) ni las Instrucciones Internas para los contratos excluidos de la aplicación de la Ley 31/2007 que se celebren en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, fijan plazo alguno para extender el acta de suspensión una vez acordada ésta ni para adjuntar el anexo que debe acompañarla<sup>4</sup>.

Por último, la normativa interna de la Entidad Fiscalizada no fija un plazo para que el órgano de contratación acuerde la suspensión del contrato una vez que el Director de la obra redacte el informe propuesta, por lo que no existe uniformidad al respecto, si bien en algunos supuestos este plazo ha sido especialmente significativo, tales como en el expediente nº 17 respecto de las suspensiones 1º y 2º, en el que dicho plazo fue de 113 y 125 días, respectivamente, en la suspensión del expediente nº 38, que ascendió a 155 días, o en el expediente nº 46, de 136 días, e incluso en el expediente nº 14 el acuerdo de suspensión fue anterior al citado informe.

---

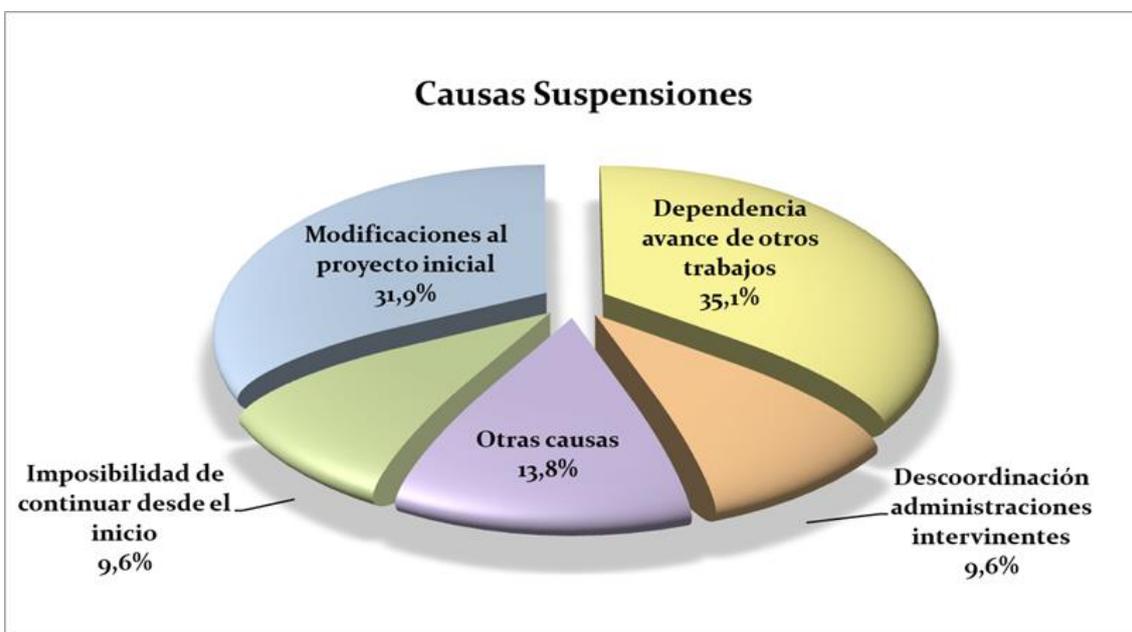
<sup>4</sup> En las alegaciones se informa por la Entidad Fiscalizada que el 13 de noviembre de 2019 se dictó una Instrucción "por la que se traslada a los órganos internos de ADIF y ADIF-AV la necesidad de que en aquellos contratos de obras que no se hallen sujetos a la vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, la adopción de Acuerdo de suspensión, el levantamiento del acta correspondiente al mismo y la elaboración del anexo que ha de acompañarla deberán respetar, en todo caso, los plazos señalados en dicha Ley de Contratos del Sector Público".

## II.2.4.- Tratamiento de las causas que originaron los expedientes de suspensión de contratos de las líneas de alta velocidad

### II.2.4.1.- ASPECTOS GENERALES

Las suspensiones de los sesenta y cuatro expedientes de contratación fiscalizados se ha clasificado en cinco causas que a continuación se relacionan: suspensiones de los contratos por circunstancias existentes desde el inicio de los trabajos que conducen a la imposibilidad de continuarlos; suspensiones por modificaciones al proyecto constructivo inicial; suspensión de contratos cuya ejecución dependía del avance de otros trabajos o de otros contratos; suspensiones por falta de coordinación entre las distintas administraciones públicas intervinientes y suspensiones por diversas causas no incluidas en las causas anteriores.

**GRÁFICO Nº 1: Causa de las suspensiones de los contratos de la muestra**



Fuente: Elaborado por el TCU con datos facilitados por la Entidad

En la construcción de una línea de alta velocidad se distinguen, en términos generales, dos fases hasta su puesta en funcionamiento; una fase de planificación y de redacción de proyectos y otra de realización de la infraestructura ferroviaria propiamente dicha.

Respecto la planificación y redacción de proyectos se requiere, para el establecimiento o modificación de una línea o tramo integrante de la Red Ferroviaria de Interés General, según la LSF/2003 y LSF/2015 y la normativa que la desarrolla, la aprobación por el Ministerio de Fomento de un estudio informativo. Dicho estudio tiene por objeto el análisis y la definición, en aspectos tanto geográficos como funcionales y de explotación, de las opciones de una actuación determinada y, en su caso, de la selección de la alternativa más recomendable y, si procede, se incluirá, el estudio de impacto ambiental.

Además, se aprobarán los proyectos básicos y de construcción de las infraestructuras ferroviarias titularidad de ADIF-AV. En el proyecto básico se definen los aspectos geométricos de la infraestructura, así como los bienes y derechos concretamente afectados. En el proyecto de construcción se establece el desarrollo completo de la infraestructura, con el detalle necesario para hacer factible su construcción y posterior explotación.

Sobre la segunda de las fases, la realización de la infraestructura ferroviaria se distingue, por un lado la construcción de plataforma o infraestructura, que es el terreno base sobre el que se asienta la vía y se compone de distintos elementos, tales como obras de defensa (muros de contención, drenajes, saneamientos) y obras de fábrica (túneles, viaductos, puentes, paso a distinto nivel) y por otro la superestructura que comprende la vía propiamente dicha, así como el conjunto de aparatos e instalaciones necesarias para que circulen los trenes con eficacia y seguridad. En esta se incluyen las siguientes actuaciones: el montaje de vía, respecto del que cabe destacar que en España coexisten dos tipos de anchos, ancho nacional o ibérico (1668 mm) y ancho internacional o estándar (1435 mm) y sus componentes son entre otros, carril, traviesas, balastro, tirafondos y placas de asiento; la electrificación, que viene constituida por los elementos a través de los cuales toma corriente el motor, la componen distintas instalaciones, tales como las subestaciones eléctricas y columnas de electrificación, en la que se incluye la línea aérea de contacto de tracción, catenaria; la señalización y telecomunicaciones fijas y móviles, los sistemas de seguridad ASFA y ERTMS y las protecciones acústicas.

#### II.2.4.2.- EXAMEN DE LOS EXPEDIENTES DE SUSPENSIÓN DE LOS CONTRATOS POR LÍNEAS DE ALTA VELOCIDAD EN CONSTRUCCIÓN

**CUADRO Nº 2: Causas de suspensión de los contratos por líneas de alta velocidad**

LÍNEAS ALTA VELOCIDAD	CAUSAS DE SUSPENSIÓN					
	Imposibilidad de continuar desde el inicio	Modificaciones al proyecto inicial	Dependencia avance de otros trabajos	Descoordinación entre administraciones	Otras causas	Total
CONEXIÓN UIC CHAMARTÍN-ATOCHA-TORREJÓN			5			5
CORREDOR DEL MEDITERRÁNEO ÁREA TARRAGONA		2	2		4	8
CORREDOR MEDITERRÁNEO	2					2
EJE ATLÁNTICO DE ALTA VELOCIDAD	1	1		3		5
L.A.V. ASTURIAS (VARIANTE PAJARES)	2		7			9
L.A.V. BOBADILLA - GRANADA		1	1			2
L.A.V. MADRID-GALICIA	1	9	1	3	4	18
L.A.V. MADRID-BARCELONA-FRONTERA FRANCESA		1	1		1	3
L.A.V. MADRID-EXTREMADURA		6	3		1	10
L.A.V. MADRID-LEVANTE	1	9	6		1	17
L.A.V. VALLADOLID-BURGOS-VITORIA	1	1	2			4
L.A.V. VENTA BAÑOS-PALENCIA-LEÓN-ASTURIAS	1		2			3
L.A.V. VITORIA-BILBAO-SAN SEBASTIÁN			2	3	2	7
L.A.V. ZARAGOZA-PAMPLONA-Y VASCA			1			1
<b>Total</b>	<b>9</b>	<b>30</b>	<b>33</b>	<b>9</b>	<b>13</b>	<b>94</b>

Fuente: Elaborado por el TCu

#### CONEXIÓN ATOCHA-CHAMARTÍN

Según el cuadro de financiación de octubre de 2018 facilitado por la ADIF-AV, la inversión prevista para la conexión ancho UIC Chamartín-Atocha-Torrejón de Velasco ascendió a 1.815.124 miles de euros. Los trabajos comenzaron en 2007 y se contemplaban actuaciones más allá de 2025 con

independencia de la fecha prevista de entrada en explotación por tramos. En los ejercicios 2014 a 2017 el importe ejecutado en dicha línea fue de 236.451 miles, lo que representó un 151 % del importe estimado recogido en los programas de actuación plurianual, que ascendió a 156.638 miles de euros.

Durante el periodo fiscalizado cuatro de los expedientes de contratación fueron objeto de suspensión, lo que representó un 9,5 % sobre los cuarenta y dos contratos vigentes en la citada línea. De estos se han examinado tres expedientes, lo que representa un 75 % del total de los expedientes que tuvieron alguna suspensión, por un importe de adjudicación de 31.632.950,35 euros que supuso un 93,3 % sobre el importe de adjudicación de los expedientes afectados por una suspensión.

Los tres expedientes examinados se adjudicaron por procedimiento negociado sin publicidad.

La suspensión de los tres expedientes examinados fue debida a que su ejecución dependía del progreso de otros trabajos o que no se habían licitado o se encontraban en ejecución, lo que pone de manifiesto una deficiente coordinación de los distintos hitos necesarios para la construcción de la línea y su posterior entrada en funcionamiento.

- **El expediente nº 1**, que tuvo por objeto las obras de electrificación del ramal de conexión de la LAV Levante con LAV Sevilla (desvío Sevilla), se formalizó el 21 de septiembre de 2011, por importe de 1.489.011,46 euros y un plazo de siete meses. Los trabajos comenzaron el 4 de octubre de 2011, por lo que debieron finalizar en mayo de 2012.

Con anterioridad al periodo fiscalizado, el contrato tuvo las siguientes incidencias: dos ampliaciones y una suspensión. Las ampliaciones de plazo (nº 1 y nº 2) se aprobaron en el ejercicio 2012, e incrementaron el plazo de ejecución en trece meses. Fueron debidas a que las obras de ejecución de vía del ramal exterior aún se encontraban en proceso de licitación y las obras de plataforma del ramal exterior continuaban ejecutándose, previéndose su finalización para junio de 2012.

La primera suspensión de carácter total se acordó el 18 de abril de 2013, cuando el importe de la obra ejecutada y certificada ascendió a 860.303,23 euros, lo que representó un 57,8 % del importe de adjudicación, habiendo transcurrido un año y siete meses desde el inicio de las obras. Dicha suspensión fue debida a la imposibilidad de iniciar los trabajos en la fase 2 de la obra, al no haberse licitado el contrato de montaje de vía, cuya ejecución era necesaria para ejecutar los trabajos de instalación de la catenaria, lo que pone de manifiesto una deficiente planificación. La Entidad justificó esta incidencia mediante escrito de 25 de abril de 2013, en el que manifestaba que normalmente se contrata antes la electrificación de la vía que el montaje de la misma porque partes de ese contrato, tales como cimentaciones, izado de postes, instalación de cable de tierra, se ejecutan con anterioridad al extendido de balastro y reparto de traviesas, si bien esta circunstancia no justifica que el contrato de montaje de vía ni siquiera se hubiera sacado a licitación ni impide que, con una buena planificación, se evite dilatar el plazo de ejecución inicial del contrato.

Transcurridos aproximadamente dos años y siete meses desde la suspensión, el 10 de noviembre de 2015 se reanudaron los trabajos con el levantamiento de la suspensión, ya que el proyecto de montaje de la vía exterior del ramal de conexión en la LAV Madrid-Levante con LAV Madrid-Sevilla ya se encontraba en ejecución. En la misma fecha del acuerdo de levantamiento se aprobó la ampliación nº 3 con un incremento del plazo inicial previsto de seis meses y que tuvo por objeto

adaptar el replanteo a las nuevas necesidades de trazado recogidas en el contrato de montaje de la vía exterior del ramal de conexión en la línea de alta velocidad Madrid-Levante con la LAV Madrid-Sevilla.

La segunda suspensión total se acordó el 24 de mayo de 2016, después de haber transcurrido, aproximadamente, cuatro años y siete meses desde el inicio de las obras y de haberse ejecutado y certificado trabajos por importe de 982.707,64 euros, lo que representó un 66 % del importe de adjudicación, que ascendió a 1.489.011,46 euros. Esta suspensión estuvo motivada por la imposibilidad de continuar con los trabajos de electrificación, ya que el 9 de mayo de 2016 se acordó la suspensión de las obras de montaje de vía (expediente nº 58 de la muestra). El levantamiento de la suspensión del expediente fiscalizado se acordó el 3 de abril de 2017, trascurridos unos once meses, una vez efectuado el levantamiento del contrato de montaje de la vía, lo que permitió continuar con los trabajos de instalación de la catenaria.

En el ejercicio 2017 se aprobaron dos ampliaciones más. La ampliación nº 4 incrementó el plazo en ocho meses, debido a la necesidad de adecuar los trabajos de electrificación al nuevo cronograma de las obras de montaje de vía una vez reanudada su ejecución, y la ampliación nº 5 incrementó el plazo en dos meses y estuvo motivada por la necesidad de realizar pruebas conjuntas de la línea entre Torrejón de Velasco, Atocha y Chamartín.

Fuera del periodo fiscalizado, en enero 2018, se aprobó una nueva ampliación de plazo, la nº 6, que lo incrementó en cuatro meses más y estableció como fecha de terminación de los trabajos el 4 de junio de 2018, al encontrarse pendientes de ejecutar todavía algunos trabajos.

Según el resumen de certificaciones facilitado por la Entidad de julio de 2018, hasta octubre de 2017 se encontraban ejecutadas y certificadas unidades de obra por importe de 1.478.481,50 euros, lo que representó el 99,3 % del importe de adjudicación. Si bien desde octubre de 2017 hasta julio de 2018 no se emitió certificación alguna, a pesar que de tramitaron dos ampliaciones.

En definitiva, los trabajos comenzaron el 4 de octubre de 2011, por lo que debieron finalizar en mayo de 2012, ya que el plazo inicial fue de siete meses. Sin embargo, según escrito de abril de 2019, el contrato fue recibido de conformidad en septiembre de 2018, por lo que el plazo inicial se incrementó en seis años y cuatro meses, debido a la aprobación de seis ampliaciones y a que estuvo paralizado durante cuarenta y un meses aproximadamente por la aprobación de dos suspensiones, sin que estas incidencias incrementasen el precio de adjudicación.

- **El expediente nº 2**, tuvo por objeto obras de electrificación del ramal de conexión de LAV Levante con LAV Sevilla (desvío Levante), se formalizó el 1 de septiembre de 2011 por importe de 1.374.990,86 euros y con un plazo de inicial de ejecución de siete meses. Las obras comenzaron el 4 de octubre de 2011, por lo que debieron finalizar el 4 de mayo de 2012.

Con anterioridad al periodo fiscalizado se produjeron dos ampliaciones de plazo y una suspensión. Las ampliaciones nº 1 y nº 2 se aprobaron en el ejercicio 2012, incrementaron el plazo de ejecución en trece meses y fueron debidas a la no disponibilidad de las infraestructuras de vía y plataforma del ramal exterior, por encontrarse todavía en proceso de licitación la ejecución de vía y en ejecución las obras de ejecución de la plataforma, no previéndose su finalización hasta el mes de junio de 2012.

La suspensión nº 1, de carácter total, se aprobó el 18 de abril de 2013, cuando se había ejecutado un 56 % del precio de adjudicación y transcurrido un año y siete meses desde el inicio de las

obras. Estuvo motivada por la imposibilidad de iniciar los trabajos en la fase 2 de la obra, al no haber licitado el contrato de montaje de vía, impidiendo ejecutar los trabajos de instalación de la catenaria, lo que pone de manifiesto una deficiente planificación. La Entidad justificó estas incidencias (dos ampliaciones y la suspensión nº 1) mediante el escrito de 25 de abril de 2019, que también sirvió de justificación en el expediente número 1 anterior, en el que hay que recordar que se indicaba que normalmente se contrata antes la electrificación de la vía que el montaje de la misma porque partes de ese contrato se ejecutan con anterioridad al extendido de balastro y reparto de traviesas, sin embargo tampoco en este caso se justifican las dilaciones en la ejecución de actuaciones que podrían haberse evitado con una planificación más diligente.

Los trabajos se reanudaron el 10 de noviembre de 2015, con el levantamiento de la suspensión, transcurridos dos años y seis meses. En la misma fecha del acuerdo de levantamiento se aprobó la ampliación nº 3 con un incremento del plazo inicial previsto de seis meses, al objeto de adaptar el replanteo a las nuevas necesidades de trazado recogidas en el citado contrato de montaje de la vía exterior.

La suspensión nº 2 de carácter total se acordó el 24 de mayo de 2016, transcurridos cuatro años y siete meses desde el inicio y cuando se habían certificado y ejecutado obras por importe de 972.003,71 euros, lo que supuso un 70,7 % del importe de adjudicación. Esta suspensión estuvo motivada por la imposibilidad de continuar con los trabajos de electrificación, ya que el 9 de mayo de 2016 se acordó la suspensión de las obras de montaje de vía (expediente nº 58 de la muestra). Los trabajos del contrato fiscalizado se reanudaron 3 de abril de 2017, una vez acordado el levantamiento de la suspensión del contrato de montaje de la vía, cuando había transcurrido unos once meses desde la suspensión total nº 2.

En el ejercicio 2017 se aprobaron dos ampliaciones más. La ampliación nº 4 incrementó el plazo en ocho meses más y estuvo motivada por la necesidad de ajustar los trabajos en la catenaria con el nuevo cronograma de trabajo de las obras de montaje de la vía. La ampliación nº 5 incrementó el plazo en dos meses y fue debida a la necesidad de hacer pruebas conjuntas de la línea entre Torrejón de Velasco, Atocha y Chamartín. En enero de 2018, fuera del periodo fiscalizado, se aprobó la ampliación nº 6 que incrementó el plazo en cuatro meses para llevar a cabo trabajos pendientes.

Según el resumen de certificaciones de julio de 2018 facilitado por el Entidad, en enero de 2018 se habían ejecutado trabajos por importe 1.369.178,13 euros, lo que representó un del 99,6 % del precio de adjudicación. Si bien, desde enero a julio 2018 no se tramitó certificación alguna, lo que no resulta coherente con el hecho de existir actuaciones pendientes de ejecutar que originaron la ampliación nº 6.

En definitiva, el contrato se recibió de conformidad en septiembre de 2018, por lo que el plazo de ejecución se dilató seis años y once meses por la aprobación de seis ampliaciones que lo incrementaron en treinta y tres meses, así como por la tramitación de dos suspensiones que lo paralizaron cuarenta y un meses, sin que tales incidencias incrementasen el precio de adjudicación.

- **El expediente nº 3**, que tuvo por objeto las instalaciones de enclavamientos, sistemas de protección del tren y sistemas de control, se formalizó el 22 de junio de 2015 por importe de 28.768.948,03 euros y con un plazo de ejecución inicial de cuarenta y un meses, de los que sólo se asignó un mes a la redacción del proyecto, un año para la ejecución de las obras y el resto para el mantenimiento desde la puesta en servicio. Las obras comenzaron el 18 de agosto de

2015, una vez entregado el proyecto en julio de 2015, por lo que las obras debieron finalizar en agosto de 2016.

Hasta la primera suspensión del contrato se aprobaron dos ampliaciones que incrementaron el plazo de ejecución en un año aproximadamente, motivadas por la necesidad de adecuar su ejecución con el avance de otros contratos, tales como el contrato de montaje de vía del tramo Atocha-Torrejón de Velasco (expediente nº 58 de la muestra) suspendido el 9 de mayo de 2016 al estar pendiente de la contratación de nuevas unidades de obras, y el contrato de la línea aérea de contacto para la conexión ferroviaria en ancho UIC entre las estaciones de Atocha y Chamartín, y para el tramo Atocha-Torrejón de Velasco respecto del cual se estaba tramitando una modificación del proyecto. Dichos motivos se pusieron de manifiesto en el acta de comprobación del replanteo.

El 19 de septiembre 2016 se acordó la suspensión nº 1 de carácter parcial que afectó, entre otros aspectos, a los sistemas de señalización, de proyección del tren y de telecomunicaciones fijas, al control de tráfico centralizado, así como a los sistemas de energía. Hasta ese momento el importe de obra ejecutada y certificada ascendió a 11.280.265,77 euros, lo que representó un 39,2 % sobre el importe de adjudicación. Estuvo motivada por la suspensión del contrato de montaje de vía (expediente nº 58 de la muestra) en mayo de ese mismo año. Los trabajos se reanudaron el 9 de diciembre de 2016, dos meses y medio después, una vez que se levantó la suspensión del expediente nº 58 citado, lo que permitió la continuación de las obras de instalaciones y enclavamiento.

En el ejercicio 2017 se aprobaron dos ampliaciones que incrementaron el plazo inicial de ejecución en catorce meses. La ampliación nº 3, en enero de 2017, fue debida a la necesidad de adecuar las actividades de enclavamiento e instalaciones afectadas por la suspensión, lo que motivó que la ejecución de las obras finalizara el 31 de agosto de 2017 y que las pruebas de validación y de puesta en servicio se efectuasen cuatro meses después, lo que originó la ampliación nº 4, en diciembre de 2017, motivada por el retraso en las pruebas de validación y fijó la fecha de finalización de la obra para 30 de junio de 2018.

Según el resumen de certificaciones de julio de 2018 facilitado por la Entidad, el importe ejecutado y certificado, hasta mayo de 2018, ascendió a 21.352.673,65 euros, lo que representó el 74,2 % del precio de adjudicación.

Fuera del periodo fiscalizado, se aprobaron dos ampliaciones del plazo de ejecución que lo incrementaron en nueve meses. La ampliación nº 5 estuvo motivada por una incidencia de seguridad en el nuevo enclavamiento de la Estación de Chamartín, por un fallo tecnológico durante los proceso de diseño y pruebas internas del software. La ampliación nº 6 por retraso en las pruebas de validación de los sistemas ERTMS.

Las obras comenzaron en agosto de 2015, por lo que debieron finalizar en agosto de 2016, sin embargo, el plazo inicial de ejecución de las mismas se incrementó en aproximadamente treinta y cinco meses debido a la tramitación de seis ampliaciones. Sin que las incidencias anteriormente descritas incrementasen el importe de adjudicación del contrato.

## **CORREDOR DEL MEDITERRÁNEO ÁREA-TARRAGONA**

Según el cuadro de financiación de octubre de 2018 facilitado por la ADIF-AV, la inversión prevista para el Corredor del Mediterráneo Área-Tarragona ascendió a 356.921 miles de euros. Los trabajos comenzaron en 2012 y se contemplaron actuaciones hasta 2021, con independencia de

la fecha prevista de entrada en explotación por tramos. En el periodo fiscalizado el importe ejecutado ascendió a 211.059 miles de euros, lo que representó un 42,5 % del importe estimado recogido en los programas de ejecución plurianual que ascendió 496.300 miles.

Durante el periodo fiscalizado ocho expedientes de contratación fueron objeto de suspensión, lo que supuso un 26,7 % sobre el total de los expedientes vigentes de dicha línea que ascendió a treinta, por un importe de adjudicación de 83.394.347,21 euros. Se han examinado cinco expedientes, lo que representa un 62,5 % del total de los expedientes que tuvieron alguna suspensión de la citada línea, por importe de adjudicación de 67.841.757,29 euros.

Salvo el expediente nº 8 que se adjudicó mediante procedimiento abierto criterio precio, el resto de los expedientes examinados se adjudicaron por procedimiento abierto criterios múltiples. Las bajas oscilaron entre el 48,9 % y el 11,9 %.

La suspensión de los cinco expedientes examinados fue debida a las siguientes causas: a la tramitación de contratos de obras complementarias, a la modificación del proyecto inicial, a que su ejecución dependía del progreso de otros trabajos que se encontraban en ejecución y, finalmente, a la toma de decisiones por parte del Ministerio de Fomento, todo ello de acuerdo con el siguiente detalle que a continuación se expone.

### **Suspensión por la tramitación de un contrato de obras complementarias**

- **El expediente nº 4**, cuyo objeto consistió en la conexión en la Estación de Cambrils se adjudicó el 12 de noviembre de 2010, por la Secretaría de Estado de Planificación e Infraestructuras del Ministerio de Fomento, por importe de 17.341.475,69 euros, y con un plazo de ejecución de veintidós meses, contrato en el que se subrogó ADIF por Resolución de 11 de noviembre de 2012 del Ministerio de Fomento.

El acta de comprobación del replanteo se levantó el 30 de noviembre de 2010, quedando suspendida la iniciación de las obras en aplicación de los Acuerdos del Consejo de Ministros de 29 de enero y 20 de mayo de 2010 de no disponibilidad de crédito a las inversiones de infraestructuras en 2010 y 2011 y ajuste a las necesidades de consolidación en los dos ejercicios siguientes. Los trabajos se reanudaron el 6 de septiembre de 2012, acordado el levantamiento de la suspensión por lo que el contrato estuvo paralizado durante veintidós meses.

En febrero de 2014 se aprobó la modificación nº 1 que supuso, básicamente, un decremento del precio de adjudicación de 223,52 euros, sin que afectase al plazo de ejecución. Dicho modificación tuvo por objeto la supresión o reducción de algunas unidades de obra, al objeto de conseguir un ahorro económico como consecuencia de las restricciones presupuestarias existentes.

Desde la formalización de la modificación nº 1, de 28 de febrero de 2014 hasta la suspensión nº 2 en septiembre de 2016 se tramitaron siete ampliaciones del plazo inicial de ejecución, que lo incrementaron en veintinueve meses aproximadamente, finalizando el contrato para enero de 2017. Las ampliaciones estuvieron motivadas por diversas causas, tales como inclemencias meteorológicas, concurso de acreedores de la fábrica de vigas prefabricadas, la necesidad de dar una nueva definición a los viales de acceso a la Estación de Cambrils, la ubicación de un aparcamiento y nuevas afecciones de servicios para su integración en el planeamiento urbanístico del Ayuntamiento. En definitiva, cuestiones que en su mayoría se podrían haber solventado en la fase de preparación del contrato, evitando tan numerosos aplazamientos en su ejecución.

El 26 de septiembre de 2016 se acordó la suspensión nº 2 de carácter total, cuando se encontraban ejecutados y certificados trabajos por importe de 16.988.575,51 euros, lo que representó un 98 % sobre el importe vigente en ese momento. La suspensión estuvo motivada por la necesidad de redactar un proyecto de obras complementarias para completar los trabajos no previstos en el modificado nº 1. Estos trabajos se reanudaron el 2 de diciembre de 2016, una vez adjudicado el contrato de obras complementarias, el 18 de noviembre de 2016, por importe de 1.179.262,23 euros, lo que representó un 6,8 % sobre el precio de adjudicación del contrato principal, con un plazo de ejecución de cinco meses y que se formalizó el 12 de diciembre de 2016.

Las citadas obras complementarias tuvieron por objeto la realización de algunos de los siguientes trabajos, entre otros, definir un nuevo mobiliario para el interior de las taquillas y para el despacho del jefe de la estación, accesorios de baño en los vestuarios del personal y aseos de la estación, definición de la disposición de señalética dentro de la estación, definición de las instalaciones para el funcionamiento de venta de billetes, así como ordenación y equipamiento del espacio destinado a motocicletas y bicicletas, si bien, no quedó acreditado en el expediente que tales actuaciones no pudieran separarse técnicamente del contrato principal, ni que su ejecución estuviesen motivada por circunstancias imprevistas, por lo que no se ajustó a lo dispuesto en el artículo 155 b) de LCSP/2007.

En el ejercicio 2017 se aprobaron dos ampliaciones del plazo de ejecución que lo incrementaron en diez meses, fijando la finalización del contrato para febrero de 2018. La ampliación nº 8 se aprobó en abril de 2017, motivada por la necesidad de compaginar la ejecución del contrato fiscalizado con la ejecución de las obras complementarias. En septiembre de 2017 se aprobó la ampliación nº 9 por la necesidad de incorporar al contrato principal nuevas unidades de obra, mediante la tramitación del modificado nº 2.

Hasta junio de 2018, el importe ejecutado y certificado de este expediente ascendió a 18.618.902,51 euros, lo que supuso un 103,7 % del importe vigente que ascendió 17.959.036,92 euros (incluye el modificado nº 1 y la revisión de precio que ascendió a 617.784,75 euros), lo que pone de manifiesto la existencia actuaciones ejecutadas y certificadas sin cobertura contractual.

Fuera del periodo fiscalizado se aprobaron cuatro ampliaciones y la modificación nº 2 del proyecto inicial. Las ampliaciones incrementaron el plazo de ejecución en doce meses y estuvieron motivadas por la tramitación de la modificación del proyecto, así como por la realización de trabajos relacionados con el suministro de agua y de energía eléctrica.

Por Resolución de 14 de febrero de 2019 se aprobó el expediente y el gasto de la modificación nº 2 del proyecto inicial y la declaración de abono de las actuaciones ejecutadas por importe de 1.733.164,76 euros, de los cuales 673.284,98 euros correspondieron a actuaciones incluidas en el modificado, lo que representó un 3,88 % del precio de adjudicación y 1.059.879,78 euros correspondieron a la declaración de abono correspondientes a actuaciones ya ejecutadas, lo que supuso un 6,11 % sobre el citado importe de adjudicación.

De acuerdo con la documentación que obra en el expediente, el modificado estuvo motivado por la concurrencia de una serie de circunstancias relevantes que afectaron a los trabajos previstos en el proyecto inicial, sin que estas se hayan concretado. Si bien, el modificado incluía gran cantidad de actuaciones, que representaban más del 50 % de su importe, que habían sido ejecutadas sin autorización ni previa formalización y que, por lo tanto, debían ser objeto de regularización.

Los trabajos debieron comenzar en noviembre de 2010, por lo que debería haber finalizado en septiembre de 2012, ya que el plazo de ejecución inicial fue de veintidós meses. Si bien, según escrito de la Entidad fiscalizada de abril de 2019, no estaba prevista su finalización hasta mayo de 2019, debido a la aprobación de trece ampliaciones que incrementaron el plazo de ejecución en cincuenta y un meses, aproximadamente y que estuvo paralizado veintitrés meses y medio por dos suspensiones.

El importe vigente del contrato ascendió a 19.692.201,68 euros, lo representó un incremento del 13,6 % del precio de adjudicación, por importe de 2.350.725,99 euros, que fue debido a la aprobación de dos modificados y a una revisión de precios.

### **Suspensión por la tramitación de una modificación del proyecto**

- **El expediente nº 5**, se formalizó el 8 de mayo de 2015 por importe de 546.330,04 euros y con un plazo de ejecución de cinco meses, tuvo por objeto la construcción de una salida de emergencia del Túnel de los Rojales de la conexión ferroviaria Corredor Mediterráneo Área de Tarragona. Las obras no se iniciaron hasta el 13 de julio de 2015, según el acta de comprobación de replanteo, al no estar disponibles los terrenos necesarios para la ejecución de la galería de evacuación. Además en la citada acta se indicó que se estaban realizando las gestiones para disponer del permiso del propietario de los terrenos donde se encontraban las construcciones abandonadas a demoler y la cantera a restaurar previstas en el proyecto.

Hasta la primera suspensión, este expediente fue objeto de dos ampliaciones de plazo de ejecución que lo incrementaron en cinco meses. La primera se aprobó el 2 de diciembre 2015 y supuso un incremento del plazo de ejecución de 3 meses y estuvo motivada por la necesidad de obtener autorización administrativa para el uso de explosivos necesarios para realizar los trabajos de excavación de la galería (salida de emergencia), lo que pone de manifiesto una deficiente planificación de los trabajos, ya que el objeto de este contrato era precisamente la construcción de la salida de emergencia en un túnel. La segunda ampliación se acordó el 7 de marzo de 2016, incrementó en dos meses el plazo de ejecución, debido a la necesidad tramitar una modificación del proyecto constructivo.

El 9 mayo de 2016 se acordó la suspensión nº 1 de carácter total, hasta ese momento el importe de la obra ejecutada y certificada ascendía a 48.414,92 euros, lo que representó un 8,9 % sobre el importe de adjudicación y habían transcurrido diez meses desde el comienzo de las obras. Estuvo motivada porque todavía se encontraba en tramitación la modificación del proyecto inicial citada en el párrafo anterior y fue debida a la necesidad de adecuar las obras a la información geotécnica obtenida en la fase de ejecución, así como por la falta de disponibilidad de los terrenos necesarios para la ejecución de la galería de evacuación y por la realización de gestiones para disponer del permiso del propietario de los terrenos donde se encontraban las construcciones abandonadas a demoler y la cantera a restaurar.

Trascurridos cinco meses y medio de la citada suspensión, el 31 de octubre de 2016, se reanudaron con carácter parcial las obras, continuando suspendidos los trabajos afectados por la demolición de las construcciones abandonadas, por seguir sin estar disponibles los terrenos.

Hasta la aprobación de la segunda suspensión se tramitaron tres ampliaciones más del plazo inicial de ejecución que lo incrementaron en once meses. La ampliación nº 3 se aprobó el 25 de noviembre de 2016, incrementó el plazo de ejecución en seis meses y tuvo por objeto ejecutar las obras pendientes tras el levantamiento de la suspensión, sin que conste mayor concreción al

respecto. La ampliación nº 4 se acordó el 14 de mayo de 2017 e incremento el plazo de ejecución en cuatro meses y fue debida a un menor rendimiento de lo previsto en los trabajos de excavación y sostenimiento de la galería, (al no haberse podido realizar un doble turno, por falta de suministro de explosivo en horario nocturno, y a la imposibilidad de ejecutar algunos trabajos en el interior de la galería, como la ejecución del revestimiento). La quinta y última ampliación, de 20 septiembre de 2017, incrementó el plazo de ejecución en un mes, motivada por la imposibilidad de ejecutar las demoliciones previstas en el proyecto al no haberse obtenido el permiso del propietario, lo que hizo necesaria la expropiación de los terrenos y motivó la suspensión de las obras.

El 14 de octubre de 2017 se autorizó la suspensión nº 2 de carácter total por la imposibilidad de ejecutar las demoliciones previstas en el proyecto inicial (construcciones abandonadas), al continuar pendiente la obtención del permiso del propietario, lo que hizo necesaria la expropiación de dichos terrenos. Hasta ese momento el importe de las obras ejecutadas y certificadas ascendía a 441.516,50 euros, lo que representó un 80,8 % sobre el importe de adjudicación, si bien, la certificación correspondiente al mes de septiembre fue cero, por lo que los trabajos se encontraban suspendidos con anterioridad.

Según información de la Entidad de abril de 2019, el contrato continúa suspendido desde octubre de 2017 cuando se acordó la suspensión, pendiente de resolverse las expropiaciones de terrenos necesarias para aprobación del proyecto modificado. La ejecución del citado contrato debió finalizar en diciembre de 2015, ya que los trabajos comenzaron en julio de ese mismo año y el plazo de ejecución fue de cinco meses, si bien dicho plazo experimentó un incremento de dieciséis meses por la aprobación cinco ampliaciones y, además, estuvo paralizado por cinco meses y medio por la suspensión nº 1 y continúa suspendido.

- **El expediente nº 7**, cuyo objeto fue la construcción de la Estación de L'Hospitalet De L'Infant-Vandellós y PAET De Mont-Roig, se formalizó en 17 de junio de 2015, por un importe de 2.094.057,89 euros y con un plazo de ejecución inicial de dieciséis meses.

La comprobación de las obras se efectuó el 1 de julio de 2015, iniciándose las mismas en la parte correspondiente al edificio y urbanización, salvo la parte de los andenes de la Estación de L'Hospitalet De L'Infant- Vandellós y PAET De Mont-Roig, pendientes de la construcción de muros y rellenos de andenes, cuya ejecución se recogió en de otro expediente.

El 25 de abril de 2016 se acordó la suspensión total cuando habían transcurrido aproximadamente nueve meses desde su inicio y ejecutado y certificado obras por importe de 3.044,59 euros, lo que representó un 0,15 % sobre el importe de adjudicación, motivada por la necesidad de tramitar una modificación del proyecto inicial para incorporar unidades de obra no previstas y que eran necesarias para continuar con el desarrollo normal de las obras. Los trabajos se reanudaron el 2 de diciembre de 2016 con el levantamiento parcial de la suspensión, al autorizarse la continuación provisional en noviembre de ese mismo año de las obras incluidas en el modificado aunque continuaban suspendidas algunas actuaciones cuya ejecución estaba condicionada por la ejecución de la obra de conexión ferroviaria Corredor del Mediterráneo-LAV Madrid-Barcelona-Frontera francesa.

El 14 de junio de 2017 se acordó el levantamiento total de la suspensión, una vez concluida la ejecución de los muros de andenes, el relleno de los mismos y las escaleras del paso inferior por parte de la obra de conexión ferroviaria Corredor del Mediterráneo-LAV Madrid-Barcelona-Frontera francesa. Hasta ese momento se había ejecutado obra por importe de 215.351,17 euros.

En octubre de 2017 se adjudicó un contrato de obras complementarias por importe de 969.491,80 euros, lo que supuso un 46,3 % sobre el precio de adjudicación del principal. Estuvo motivado por la necesidad de completar los trabajos incluidos en el modificado (que se encontraba todavía pendiente de aprobación) y que afectó fundamentalmente a las instalaciones y equipamiento del edificio de viajeros, al mobiliario de los andenes, al aparcamiento y al cerramiento de la estación. Tales actuaciones complementarias se justificaron por tratarse de obras que no figuraban ni en el proyecto ni en el contrato principal, debido a circunstancias imprevistas y que no podían separarse técnicamente del proyecto primitivo, sin causar inconvenientes mayores, si bien no se acreditaron las circunstancias imprevistas ni los graves inconvenientes, por lo que no concurren los supuestos de hecho para adjudicar tales actuaciones como obras complementarias, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 171.b) del TRLCSP. A mayor abundamiento la Entidad indicó que su ejecución de forma independiente constituía un obstáculo para el cumplimiento de los plazos, lo que resulta contradictorio con el hecho de que este expediente fue objeto de varias ampliaciones durante su ejecución. En concreto, en el ejercicio 2017 se aprobó la ampliación nº 1 que incrementó el plazo en nueve meses, motivada por la necesidad de ajustar la ejecución de las obras a estas incidencias.

Asimismo, con posterioridad al periodo fiscalizado se autorizaron tres ampliaciones más con un incremento del plazo de once meses, motivadas por el retraso en la definición de la red de comunicación de la estación, por estar pendiente los permisos para completar la ejecución de la acometida eléctrica y por estar pendiente, también, la modificación de contrato.

Finalmente en octubre de 2018 se aprobó un gasto por importe de 65.201,48 euros en concepto de revisión de precios. En relación con la revisión de precios, se da la circunstancia de que el adjudicatario, según la cláusula 20 de los pliegos que rige la citada contratación, renunció a la revisión de precios durante el plazo inicial acordado de ejecución y por esta renuncia obtuvo en la licitación 15 puntos, lo que motivó que fuese la oferta económicamente más ventajosa. Sin embargo, finalmente hubo de abonarse una cantidad por este concepto debido al incumplimiento del plazo de ejecución inicial. Al respecto cabe poner en cuestión el hecho de que se valore en el procedimiento de adjudicación la renuncia a la revisión de precios durante el plazo inicialmente acordado de ejecución, cuando con carácter general el plazo inicial es incumplido en la mayoría, si no en todos, los contratos.

Hasta mayo de 2018 se habían ejecutado y certificado trabajos por importe de 2.162.508,82 euros, lo que representó un 103,3 % sobre el importe de adjudicación, por lo que existieron actuaciones ejecutadas fuera del proyecto que deberán regularizarse mediante la modificación que está en tramitación, por un importe estimado de 193.899,40 euros. Según información adicional de la Entidad, de febrero de 2019, el modificado está pendiente de la aprobación técnica del proyecto, lo que resulta sorprendente pues se encuentran ejecutadas todas las actuaciones, además de no ajustarse a lo dispuesto en el artículo 234.4 del TRLCSP que establece un plazo de seis meses para su aprobación desde que se acordase la continuación provisional de las obras, efectuada en noviembre de 2016.

Los trabajos comenzaron en julio de 2015, por lo que debieron finalizar en noviembre de 2016, ya que el plazo inicial de ejecución fue de dieciséis meses, si bien dicho plazo se incrementó en veinte meses debido a la aprobación de cuatro ampliaciones.

### **Suspensión del contrato debida a que su ejecución dependía del progreso de otros trabajos que no habían finalizado a tiempo**

Este **expediente nº 8**, que tuvo por objeto la electrificación de la Variante de Vandellós, en la actual subestación eléctrica de tracción de Mont-Roig y en la subestación eléctrica móvil en Mont-Roig, se formalizó el 3 de julio de 2015, por importe de 675.612,67 euros y por un plazo de ejecución inicial de seis meses.

Las obras se iniciaron en julio de 2015, si bien en diciembre de 2015 se acordó la suspensión total de las mismas, cuando se encontraba ejecutado y certificado trabajos por importe 321.528,25 euros, lo que supuso un 47,6 % de importe de adjudicación, y cuando estaba prácticamente terminado el plazo inicial de ejecución, debido a que la puesta en servicio de la variante, prevista para diciembre de ese mismo año, no se había efectuado. Según información facilitada por la Entidad en abril de 2019, en ese año 2015 se contrataron varias obras necesarias para completar la ejecución de ese tramo y ponerlo en servicio. Las obras se reanudaron el 24 de abril de 2017, un año y cuatro meses después.

Con posterioridad, se aprobaron dos ampliaciones que incrementaron el plazo de ejecución en unos ocho meses. La primera, estuvo motivada por la necesidad de variar la posición de las instalaciones ante las dificultades encontradas en el emplazamiento inicialmente previsto, poniéndose nuevamente de manifiesto la deficiencia planificación y preparación de los contratos, y la segunda estuvo motivada por el retraso en la finalización de otras actuaciones a las que tenía que dar servicio la subestación.

Hasta noviembre de 2017 se habían ejecutado y certificado trabajos por importe de 619.713,03 euros lo que representó un 91,7 % del importe vigente. En definitiva, las obras se iniciaron en julio de 2015, por lo que debieron finalizar en enero de 2016, ya que el plazo de ejecución fue de seis meses, sin embargo el plazo se incrementó en más de siete meses por la aprobación de dos ampliaciones del plazo de ejecución y estuvo suspendido dieciséis meses y medio por la necesidad de ejecutar previamente otras actuaciones.

### **Suspensión debida a la toma de decisiones del Ministerio de Fomento**

El **expediente nº 6** que tuvo por objeto la Estación Central de Reus, se adjudicó el 17 de diciembre de 2009 por la Dirección General de Ferrocarriles del Ministerio de Fomento por importe de 47.184.281,00 euros y con un plazo de ejecución de veinticuatro meses.

Las obras se iniciaron de forma parcial el 16 de enero de 2010, al no disponerse de la totalidad de los terrenos, según se recoge en el acta de comprobación del replanteo de 15 de enero de 2010, por lo que debieron finalizar en enero de 2012.

Con anterioridad al periodo fiscalizado, en agosto de 2010 se acordó la ampliación del plazo nº 1 que incrementó el plazo de ejecución en treinta y ocho meses, en cumplimiento de la Instrucción del Secretario de Estado de Planificación e Infraestructura del Ministerio de Fomento en relación con la reprogramación presupuestaria de contratos de obras y servicios de 22 de julio de 2010, por aplicación de los Acuerdos del Consejo de Ministros de 20 de enero de 2010 y 20 de mayo de 2010 de no disponibilidad de crédito a las inversiones de infraestructuras en 2010 y 2011 y ajuste a las necesidades de consolidación en los dos ejercicios siguientes.

En octubre de ese mismo año se acordó la suspensión total que afectó a todos los capítulos del proyecto. El importe de las unidades de obras suspendidas ascendió a 46.084.281 euros, lo que representó el 97,7 % del importe de adjudicación de la obra y los trabajos se reanudaron el 19 de octubre de 2015.

En septiembre de 2015 se autorizó la redacción del proyecto modificado nº 1 y la continuación provisional de los trabajos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 234.4 del TRLCSP, por un importe estimado de 865.485,29 euros, lo que representó un 1,8 % del importe de adjudicación. El citado modificado, que se encuentra en abril de 2019 todavía en tramitación, consiste en la realización de las actuaciones necesarias para completar y dar continuidad a la plataforma de la nueva variante entre Vandellós y Tarragona, ya que su no ejecución impedía el desarrollo de los trabajos de montaje de vía, electrificación e instalaciones de seguridad cuyos contratos se encontraban en ejecución.

En octubre de 2017 se acordó la suspensión total debido a que se encontraba pendiente de la decisión del Ministerio de Fomento sobre la necesidad de ejecución de una nueva Estación en Reus. Hasta ese momento se había ejecutado y certificado obras por importe de 941.352,49 euros, lo que representó un 2 % del precio de adjudicación, si bien desde marzo de 2017 hasta octubre de ese mismo año las certificaciones fueron cero. Los trabajos no se han reanudado.

## **CORREDOR DEL MEDITERRÁNEO**

De conformidad con el cuadro de financiación de octubre de 2018 facilitado por la Entidad, la inversión prevista para el Corredor de Mediterráneo ascendió a 3.918.801 miles de euros. Los trabajos en la citada línea comenzaron en 2013 y se contemplaban actuaciones para más allá de 2025 con independencia de la fecha prevista de entrada en explotación por tramos. Durante el periodo fiscalizado, de 31 de diciembre de 2013 a 31 de diciembre de 2017, las actuaciones ejecutadas pasaron de representar el 0,02 % del presupuesto previsto, al 4,73 %. El importe ejecutado en el citado periodo ascendió a 184.581 miles de euros, lo que representa un 26,8 % del importe estimado, recogido en los programas de actuación plurianual que se situaba en un importe de 687.843 miles.

Durante el periodo fiscalizado dos expedientes de contratación, cuyo importe total de adjudicación ascendió a 33.968.790,48 euros, fueron objeto de suspensión. Representaron el 11,1 % sobre el número de expedientes vigentes, que eran dieciocho y ambos han sido objeto de fiscalización. Dichos expedientes se adjudicaron mediante procedimiento abierto criterios múltiples, siendo significativa la baja del expediente nº 10 de la muestra que ascendía a un 46 % sobre el presupuesto de licitación por importe de 17.564.225,76 euros.

En ambos casos la suspensión estuvo motivada por la imposibilidad de ejecutar la prestación en los términos inicialmente pactados, lo que motivó que en el expediente nº 9, que tuvo por objeto la implantación de sistemas ERTMS en el tramo de Castellbisbal-Murcia, se tramitase una modificación del proyecto, y en el expediente nº 10, cuyo objeto consistió en la implantación del ancho estándar en el tramo Castellbisbal-Murcia, subtramo Castelló-Vinarós, vía y electrificación, se resolviese el citado contrato.

### **Suspensión por imposibilidad de ejecutar la prestación en los términos inicialmente previstos, determinando la tramitación de una modificación del proyecto inicial**

La suspensión parcial del **expediente nº 9**, formalizado el 8 de enero de 2015, con un importe de adjudicación de 24.488.790,48 euros, un plazo inicial de ejecución de quince meses y que tuvo por objeto la implantación de sistemas ERTMS en el tramo de Castellbisbal-Murcia, se acordó el 25 de junio de 2015, cuando habían transcurrido cuatro meses desde el acta de comprobación del replanteo en la que se acordó el comienzo de los trabajos y sin que se hubiese ejecutado unidad de obra alguna.

Dicha suspensión estuvo motivada por la falta de adecuación de las obras de infraestructuras a la situación inicial del proyecto. La suspensión afectó a todos los trabajos entre Castelló y Vandellós, quedando supeditados por la adecuación de la infraestructura a las condiciones definidas en el proyecto o a la modificación del proyecto para adaptarse a la situación real.

En diciembre de 2015 se aprobó una ampliación del plazo de ejecución de catorce meses que estuvo motivada por circunstancias excepcionales no recogidas en el proyecto, tales como que los proyectos sobre la configuración de vías y anchos entre Valencia y Castellón, que debían ejecutarse con anterioridad al expediente fiscalizado, habían sido modificados y los proyectos de vía e instalaciones de seguridad entre Castellón y Vandellós no estaban ejecutados. En junio de 2017 se aprobó la ampliación nº 2 por un plazo de catorce meses por los mismos motivos anteriormente señalados.

Los trabajos comenzaron en febrero de 2015, por lo que debieron finalizar en mayo de 2016, ya que el plazo inicial de ejecución fue de quince meses, sin embargo debido a la aprobación de dos ampliaciones, éste se incrementó en veintiocho meses y fijó la finalización de los trabajos para septiembre de 2018, sin que dicho incremento repercutiese en el precio del contrato.

Según información facilitada por la Entidad, el importe ejecutado y certificado hasta marzo de 2018 ascendía a 10.725.485,74 euros, lo que representaba un 43,8 % del importe de adjudicación.

Fuera del periodo fiscalizado, mediante Resolución de 10 de abril de 2018 se aprobó el expediente y el gasto correspondiente a una modificación del citado contrato por un importe de 1.686.458,83 euros, lo que supuso un incremento del 6,9 % sobre el importe de adjudicación del contrato y sin variación en el plazo, formalizándose el 11 de mayo de 2018. Este modificado fue debido a que los proyectos que debían ejecutarse con anterioridad entre Castellón y Valencia habían sido modificados en su alcance y configuración de vías y anchos y a que, por otra parte, los proyectos de vía e instalaciones de seguridad previos entre Castellón y Vandellós no estaban ejecutados o, en algunos casos, ni siquiera se habían licitado, dando lugar a la imposibilidad de realizar parte de las prestaciones del expediente nº 9. Esta incidencia se justificó por la inadecuación del proyecto o de las especificaciones de las prestaciones por causas objetivas que determinaron su falta de idoneidad puestas de manifiesto con posterioridad a la adjudicación del contrato y que no fueron previsibles con anterioridad aplicando toda la diligencia requerida de acuerdo con una buena práctica profesional en la elaboración del proyecto o en la redacción de las especificaciones técnicas, según se establece en el artículo 107.1 b) del TRLCSP, sin embargo los hechos evidencian que una adecuada planificación y coordinación de todos los contratos relacionados con el tramo entre Castellón y Vandellós hubiera evitado sus posteriores suspensiones, modificaciones y ampliaciones de plazo de ejecución.

### **Suspensión por imposibilidad de ejecutar la prestación en los términos inicialmente previstos dando lugar a la resolución del contrato**

La suspensión total del **expediente nº 10**, que se formalizó el 12 de junio de 2014, por un importe de 9.480.000 euros y con un plazo de ejecución de quince meses, tuvo su origen en la implantación de vía doble en ancho estándar en el tramo Castellbisbal-Murcia, subtramo Castello-Vinarós, vía y electrificación, y se acordó el 7 de enero de 2016, cuando quedaba solo un mes para la finalización del plazo de ejecución, si bien desde abril de 2015 el importe de las certificaciones fue cero, por lo que pudiera considerarse que la obra estuvo paralizada casi un año antes de acordarse la suspensión. Hasta ese momento se habían ejecutado y certificado trabajos por importe 505.116,12 euros, lo que representaba un 5,3 % sobre el importe de adjudicación. Dicha incidencia fue debida a que, una vez contratadas las obras, varios operadores ferroviarios y centros de producción solicitaron continuar operando en ancho ibérico, ya que el esquema de vías (ancho estándar) inicialmente previsto requería ajustar sus instalaciones y material móvil, por lo que el Ministerio determinó modificar el esquema de vía.

Por Resolución del órgano de contratación de 12 de septiembre de 2017 se acordó finalmente la resolución del contrato y se reconoció una indemnización de 43.873,94 euros al adjudicatario por los daños y perjuicios acreditados. La resolución del contrato estuvo motivada por la imposibilidad de ejecutar la prestación en los términos inicialmente pactados en base a lo establecido en el PCP y en el PCG para contratos de obras e instalaciones sometidos al ámbito de aplicación de la Ley 31/2007. Las circunstancias que determinaron la imposibilidad de ejecución consistieron en cambios en la explotación prevista siguiendo las decisiones del Ministerio de Fomento.

El contratista interpuso una reclamación por importe de 1.210.485,94 euros, lo que representó un 12,8 % del importe de adjudicación de 9.480.000 euros, al considerar que la causa de resolución de contrato fue su suspensión por un plazo superior a ocho meses. Al finalizar los trabajos de campo se encontraba en tramitación.

### **EJE ATLÁNTICO DE ALTA VELOCIDAD**

Según el cuadro de financiación de octubre de 2018 facilitado por la Entidad, la inversión prevista para el Eje Atlántico de alta velocidad ascendió a 941.414 miles de euros. Los trabajos comenzaron en 2011 y se contemplan actuaciones hasta 2021, con independencia de la fecha prevista de entrada en explotación por tramos. Durante el periodo fiscalizado se ejecutaron 350.894 miles de euros, lo que representó un 98,8 % respecto del importe previsto en los programas de ejecución plurianual de cada uno de los ejercicios fiscalizados, que ascendía a 355.200 miles.

Durante el periodo fiscalizado fueron objeto de suspensión tres de los sesenta y nueve expedientes que se encontraban en curso, con un importe de adjudicación total de 36.585.402,83 euros. Estos tres expedientes han sido objeto de fiscalización.

Salvo el expediente nº 13 que se adjudicó mediante un concurso de proyectos, según lo establecido en el artículo 93 y siguientes de la Ley 31/2007, los otros dos (nº 11 y nº 12 de la muestra) se adjudicaron mediante procedimiento abierto según el criterio de la oferta económicamente más ventajosa, sus bajas fueron de 57,8 % y 29,4 %, respectivamente.

Las suspensiones estuvieron motivadas por imposibilidad de solicitar la recepción de las obras, por la imposibilidad de comenzar los trabajos y para ajustar la ejecución del contrato al cumplimiento de los plazos previstos en la normativa.

**Suspensión por imposibilidad de solicitar la recepción de las obras, a pesar de encontrarse totalmente terminadas, puesto que la obra ejecutada no se correspondía con la reflejada en el proyecto**

La suspensión del **contrato nº 11**, formalizado el 21 de octubre de 2013, con un importe de adjudicación de 27.764.554,40 euros y que tuvo por objeto la construcción de la superestructura de la vía en el tramo Vilagarcía De Arousa-Padrón, se acordó el 25 de septiembre de 2015, cuando se encontraba ejecutado y certificado el 92 % del importe de la obra, si bien desde el mes de julio no se habían ejecutado ni certificado más unidades de obra. Esta suspensión obedeció a la imposibilidad de solicitar la recepción de las obras, a pesar de encontrarse totalmente terminadas, puesto que la obra ejecutada no se correspondía con la reflejada en el proyecto, lo que motivó la tramitación de una modificación del proyecto para regularizar las actuaciones ya ejecutadas y que estaban pendientes de aprobación económica del modificado.

Los trabajos se reanudaron con el acuerdo de levantamiento de la suspensión de 2 de febrero de 2016 y el 3 de febrero de 2016 se formalizó el modificado, que supuso una minoración del precio del contrato principal de 658.170,26 euros, como consecuencia de añadir 584.309,10 euros en concepto de actuaciones ya ejecutadas no contempladas en el proyecto inicial y suprimir unidades de obra por importe de 1.242.479,36 euros, lo que supuso una minoración del 2,4 % del importe de adjudicación.

En el expediente el modificado se motivó por la concurrencia de alguna de las circunstancias recogidas en el art 107.1 del TRLCSP, fundamentalmente errores u omisiones en la redacción del proyecto (por ejemplo, la distancia entre los aparatos de dilatación prevista en el proyecto era insuficiente), así como por la inadecuación del proyecto por causas objetivas relacionadas con la seguridad que se pusieron de manifiesto con posterioridad a la adjudicación del contrato (como la afección al gaseoducto Villalba-Tui). En relación con este segundo aspecto, la empresa suministradora ya determinó las condiciones que habrían de darse en el gaseoducto en junio de 2009, mucho antes de la adjudicación del contrato fiscalizado, escrito que se cita expresamente en la motivación de la modificación, por lo que las causas objetivas que motivaron la modificación no se pusieron de manifiesto tras la adjudicación del contrato, como requiere el apartado b) del precepto antes citado del TRLCSP. Por otra parte, para el camino de acceso entre túneles, el modificado consistió en el aprovechamiento de un vial ejecutado de manera provisional, mediante las expropiaciones de terrenos ocupados por el camino provisional para convertirlo en vial definitivo y que sirviera de acceso a la zona de emergencia entre túneles, ya que el vial previsto era poco adecuado.

Por otro lado, se utilizaron algunos aparatos de vía propiedad de ADIF-AV adquiridos para otras líneas de alta velocidad con el fin de reducir los tiempos de acopio de materiales al mínimo estrictamente necesario, evitando así que se produjese su deterioro, lo que motivó una reducción de las unidades de obras destinadas al suministro de los citados aparatos por importe de 1.463.843,43 euros, lo que representó un decremento del 5,3 % respecto del importe de adjudicación. Dicha actuación podría suponer una alteración de las condiciones de la licitación y adjudicación, ya que de haberse conocido por los licitadores hubieran podido presentar ofertas diferentes, lo que no se ajustaría a lo dispuesto en el artículo 107.2 del TRLCSP, según el cual la modificación del contrato no podrá alterar las condiciones esenciales de la licitación y

adjudicación, y se entenderán alteradas cuando la modificación altere la relación entre la prestación contratada y el precio, tal y como quedó definida por las condiciones de la adjudicación, de conformidad con el artículo 107.3 b) del TRLCSP.

El comienzo de los trabajos del contrato fiscalizado tuvo lugar el 21 de febrero de 2014, con un plazo inicial de ejecución de nueve meses, por lo que debió finalizar en noviembre de 2014. Sin embargo, la recepción del contrato se efectuó finalmente el 20 de abril de 2016, un año y cinco meses más tarde. El citado retraso estuvo motivado por la aprobación de ocho ampliaciones del plazo de ejecución inicial que lo incrementaron once meses, aproximadamente, así como por la suspensión que duró cuatro meses y ocho días, sin que se produjese variación de costes. Las ampliaciones fueron debidas a la necesidad de reprogramar los trabajos de este contrato con otros tales como la lineación de la vía en los túneles de Quintero y Valicovas, suministro de aparatos de escape, así como por circunstancias climatológicas.

Por último, el importe de adjudicación de este expediente experimentó una disminución total del 6,7 % por importe de 1.857.733,31 euros, debido a la formalización del modificado nº 1, al que se hace referencia con anterioridad y que supuso una minoración de 658.170,26 euros, a la certificación final, aprobada mediante Resolución de 14 de noviembre de 2016, que fue negativa por valor de 496.255,20 euros, en lo que respecta a la revisión de precios y a un adicional de ejecución a favor de ADIF-AV por diferencias en la medición de lo realmente ejecutado respecto al presupuesto vigente de (703.307,85) euros.

El contratista interpuso dos reclamaciones por importe de 2.856.754,31 euros, lo que representó un 10,3 % respecto del importe de adjudicación de 27.764.554,40 euros. Una de las reclamaciones estuvo motivada por la falta de aceptación de precios nuevos para la ejecución de trabajos no contemplados en el proyecto inicial y por la aprobación de la modificación del contrato que motivó la suspensión, cuyo importe ascendió a 517.455,60 euros y la otra reclamación fue debida a mayores costes ocasionados por la ampliación del contrato por importe de 2.339.298,71 euros. Ambas reclamaciones al finalizar los trabajos de campo se encontraban en tramitación.

### **Suspensión por imposibilidad de comenzar los trabajos**

El **expediente nº 12**, que tuvo por objeto la instalación de pantallas acústicas en el tramo Vigo- Padrón, se formalizó el 23 de julio de 2015, por un importe de adjudicación de 3.375.085,72 euros y con un plazo inicial de ejecución de seis meses.

Las actuaciones se iniciaron el 15 de septiembre de 2015 con un retraso de dos meses desde la formalización, debido a la necesidad de redefinir parte del proyecto, ya que la ejecución de las actuaciones no podía realizarse en las condiciones descritas en el proyecto constructivo, lo que dio lugar a que en el acta de comprobación del replanteo de fecha de 21 de agosto de 2015 se acordase el inicio de parte de las actuaciones (16 pantallas de las 68 pantallas definidas en el proyecto) y se firmase la suspensión parcial temporal de aquellas otras que requerían un estudio posterior por no ajustarse al proyecto constructivo.

Durante su ejecución se produjeron dos incidencias: una ampliación del plazo y una suspensión total. La primera se acordó el 6 de marzo de 2016 e incrementó el plazo inicial en seis meses, para ajustar dicho plazo a la situación producida en el comienzo de los trabajos. La segunda incidencia se acordó el 6 de septiembre de 2016 y fue debida a que su ejecución no resultaba adecuada ni viable ya que las presiones de viento que define el proyecto para las pantallas eran superiores al valor máximo permitido por la pantalla, lo que pone de manifestó que las actuaciones

preparatorias no se realizaron con la debida diligencia. Hasta esa fecha no existió unidad de obra alguna ejecutada y certificada.

El 11 de noviembre de 2016 se inició la tramitación para la redacción de un proyecto modificado que tuvo por objeto la realización de un análisis sobre las características de los paneles definidos en el proyecto. Además, se comprobó que, tras la adjudicación del contrato, existían pantallas colocadas (un total de 10) que cumplían con las características definidas en los pliegos, por lo que no sería necesario su ejecución, al encontrarse en buen estado de conservación, lo que, de nuevo pone de manifestó que las actuaciones preparatorias no se realizaron con la debida diligencia.

Por Resolución del órgano de contratación de 19 de diciembre de 2017 se acordó la resolución de contrato, en base a lo dispuesto en el artículo 223 g) del TRLCSP que establece como causa de resolución del contrato: *“La imposibilidad de ejecutar la prestación en los términos inicialmente pactados o la posibilidad cierta de producción de una lesión grave al interés público de continuarse ejecutando la prestación en esos términos, cuando no sea posible modificar el contrato conforme a lo dispuesto en el título V del libro I”*. Como consecuencia de la citada resolución se reconoció al adjudicatario el derecho a una indemnización del 3 % del importe de las obras dejadas de ejecutar, de conformidad con el artículo 225.5 del TRLCSP, la devolución de la garantía definitiva y el inicio de los trámites de comprobación, medición y liquidación de la obra ejecutada.

Fuera del periodo fiscalizado, la parte ejecutada del citado contrato fue recibida de conformidad el 30 de mayo de 2018. En septiembre de ese mismo año se aprobó la liquidación del contrato con un saldo de 2.185,54 euros a favor del adjudicatario por trabajos ejecutados y un adicional por importe de 3.372.900,18 euros a favor de ADIF-AV, y en octubre de ese mismo año se efectuó el pago de la indemnización por importe de 101.187,01 euros.

Este contrato no se ha vuelto a licitar, ya que se está redactando un proyecto adecuado para subsanar todas las deficiencias detectadas que motivaron su resolución.

### **Suspensión para ajustar la ejecución del contrato al cumplimiento de los plazos previstos en la normativa**

El **expediente nº 13** tuvo por objeto la elaboración de los proyectos básico y constructivo de la nueva estación intermodal de San Cristóbal de A Coruña, (fase 1) y la supervisión de la ejecución de las obras en dicha fase y se formalizó el 21 de julio de 2011, por importe de 5.445.762,71 euros y con un plazo de ejecución de treinta y nueve meses (nueve para el proyecto básico, seis para el proyecto constructivo y el resto para la supervisión de las obras). La adjudicación se tramitó mediante un concurso de proyectos, según lo establecido en el artículo 93 y siguientes de la Ley 31/2007. El proyecto que resultó ganador no desarrolló ningún estudio informativo previo, como exigen los artículos 5.1 de la LSF/2003 y 7.2 de su Reglamento por lo que no contó tampoco con una Declaración de Impacto Ambiental, que requería de la correspondiente tramitación.

Inicialmente en el proyecto básico se definió la Estación de San Cristóbal como una estación intermodal y se dividió en dos fases; en la primera fase se incluyó el edificio ferroviario destinado exclusivamente al servicio y atención de viajeros, el aparcamiento subterráneo y la vía de conexión transversal y en la segunda fase, contemplaba ampliar el espacio destinado al aprovechamiento lucrativo y comercial (edificio para uso comercial, oficinas y espacio hotelero).

Con anterioridad al periodo fiscalizado, en noviembre de 2013 se aprobó el expediente y el gasto correspondiente a la modificación de citado contrato por importe de (3.184.926,36) euros, lo que representó una minoración del 58,48 % sobre el importe de adjudicación y sin variación en el plazo. Estuvo motivado, según informe-propuesta de 2 de septiembre de 2013, por la situación económica del momento, que originó la necesidad de reducir el alcance de los proyectos (básico y de construcción). Dicha modificación se aprobó una vez finalizado el plazo inicial para redactar el proyecto básico y de construcción, de seis y nueve meses, respectivamente y representó una alteración significativa del objeto del contrato. No obstante el expediente se regía por el derecho privado.

Por Resolución de 22 de junio de 2015 se aprobó el expediente y el gasto correspondiente a la modificación nº 2 de citado contrato por importe de 61.880 euros, lo que supuso un incremento del 1,14 % sobre el precio de adjudicación y sin variación en el plazo. Fue debida a que durante la redacción del proyecto básico surgieron nuevas necesidades en la Estación y en la configuración de haz de vías para que la remodelación permitiese la entrada en ancho UIC, en lugar de ancho ibérico.

Este expediente fue objeto de tres ampliaciones del plazo inicial que lo incrementaron en treinta y tres meses, por la necesidad de coordinarse los organismos implicados, de conformidad con lo dispuesto en materia de planificación de las infraestructuras ferroviarias por los artículos 5 a 11 de la LSF/2015, 5 a 11 también de la Ley a la que vino a sustituir la anterior, la LSF/2003, también vigente en parte del período fiscalizado, y 7 a 23 del Reglamento del Sector Ferroviario, aprobado por Real Decreto 2387/2004, de 30 de diciembre. El 30 de abril de 2014 se aprobó la ampliación de plazo nº 1, el 31 de agosto de 2015 la nº 2 y el 10 de marzo de 2016 la nº 3.

En enero de 2017 se acordó la suspensión nº 1, una vez finalizada en diciembre de 2016 la maqueta del proyecto básico de remodelación de la Estación de San Cristóbal, al objeto de efectuar las consultas pertinentes y, en su caso, tramitar y aprobar el documento preceptivo según las legislaciones sectorial y ambiental. Hasta ese momento se habían ejecutado y certificado trabajos por importe de 1.658.574,62 euros, lo que representaba un 71,4 % sobre el presupuesto vigente, y transcurridos sesenta y cinco meses desde el comienzo de los trabajos. Estos trabajos se reanudaron el 3 de mayo de 2017, ya que era necesario realizar nuevos estudios y trabajos como consecuencia de la reunión entre las administraciones involucradas.

El 19 de mayo de 2017 se acordó la suspensión nº 2, dado que se encontraba pendiente la firma de un Convenio que regulase las obligaciones de las partes (ADIF-AV, Ayuntamiento de A Coruña y la Xunta de Galicia) y ante la incertidumbre sobre la duración del proceso de adopción de un acuerdo se decidió suspender el contrato, ya que lo acordado podría afectar al objeto del mismo. Cabe poner de manifiesto la falta de diligencia que supone no haber suscrito el citado Convenio con anterioridad a la adjudicación del contrato. Hasta ese momento se ejecutaron y se certificaron trabajos por importe de 1.667.229,07 euros, lo que representaba un 71,8 % sobre el precio vigente del contrato. Los trabajos se reanudaron el 25 julio de 2018, una vez consensuados verbalmente los puntos críticos para la redacción del proyecto constructivo de remodelación de la Estación de A Coruña, aunque el Convenio no llegó a firmarse.

Fuera del periodo fiscalizado, en noviembre de 2018, se acordó la suspensión nº 3, al objeto de completar los plazos legales establecidos en los artículos 6.1 y 7.3 de la LSF/2003 al iniciarse el periodo de información pública, una vez aprobado provisionalmente el proyecto constructivo. Los trabajos se reanudaron en febrero de 2019.

Los trabajos comenzaron en junio de 2011, por lo que debieron finalizar en septiembre de 2014, ya que el plazo inicial fue de treinta y nueve meses, si bien según información de ADIF-AV, el contrato se encuentra pendiente de la recepción de los trabajos y la aprobación definitiva del proyecto constructivo, que estaban previstas para los meses marzo y abril de 2019 respectivamente, cuando han transcurrido, aproximadamente, ocho años desde el comienzo de los mismos y como ya se expuesto en mayo de 2017 se había ejecutado un 71,8 % del precio vigente.

### **LÍNEA DE ALTA VELOCIDAD BOBADILLA-GRANADA**

De conformidad con el cuadro de financiación de octubre de 2018, facilitado por la Entidad, la inversión prevista en dicha línea ascendió a 2.171.714 miles de euros. Los trabajos comenzaron en 2005 y se contemplan actuaciones, para más allá del ejercicio 2025, con independencia de la fecha prevista de entrada en explotación por tramos. Durante el periodo fiscalizado se ejecutaron trabajos por importe 485.047 miles de euros, lo que representó un 56,9 % del importe estimado, recogido en los programas de actuaciones plurianuales que ascendió a 853.001 miles de euros.

Durante el periodo fiscalizado fueron objeto de suspensión dos de los cincuenta y ocho contratos que se encontraban en ejecución, cuyo importe de adjudicación ascendió a 84.975.882,43 euros. Se han examinado los dos expedientes que se adjudicaron mediante procedimiento abierto criterios múltiples. Sus bajas fueron del 10 % para el expediente nº 14 y 52,3 % en el expediente nº 15. Si bien debido a las incidencias acaecidas durante su ejecución la baja del expediente nº 14 fue 0,1 %.

Los motivos que originaron las suspensiones fueron la necesidad de tramitar una modificación del proyecto y, en segundo lugar, por no estar ejecutados otros trabajos previos necesarios y falta de concreción del objeto, con el siguiente detalle:

#### **Suspensión por la tramitación de una modificación del proyecto inicial**

- **El expediente nº 14** se formalizó el 25 de febrero de 2011, con un importe de adjudicación de 79.440.000 euros, y su objeto consistió en la construcción de la plataforma del tramo nudo de Bobadilla-Antequera, por un plazo de ejecución inicial de veinticuatro meses.

Las obras no comenzaron hasta junio de 2011, ya que el acta de comprobación del repanteo de marzo de 2011 fue negativa, debido a la falta de disponibilidad de los terrenos.

Con anterioridad al periodo fiscalizado, en junio de 2013 se aprobó la ampliación nº 1, que incrementó el plazo en doce meses, debida a la necesidad de ajustar la producción realmente ejecutada al ritmo real de las obras, ya que el ritmo inversor se paralizó a finales de 2013, así como por las lluvias acaecidas en septiembre de 2012, si bien desde que se produjeron las lluvias hasta la aprobación de la ampliación transcurrieron nueve meses.

La ampliación nº 2 se aprobó el 13 de junio de 2014, incrementado el plazo de ejecución en seis meses, motivada por la aparición de yacimientos arqueológicos no previstos en el proyecto y que provocaron paralizaciones parciales en el Colector de la Estación de Antequera; así como por el retraso en la tramitación de resoluciones de la Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía que afectaron al inicio de los trabajos en el Viaducto del Río Villa. En diciembre de ese mismo año se acordó la ampliación nº 3, que incrementó el plazo en cuatro meses y nueve días, debida a la necesidad de ajustar la producción realmente ejecutada al ritmo real de la obra; así como a la

aprobación económica del proyecto modificado nº 1, cuyos trámites se iniciaron en septiembre de 2012.

El contrato fue objeto de una primera modificación, cuyo expediente y gasto fue aprobado por Resolución de 13 de abril de 2015, ascendiendo su importe a 1.605.174,73 euros, lo que supuso un incremento del 2 % sobre el importe de adjudicación, de los cuales 1.195.736,41 euros correspondieron a convalidación de actuaciones ejecutadas hasta diciembre de 2014 y 409.438,32 euros al proyecto modificado, con un incremento de seis meses en el plazo de ejecución. Se formalizó el 30 de abril de 2015.

Tuvo por objeto actuaciones que se debieron fundamentalmente a errores u omisiones en el proyecto y no a causas imprevistas como exige el artículo 202 del LCSP/2007, tales como sustituir la pérgola existente en el proyecto original para minimizar afecciones existentes, añadir mediciones para enchachados, bordillos y bajantes en los pasos superiores no previstos en el proyecto vigente y dotar de acceso a la nueva Estación de Antequera con una rotonda distinta a la prevista en el proyecto.

El 22 de octubre de 2015 se aprobó la ampliación nº 4 que incrementó el plazo en cuatro meses debido a las inclemencias meteorológicas acaecidas que impidieron la finalización de las cunetas y canales de drenaje exteriores, sin que tales inclemencias se hayan concretado. La ampliación nº 5 se autorizó en febrero de 2016 y supuso un incremento de cuatro meses, por la tramitación de los expedientes de expropiación de los terrenos necesarios para ejecutar el canal de desagüe para aguas pluviales.

Con posterioridad, el 9 de mayo de 2016, se acordó la suspensión total del contrato, cuando se habían ejecutado y certificado trabajos por importe de 87.988.988,57 euros, lo que representaba 104,8 % del presupuesto vigente en ese momento, pues se estaba ejecutando actuaciones de un modificado, que se encontraba todavía en tramitación, y transcurrido sesenta meses desde el comienzo de los trabajos. Estuvo motivada por la falta de disponibilidad de los terrenos necesarios para la construcción de un canal de desagüe de las aguas pluviales que había solicitado el Ayuntamiento de Antequera, cuya ejecución se incluyó en la modificación nº 2 del proyecto. Las obras se reanudaron el 6 de septiembre de 2016 cuando habían transcurrido cuatro meses desde que se acordó la suspensión, al estar ocupadas las fincas afectadas.

Por Resolución de 16 junio de 2016 se aprobó el expediente y el gasto correspondiente a la modificación nº 2 por importe de 4.563.204,72 euros, lo que supuso un incremento del 5,7 % sobre el importe de adjudicación, sin afectar al plazo inicial de ejecución. Se formalizó el 11 de julio de 2016. Este modificado estuvo motivado, según consta en el expediente, por la necesidad de realizar ajustes de medición y por la inclusión de nuevas unidades de obra para atender a causas imprevistas, sin embargo comprendió, entre otras, actuaciones la mejora de las cunetas de la zona del "El Cañuelo"; la revisión del precio de la valla antivandálica incluido en el presupuesto, que no se correspondía con la valla antivandálica exigida en los planos, el acondicionamiento y refuerzo en pasos superiores de la carretera MA-4403 a requerimiento de la Diputación Provincial de Málaga; y la construcción de un canal de drenaje para recoger las aguas pluviales y de escorrentía del Río de la Villa a instancia del Ayuntamiento de Antequera ante las denuncias vecinales, por los perjuicios de inundabilidad consecuencia de las obras de la plataforma. En definitiva, comprendió actuaciones debidas fundamentalmente a defectos del proyecto inicial, lo que una vez más evidencia una deficiente planificación y preparación del contrato, además de no ajustarse a lo dispuesto en el artículo 202 de la LCSP/2007, ni a la cláusula 29 del PCAP, que exigían la concurrencia de causas imprevistas.

Las obras del contrato fiscalizado fueron recibidas de conformidad, según el acta de recepción, de 17 de enero de 2017, aunque estaban pendientes las pruebas de carga estática y dinámica de los viaductos, que se ejecutarán cuando esté construida la superestructura. En abril de 2017 se aprobó la certificación final con un importe de 1.065.173,56 euros, por la diferencia entre trabajos ejecutados y presupuesto vigente y una revisión precios por importe de negativo de 776.731,50 euros.

El importe total del contrato ascendió a 88.835.412,46 euros, incrementándose en un total de 9.395.412,46 euros, lo que supuso un 11,8 % respecto del importe de adjudicación de 79.440.000,00 euros. Dicho incremento estuvo motivado por la aprobación de dos modificados por importe total de 6.168.379,45 euros, por 2.161.859,45 euros correspondientes a la revisión de precios y de la certificación adicional por 1.065.173,56 euros.

El plazo inicial de este contrato fue de veinticuatro meses, las obras comenzaron en junio de 2011, por lo que debieron finalizar en junio de 2013, sin embargo no se recibieron hasta el 17 de enero de 2017, cuando habían transcurrido sesenta y siete meses, por lo que el plazo de ejecución se dilató en cuarenta y tres meses, por la aprobación de cinco ampliaciones y del modificado n<sup>o</sup>1, así como por la suspensión total del contrato, a lo que hay que añadir tres meses más hasta la recepción de las obras.

### **Suspensión por no estar ejecutados otros trabajos previos necesarios**

El **expediente n<sup>o</sup> 15** formalizado el 22 de mayo de 2014, con un importe de adjudicación de 5.535.882,43 euros y con un plazo inicial de ejecución de treinta y cuatro meses, tuvo por objeto las obras y el mantenimiento de las subestaciones eléctricas de tracción y centros de autotransformación de la línea de alta velocidad Antequera-Granada.

Los trabajos comenzaron en junio de 2014, aunque en el acta de comprobación del replanteo se hizo constar que existían trabajos pendientes que afectaron a algunos de los centros de autotransformación de Bobadilla, Antequera, Granada, tales como falta de instalación de red de tierras, terminación de la plataforma y movimiento de tierras. No obstante, hasta el mes de agosto no se expidió la certificación n<sup>o</sup> 1, por lo que las obras no se iniciaron en la fecha señalada en el acta de comprobación, debido a que el plan de seguridad y salud no se aprobó hasta el 24 de julio de 2014, lo que no se ajustó por otra parte a lo dispuesto en el pliego, que establece el plazo de un mes desde la formalización para aprobar el citado plan.

La ampliación n<sup>o</sup> 1 se aprobó el 14 de abril de 2015, incrementó el plazo de ejecución en cuatro meses. Fue debida a que la plataforma de los centros de autotransformación de Bobadilla, Antequera y Granada estaba pendiente de ejecutar, lo que condicionaba el inicio del montaje de los citados centros. Al respecto hay que señalar que en la descripción del objeto del contrato recogida en el pliego, dentro de las actividades a realizar con este proyecto se incluyeron, entre otras, la ejecución de la obra civil y construcción de las fundiciones de hormigón de los equipamientos exteriores, así como la plataforma y el edificio para el equipamiento de las subestaciones, por lo que podría considerarse incluido en este contrato la ejecución de la plataforma. En agosto y en diciembre de ese mismo año se aprobaron dos ampliaciones del plazo de ejecución (n<sup>o</sup> 2 y n<sup>o</sup> 3) que lo incrementaron en un total de ocho meses, y por el mismo motivo que la anterior.

En enero de 2016 se acordó la suspensión parcial, hasta ese momento se habían ejecutado y certificado trabajos por importe de 3.789.021,43 euros, lo que representó un el 68,4 % sobre el

importe de adjudicación, y transcurrido, aproximadamente, dieciocho meses desde la primera certificación. Esta incidencia fue debida a que la ejecución de algunos trabajos estaba condicionada por la realización de los trabajos de movimiento de tierras y obra civil de la plataforma, que se encontraban todavía sin ejecutar, lo que motivó que con carácter previo a la realización de los trabajos fuese necesaria la construcción de la plataforma, cuya ejecución se encomendó a Empresa de Transformación Agraria S.A.

Los trabajos suspendidos se reanudaron el 24 de mayo de 2017, cuando habían transcurrido dieciséis meses y medio desde que se acordó la suspensión y concluido las obras de construcción de la plataforma.

En los ejercicios 2016 y 2017 se aprobaron cuatro ampliaciones más, que tuvieron por objeto readaptar los trabajos de modo que pudieran coordinarse de manera adecuada la terminación de trabajos conjuntos y pruebas de las instalaciones y que incrementaron el plazo de ejecución en veinticuatro meses.

Hasta abril de 2018, se habían ejecutado y certificado trabajos por importe de 4.935.580,40 euros, lo que representó el 89,2 % del importe de adjudicación.

Por último, y fuera del periodo fiscalizado, en el ejercicio 2018, se tramitaron cuatro ampliaciones más que lo incrementaron en diecisiete meses y fueron debidas, entre otras causas, a la necesidad de coordinar de manera adecuada la terminación de trabajos conjuntos y pruebas de las instalaciones, a que no había finalizado los servicios de mantenimiento preventivo y a que estaban pendientes los trabajos de integración de la subestación eléctrica de Archidona.

En definitiva, los trabajos comenzaron en junio de 2014, por lo que debieron finalizar en abril de 2017, ya que el plazo inicial de ejecución fue de treinta y cuatro meses, si bien la aprobación de once ampliaciones incrementó el plazo en cincuenta y tres meses, sin repercusión en el precio de adjudicación.

### **LÍNEA DE ALTA VELOCIDAD MADRID- GALICIA (OLMEDO-LUBIÁN-OURENSE)**

La inversión prevista para la línea de alta velocidad Madrid-Galicia es de 4.166.262 miles de euros, según los cuadros de financiación de octubre de 2018 facilitados por la Entidad. Los trabajos comenzaron en 2009 y se contemplan actuaciones hasta 2025, con independencia de la fecha prevista de entrada en explotación por tramos. En los ejercicios 2014 a 2017 el importe ejecutado ascendió a 1.556.066 miles, lo que representó un 49,2 % del importe estimado recogido en los programas de ejecución plurianual por importe de 3.161.109 miles de euros.

En el periodo fiscalizado dieciocho expedientes de los ciento veintisiete vigentes fueron objeto de alguna suspensión, por un importe de adjudicación total de 1.075.635.005,41 euros, lo que representó un 14,2 % de los contratos en ejecución. De ellos se ha examinado once expedientes, por un importe de adjudicación de 630.988.765,32 euros, lo que representa un 58,7 %, sobre citado importe.

Con la excepción del expediente nº 22, que tuvo por objeto la ejecución de obras complementarias para la construcción de la plataforma en el tramo Vilariño-Campobecerros (vía izquierda), que se adjudicó mediante procedimiento negociado sin publicidad, y el expediente nº 23, que lo fue por diálogo competitivo, el resto de los expedientes examinados se adjudicaron por procedimiento abierto con criterios múltiples, sus bajas oscilaron entre el 11,5 % y el 61,2 %.

En relación con los expedientes examinados, además de las suspensiones de las que fueron objeto, cabe realizar respecto del expediente nº 22 la siguiente consideración por afectar a un aspecto significativo de la actividad contractual: la utilización indebida de la figura del contrato complementario.

Los trabajos del expediente nº 22 consistieron en atender los posibles fenómenos de inestabilidad y colapsos que pudieran afectar a la excavación del túnel de Bolaños, como los ocurridos en el citado túnel vía derecha. Según informe-propuesta para la autorización de la redacción del proyecto de obras complementarias, de 5 de noviembre de 2015, se indicó que tales actuaciones (los fenómenos de carácter geológico) no se incluyeron en el contrato de obras principal, ya que no pudieron ser detectadas en el proyecto constructivo, al ser incidencias que se pusieron de manifiesto durante la construcción del túnel vía derecha y que eran necesarias para la construcción del túnel en la vía izquierda. En ello motivaron que no podían separarse del contrato principal, por lo que concurrían los requisitos del artículo 171. b) del TRLCSP para tramitarse como obras complementarias. Sin embargo, tales actuaciones deberían haberse configurado como un supuesto de modificación del contrato, en concreto el recogido en el artículo 107.1. b) por inadecuación del proyecto por causas objetivas que determinaron su falta de idoneidad debido a circunstancias de tipo geológico puestas de manifiesto con posterioridad a la adjudicación del contrato. Sin embargo, cabe afirmar que se evitó la tramitación como proyecto modificado del contrato de obras principal ya que dicho contrato fue objeto de dos modificaciones del proyecto cuyo importe ascendió a 8.021.212,75 euros, que ya representaba un incremento de 9,7 % del precio de adjudicación (por importe de 82.935.912 euros) y, por lo tanto, de haberse tramitado como un modificado el contrato fiscalizado se superaría el 10 % previsto en el artículo 107.3.d) del TRLCSP, lo que implicaría una alteración de las condiciones esenciales de licitación y adjudicación, prohibida en el apartado dos del citado artículo.

En los expedientes examinados la suspensión estuvo motivada fundamentalmente por la necesidad de incluir modificaciones en el objeto de los contratos, por retraso en el comienzo de los trabajos y por el retraso en la ejecución de otros contratos vinculados.

### **Suspensión por la necesidad de introducir modificaciones en el objeto del contrato**

El **expediente nº 24**, cuyo objeto consistió en la construcción de una plataforma ferroviaria de conexión de la línea Medina del Campo a Salamanca con la línea de alta velocidad Madrid-Galicia, se formalizó el 30 de septiembre de 2010, por importe de 31.122.847,98 euros y con un plazo de ejecución inicial de veinticuatro meses.

Las obras comenzaron el 15 de noviembre de 2012, transcurridos más dos años desde la formalización del contrato, retraso que obedeció a la falta de disponibilidad de los terrenos, lo que originó que el acta de comprobación del replanteo de 29 de octubre de 2010 fuese negativa.

En octubre de 2014 se aprobó la ampliación nº 1, que supuso un incremento de plazo de cuatro meses debido a la tramitación de una modificación del proyecto inicial. En febrero de 2015 se autorizó la ampliación nº 2 con un incremento del plazo de ejecución de dos meses por el mismo motivo que la ampliación anterior.

En abril de ese mismo ejercicio se aprobó la ampliación de plazo nº 3, que incrementó el plazo de ejecución en dos meses, como consecuencia de las lluvias acaecidas durante el primer periodo del año, hecho que impidió ejecutar los trabajos programados y cumplir el plan de obra establecido.

Por Resolución de 18 de mayo de 2015 se aprobó expediente de modificación del contrato por el importe negativo de 2.960.902,37 euros, lo que representa un decremento del 9,5 % sobre el de adjudicación y sin variación en el plazo de ejecución. Este modificado, según informe del Director de Obra, de 14 de mayo de 2013, estuvo motivado por las incertidumbres que existían sobre la construcción de la línea de alta velocidad Medida del Campo-Salamanca, que se encontraba en la fase de redacción del proyecto, lo que condicionaba decisivamente el objeto del contrato. Ante esta circunstancia, ADIF-AV, decidió conectar directamente la línea de alta velocidad Madrid-Galicia a la línea de la red convencional de Medina del Campo-Salamanca, existente y en explotación. Además, se adjudicó el contrato fiscalizado cuando la línea de alta velocidad Medina del Campo-Salamanca se encontraba en fase de redacción del proyecto, lo que convertía en indeterminado el objeto de este contrato y contravenía lo dispuesto en el artículo 74 de la LCSP/2007, que establece que el objeto de los contratos del sector público debe ser determinado.

En el ejercicio 2015 se aprobaron tres ampliaciones, además de la nº 2 y la nº 3 ya citadas, del plazo inicial de ejecución que lo incrementaron en siete meses. En julio de 2015 se autorizó la ampliación de plazo nº 4 por la imposibilidad de ejecutar los trabajos programados debido a las lluvias acaecidas en la zona durante el primer periodo del año y la necesidad de localizar un préstamo de materiales adecuado (coger materiales de otro tramo) para la ejecución de los terraplenes y rellenos de la plataforma y de los caminos de la obra. En septiembre de ese mismo año se aprobó la ampliación de plazo nº 5, que estuvo motivada por la aparición de restos arqueológicos de los que se debía informar a la Comisión de Cultura de la Junta de Castilla y León para poder continuar con la ejecución. En noviembre de 2015 se concedió la ampliación de plazo nº 6 que obedeció, además de a la imposibilidad de continuar con las obras debido a la existencia del yacimiento arqueológico, a la falta de expropiaciones de los terrenos para albergar los caminos de servicio y las nuevas instalaciones.

En febrero de 2016 se acordó la suspensión total, cuando se encontraban ejecutados y certificados trabajos por importe de 7.985.158,54 euros, lo que representaba un 28,4 % del presupuesto vigente y que estuvo motivada por las mismas circunstancias que originaron la aprobación de la ampliación nº 6, es decir, por la realización de los trabajos que permitiesen proteger un yacimiento arqueológico y por la necesidad de iniciar expedientes de expropiaciones de terrenos para albergar los caminos de servicio y las nuevas instalaciones.

Las obras se reanudaron en octubre de 2016, acordado el levantamiento parcial de la suspensión nº 1 que afectó a los trabajos de cubrimiento y protección de los restos arqueológicos encontrados, sin embargo, la disponibilidad de terrenos continuaba pendiente, al encontrarse en tramitación las actas de ocupación en los terrenos afectados.

La ampliación de plazo nº 7 se aprobó el 11 de octubre de 2016, incrementó el plazo en seis meses al haberse obtenido las actas de ocupación de los terrenos, lo que permitió continuar con los trabajos pendientes que restaban por ejecutar en el ramal de conexión sur del contrato de referencia.

En el ejercicio 2017 se aprobaron dos ampliaciones que incrementaron el plazo de ejecución en seis meses cada una, motivadas por la necesidad de tramitar un modificado del proyecto, que finalmente el 5 de abril de 2018, fuera del periodo fiscalizado, dio lugar a que se acordara la suspensión total de las obras, motivada por la necesidad de definir de forma completa el ramal norte.

Hasta abril de 2018, se habían ejecutado y certificado unidades de obra por importe 8.339.322,42 euros, lo que representaba un 29,6 % del presupuesto vigente, cuando había transcurrido, aproximadamente, sesenta y cinco meses, desde el comienzo de los trabajos, por la aprobación de nueve ampliaciones, que lo incrementaron en treinta y tres meses, y por la paralización de ocho meses como consecuencia de la suspensión nº 1, si bien se encuentra suspendido desde abril de 2018.

En mayo de 2019, según información de la Entidad, el contrato sigue suspendido, no se han iniciado los trámites para su modificación y el contratista ha solicitado la rescisión del mismo.

Debido a las incidencias acaecidas durante su ejecución, el contratista interpuso una reclamación por importe de 7.237.063,20 euros, lo que representó un 23,3 % respecto del importe de adjudicación, que se encuentra en tramitación.

### **Suspensión del contrato por falta de coordinación entre las administraciones intervinientes en su tramitación**

El **expediente nº 16**, cuyo objeto consistió en la redacción del proyecto de plataforma de integración urbana y acondicionamiento del Tramo: Seixalbo-Estación de Ourense (proyecto básico y proyecto constructivo), se formalizó el 18 de julio de 2011, por un importe de 2.296.440,68 euros y con un plazo de ejecución inicial de doce meses, debiendo finalizar en julio de 2012.

Con anterioridad al periodo fiscalizado se tramitaron dos ampliaciones del plazo de ejecución y una suspensión total. La ampliación nº 1 se aprobó el 21 de junio de 2012 por un plazo de seis meses y estuvo motivada por la necesidad de realizar trabajos geotécnicos de campo como consecuencia de la complejidad geológica de los Túneles de Montealegre y Bouzachás. La ampliación de plazo nº 2 se acordó el 5 de noviembre de 2012 por un plazo de doce meses y fue debida a que todavía no había sido publicado en el BOE la aprobación definitiva del “Estudio Informativo de la Integración Urbana y Acondicionamiento de la Red Ferroviaria de Ourense” lo que condicionaba todas las actuaciones posteriores.

La primera suspensión total se acordó el 31 de julio de 2013, cuando habían transcurrido dos años desde el inicio del contrato y se había ejecutado el 71 %, por importe de 1.629.693,23 euros. Fue debida a que, durante la redacción de proyecto básico, se iniciaron los contactos con los organismos afectados, y se encontraba pendiente la coordinación con el Ayuntamiento de Ourense. Los trabajos se reanudaron en febrero de 2014, transcurridos seis meses. Según el informe del Director de la Obra, de 3 de febrero de 2014, el levantamiento se propuso con el fin de continuar los trabajos incluidos en el contrato, sin que existiese mayor concreción sobre los motivos que permitieron el levantamiento de la suspensión.

La ampliación nº 3 se aprobó el 18 de junio de 2014 con un incremento del plazo de ejecución de cuatro meses y en noviembre de ese mismo año se acordó la suspensión nº 2 de carácter total, cuando se encontraban ejecutados trabajos por importe de 2.120.831,79 euros, el 92,4 % del importe de adjudicación. Ambas incidencias (la ampliación nº 3 y la suspensión nº 2), fueron debidas a que los proyectos de construcción del tramo Seixalbo-Túnel de Montealegre y tramo Túnel de Montealegre-Estación de Ourense se redactaron según el Estudio Informativo del “Proyecto de Integración Urbana y Acondicionamiento de la Red Ferroviaria de Ourense”, aprobado de forma provisional en 2009 y que fue objeto de modificaciones posteriores hasta su aprobación definitiva en 2014, lo que precisó adaptaciones en el tramo afectado, lo que no resulta

coherente con el hecho de que se adjudique un contrato cuyo objeto consistió la redacción de los proyectos básico y de construcción sin estar definitivamente aprobado el estudio informativo. Los trabajos se reanudaron en marzo de 2015, al objeto de dar cumplimiento a la programación de ADIF-AV.

En el ejercicio 2015 se aprobaron dos ampliaciones del plazo de ejecución. En marzo de 2015 se aprobó la ampliación nº 4 que incrementó el plazo en cuatro meses, motivada por la necesidad de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 7.3 de la LSF/2003 que somete los trabajos de redacción del proyecto de la plataforma a información pública de bienes y derechos afectados y el envío a los organismos competentes como paso previo a la aprobación de los proyectos de construcción. La ampliación nº 5 incrementó el plazo en seis meses, se aprobó en junio de 2015 y fue debida a que, una vez realizado el trámite de información pública y el envío a los organismos correspondientes, era necesario analizar las alegaciones recibidas y dar respuestas a las mismas, así como finalizar la redacción de los proyectos de construcción.

En octubre de 2015 se aprobó el expediente y el gasto correspondiente a la modificación del contrato por importe de 169.370,70 euros, lo que supuso un incremento del 7,4 % sobre el precio de adjudicación y sin que tuviese repercusión en el plazo de ejecución. Estuvo motivado por la necesidad de variar la ubicación de un vertedero, así como de redactar un nuevo proyecto básico en el tramo Montealegre-Estación de Ourense conforme a las reglas previstas en el estudio informativo definitivo.

Durante el ejercicio 2016 se aprobaron tres ampliaciones más. En enero de 2016 la ampliación nº 6 incrementó el plazo de ejecución en seis meses y obedeció a la necesidad de analizar las alegaciones recibidas para finalizar el proyecto constructivo del tramo del Túnel Montealegre-Estación de Ourense. En junio de 2016 la ampliación nº 7, que incrementó el plazo en cuatro meses, fue debida a la necesidad de remitir a los distintos organismos el proyecto de construcción, una vez incorporados los cambios introducidos con las alegaciones. En octubre de 2016 la ampliación nº 8, que incrementó el plazo en cuatro meses, fue debida a que se encontraba pendiente del informe de la Dirección General do Patrimonio Cultural, preceptivo para la aprobación del proyecto de construcción, y fijó la finalización de los trabajos en marzo de 2017.

El 31 de diciembre de 2016 se acordó la 3ª suspensión total, cuando se encontraba ejecutado el 95,8 %, 2.361.082,48 euros del importe del presupuesto vigente. Esta suspensión obedeció a que los trabajos de construcción de los tramos Seixalbo-Túnel de Montealegre y Túnel de Montealegre-Estación de Ourense contaban con la aprobación provisional y para obtener la aprobación definitiva era necesario el informe favorable de la Consejería de Cultura de la Xunta de Galicia, que en marzo de 2019 aún no estaba disponible.

Fuera del periodo fiscalizado se reanudaron los trabajos con el levantamiento de la suspensión nº 3 el 21 de noviembre de 2018.

Los trabajos comenzaron en julio de 2011, por lo que debieron finalizar en julio del año siguiente, ya que el plazo inicial de ejecución ascendió a doce meses. Si bien, dicho plazo se incrementó en cuarenta y seis meses debido a la aprobación de ocho ampliaciones, motivadas, fundamentalmente, por la necesidad de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 7.3 de la LSF/2003, que exige someter los trabajos de redacción del proyecto básico de la plataforma a información pública de bienes y derechos afectados y el envío a los Organismos competentes como paso previo a la aprobación de los proyectos de construcción.

Además, la ejecución de dicho contrato estuvo paralizada treinta y tres meses aproximadamente por tres suspensiones como consecuencia de la adjudicación del contrato de redacción del proyecto de plataforma en 2011 sobre la base de un Estudio informativo aprobado provisionalmente en 2009, y que sufrió variaciones hasta su aprobación definitiva en marzo de 2014, lo que motivó que el importe de adjudicación incrementase un 7,4 % por la aprobación de la modificación del proyecto.

### **Suspensión por incumplimiento del plazo legal para la aprobación del proyecto de modificación**

El **expediente nº 23** se formalizó en agosto de 2012, por un importe de 167.989.112 euros y con un plazo de ejecución de trescientos veinticuatro meses, de los cuales seis meses eran para la redacción del proyecto, dieciocho meses para la ejecución de las obras y el resto para el mantenimiento de las mismas. El objeto de este contrato, según el cuadro de características, consistió en la redacción de proyectos, ejecución de las obras de montaje de vía, así como trabajos de conservación y mantenimiento correspondientes al tramo Olmedo-Pedralba de la Pradería.

Los trabajos, según el acta de comprobación de replanteo de 19 de agosto de 2013, solo se iniciaron en el subtramo Olmedo-Zamora. Los otros dos subtramos no se iniciaron por falta de disponibilidad de los terrenos. En diciembre de 2014 se acordó el inicio de las obras del subtramo de Montaje-Cambiador de Anchos, aunque no estaban disponibles los terrenos para la construcción de la Base de Montaje. Por último, en octubre de 2017 comenzaron los trabajos correspondientes al subtramo Zamora-Pedralba de la Pradería, aunque no estaban disponibles los terrenos en algunos puntos concretos de este subtramo (Zamora-La Hiniesta y Cernadilla-Pedralba de la Pradería).

Por Resolución de la Presidencia de 13 de noviembre de 2015 se autorizó la redacción del proyecto de modificación del contrato y la continuación provisional de las obras, por importe estimado de 2.999.984,68 euros, lo que supuso un 1,79 % sobre el importe de adjudicación y sin variación en el plazo de ejecución.

Al amparo de la continuación provisional se concluyeron algunas de las actuaciones correspondientes al modificado. No obstante, finalizado el plazo de seis meses para la redacción del proyecto, de conformidad con el artículo 217.4 de la LCSP/2007, se detectó la necesidad de incluir algunas variaciones que afectaron a uno de los subtramos (Base de montaje y Cambiador de Anchos), lo que originó la suspensión total de las obras, que fue acordada el 19 de septiembre de 2016, cuando el importe del contrato ejecutado y certificado ascendía a 24.474.981,68 euros, lo que supuso un 14,6 % respecto del importe de adjudicación.

Los trabajos se reanudaron en marzo de 2017, una vez autorizada la redacción de la citada adenda al proyecto de modificación y la continuación provisional de las obras por el Ministro de Fomento, el 8 de marzo y el 31 de marzo de ese mismo año, respetivamente. Con posterioridad, en noviembre de 2017 se autoriza la adenda nº 2 para la redacción del proyecto por un importe estimado de 3.481.211,61 euros lo que representó un 2,1 % sobre el importe de adjudicación y en diciembre de ese mismo año se autorizó por el Ministro de Fomento la continuación provisional de los trabajos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 234.4 del TRLCSP.

Fuera del periodo fiscalizado se aprobaron los proyectos para los tres subtramos, entre febrero y junio de 2018, y, por Resolución 6 de agosto de 2018 la declaración de abono correspondiente a

las cantidades ejecutadas incluidas en la modificación del contrato de referencia y aprobar el expediente y gasto de las no ejecutadas. El importe del modificado ascendió a 3.481.211,61 euros, de los cuales 1.136.134,26 euros correspondieron a actuaciones ya realizadas y el resto a actuaciones no ejecutadas. Esta incidencia fue debida a una nueva configuración del programa de explotación de la línea que afectó al proyecto inicial. Dicho modificado se formalizó el 13 de septiembre de 2018.

En mayo de 2018, se habían ejecutado y certificado trabajos por importe de 42.826.812,82 euros, lo que representó un 25,5 % sobre el presupuesto vigente en ese momento.

Este contrato fue objeto de trece ampliaciones del plazo de ejecución que incrementaron dicho plazo en sesenta meses como consecuencia de la tramitación del modificado.

### **Suspensión por retraso parcial en el comienzo de los trabajos**

**El contrato nº 25**, cuyo objeto consistió en las obras de construcción de protecciones acústicas en el tramo de Zamora-Pedralba de Pradería, se formalizó el 15 de febrero de 2016, con un importe de adjudicación de 319.259,36 euros y un plazo de ejecución inicial de cuatro meses.

Los trabajos se iniciaron el 13 abril de 2016 de forma parcial para las pantallas de la zona nº 2, con un retraso de dos meses desde la formalización del contrato debido a que el acta de comprobación del replanteo de 14 de marzo de 2016 fue negativa, porque no se había aprobado el Plan de Seguridad y Salud, como exige el artículo 7.2 del Real Decreto 1627/1997 de 24 de octubre, y la cláusula 23 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP), en la que se concede un plazo de veintiún días naturales desde la notificación de la adjudicación al contratista para presentar el citado Plan.

En julio de 2016 se aprobó la primera ampliación de plazo de ejecución con un incremento de dos meses. Estuvo motivada por la tramitación del expediente de suspensión temporal total de la obra, al no disponer de los terrenos para la ejecución de la pantalla de la zona nº 1 y cuya disponibilidad dependía, a su vez, de otras actuaciones, como el desmontaje del cambiador de ancho de Zamora, de la puesta en servicio de la vía izquierda de red convencional y de la finalización de los trabajos de plataforma de la futura vía de alta velocidad.

La distribución de las pantallas a lo largo de este tramo quedó definida en el estudio acústico realizado en el proyecto constructivo redactado en enero de 2015, del que resultó la ejecución de pantallas en dos zonas: la pantalla 1 se localizó en el subtramo Zamora-Hiniesta, en el margen derecho, y la pantalla 2 en el subtramo Hiniesta-Perilla de Castro, en el margen izquierdo.

La suspensión total se acordó el 6 septiembre de 2016 cuando habían transcurrido cinco meses, aproximadamente, desde el comienzo de los trabajos y se habían ejecutado y certificado trabajos por importe de 66.856,83 euros, lo que representó un 20,9 % sobre el importe de adjudicación y estuvo motivada por la misma circunstancia que originó la ampliación del plazo anteriormente citada.

En definitiva, la falta de disponibilidad de los terrenos que interferían en la ejecución de la pantalla zona nº 1 motivó la aprobación de una ampliación de plazo y la suspensión posterior del contrato, lo que resulta contradictorio con el acta de replanteo previo, de febrero de 2015, en la que se reconoció la viabilidad geométrica del proyecto, y evidencia una deficiente planificación de las actuaciones de ADIF-AV, ya que la distribución de las pantallas en este tramo quedó definida en el

estudio acústico realizado en el proyecto constructivo redactado en enero de 2015, en el que no se previeron las circunstancias que luego dieron lugar a la suspensión del contrato, sin que tales aspectos hayan incidido en los costes.

En marzo de 2019, según información adicional de ADIF-AV, este contrato se encuentra suspendido hasta que se elabore un nuevo estudio para las pantallas de la zona 1 adecuado a los nuevos condicionantes, dado que el diseño inicial se basó en la información existente sobre la explotación ferroviaria del tramo y la configuración de la plataforma y la vía.

### **Suspensión debida a la paralización de otros contratos directamente vinculados con el contrato fiscalizado**

La suspensión total del **expediente nº 26**, formalizado el 9 de mayo de 2016 por importe de 41.739,76 euros con un plazo de ejecución inicial de seis meses y que tuvo por objeto el control y vigilancia en la construcción de pantallas para la protección acústica, en el tramo Zamora-Pedralba de Pradería, se acordó el 5 de septiembre de 2016, cuando se habían ejecutado y certificado trabajos por importe de 13.912,41 euros, lo que representaba el 33,3 % del importe de adjudicación, y transcurridos cuatro meses desde su formalización.

Dicha incidencia fue consecuencia de la suspensión del expediente nº 25 de la muestra, que tuvo por objeto la construcción de las protecciones acústicas del citado tramo, motivada por la imposibilidad de instalar las pantallas acústicas de la zona nº 1, y que continua suspendido desde el 6 de septiembre de 2016.

### **Suspensión por una modificación del proyecto inicial**

- El **expediente nº 17** se formalizó el 23 de abril de 2012 por importe de 88.539.921,34 euros y plazo inicial de ejecución de treinta y tres meses y tuvo por objeto la ejecución de la plataforma del tramo Cerdedelo-Prado, vía izquierda. No obstante, existía una fuerte interdependencia con el proyecto de plataforma del lado derecho del túnel, adjudicado a otra empresa, ya que debían ejecutarse de manera simultánea, al estar interconectados transversalmente y se utilizan ambas vías para sistemas de seguridad, ventilación y como vía de evacuación del otro.

Según el acta de comprobación del replanteo de 22 de mayo de 2012 no se iniciaron las obras por la falta de disponibilidad de los terrenos. Las obras comenzaron el 11 julio de ese mismo año, aunque de forma parcial, ya que no se habían levantado las actas de ocupación de las fincas de titularidad de las comunidades vecinales.

En febrero de 2015 se aprobó la ampliación nº 1, que incrementó el plazo de ejecución en seis meses debido a la tramitación de un modificado nº 1, pendiente de autorización para la redacción del proyecto.

Durante su ejecución se tramitaron tres suspensiones, dos de carácter parcial y una de carácter total. En junio de 2015 se acordó la primera suspensión parcial de las obras, cuando se había ejecutado y certificado el 51,7 % del importe de adjudicación y habían transcurrido treinta y cinco meses desde el comienzo de los trabajos. Fue debida a la necesidad de reforzar la zona, ya que se produjo una incidencia geológica por la presencia de una falla que ocasionó la paralización de la excavación del túnel. Los trabajos se reanudaron el 27 de julio de 2015, con el levantamiento parcial de la suspensión para la realización de tareas de excavación y sostenimiento de una parte del túnel.

La suspensión nº 2 se acordó el 7 de septiembre de 2015, estuvo motivada por la tramitación de una modificación del proyecto, así como por el distinto ritmo en la ejecución respecto a la vía derecha. Estos trabajos se reanudaron al llegar a un acuerdo con la empresa adjudicataria de las obras del túnel de la vía derecha para facilitar la circulación de vehículos en ambas obras, lo que originó el levantamiento de la suspensión el 5 de octubre de 2015.

El 13 de septiembre de 2015 se aprobó la ampliación nº 2, que incrementó el plazo en catorce meses. Estuvo motivada por diversas causas, entre otras, por encontrarse pendiente de ejecución una galería de ataque definida en el proyecto inicial, por empeoramiento de la calidad geológica del terreno respecto del previsto en el proyecto constructivo, por incremento de la longitud del túnel, por la paralización de las obras a consecuencia de la tramitación de las suspensiones parciales, anteriormente citadas.

El 9 de mayo de 2016 se acordó la suspensión nº 3 de carácter total de las obras, debida a que la propuesta de modificación se encontraba aún en tramitación y no se disponía de la autorización para la continuación provisional de las obras. Hasta ese momento se habían ejecutado y certificado obras por importe de 56.379.167,48 euros, lo que representaba el 63,7 % del importe de adjudicación. Estos trabajos se reanudaron el 19 de diciembre de 2016, con el levantamiento de la suspensión, al autorizarse, en noviembre de 2016, la redacción de la modificación del proyecto de construcción de la plataforma en la que se reconocieron actuaciones que ya habían sido ejecutadas y para las que se proponía la declaración de abono y en diciembre de ese mismo año, la continuación provisional de las obras por el Ministro de Fomento, de conformidad con el artículo 234.4 de la TRLCSP. En julio de 2017 se aprobó la ampliación nº 3 que incrementó el plazo en tres meses por la tramitación del modificado antes citado.

Por Resolución de 27 de julio de 2017 se aprobó la declaración de abono del gasto correspondiente a las actuaciones ya ejecutadas incluidas en la modificación del proyecto y del expediente y gasto de las no ejecutadas por un importe de 4.521.394,88 euros, lo que supuso un adicional del 5,1 % sobre el de adjudicación, de los cuales 3.146.059,24 euros correspondieron a actuaciones ya realizadas y 1.375.335,64 euros a las actuaciones no ejecutadas, para las que se preveía un incremento de plazo de ejecución de dieciséis meses y que se formalizó el 24 de agosto de 2017.

Algunas de las actuaciones en que consistió el modificado afectaron a las características y procedimiento constructivo de las estructuras del túnel, lo que resulta contrario a lo dispuesto en el artículo 92 quáter de la LCSP/2007, ya que la modificación del contrato debe limitarse a introducir las variaciones estrictamente indispensables para responder a la causa objetiva que la hizo necesaria, sin alterar las condiciones esenciales de la licitación y la adjudicación.

El contrato debió finalizar en abril de 2015, ya que los trabajos comenzaron en julio de 2012 y el plazo inicial fue de treinta y tres meses, pero este plazo se incrementó en treinta y nueve meses como consecuencia de la aprobación de tres ampliaciones y del modificado, además de estar suspendido durante, aproximadamente, siete meses y medio debido a la citada modificación.

Hasta mayo de 2018 se encontraban ejecutadas y certificadas unidades de obra por un importe de 74.618.527,12 euros, lo que representa un 80,2 % sobre el presupuesto vigente. Según información adicional facilitada por la Entidad en mayo de 2019, la finalización de este contrato está prevista para el 23 de mayo de ese mismo año.

Finalmente debido a las incidencias surgidas durante la ejecución del contrato, el contratista interpuso varias reclamaciones relacionadas con la suspensión de las obras por importe de 17.741.999,64 euros, que representa un 20 % sobre el precio de adjudicación de importe de 88.539.921,34 euros, de los cuales la Entidad abonó 3.328.122,35 euros, y se continua la reclamación por el resto.

- El **expediente nº 22**, cuyo objeto consistió en las obras complementarias en la construcción de la plataforma en el tramo Vilariño-Campobeceros, vía izquierda, se formalizó el 13 de mayo de 2016, por importe 15.834.198,36 euros, lo que representó un 19,1 % sobre el precio de adjudicación del contrato principal, que ascendía a 82.935.912 euros, y por un plazo de cuatro meses. Los trabajos comenzaron el 23 de mayo de 2016.

El 19 de diciembre de 2016 se acordó la suspensión total de las obras, cuando se había ejecutado el 100 % del importe de adjudicación. Esta incidencia estuvo motivada por la tramitación de una modificación del proyecto, si bien no resulta coherente que se acuerde la suspensión de las obras para tramitar una modificación del contrato si se había ejecutado ya la totalidad del mismo. Los trabajos se reanudaron en agosto de 2017 con el levantamiento de la suspensión, una vez formalizado, en julio de 2017, la modificación del contrato.

Por Resolución 29 de junio de 2017 se aprobó el expediente y el gasto correspondiente a la modificación del proyecto de obras complementarias por importe de 1.580.253 euros, lo que supuso un incremento 9,98 % del importe de adjudicación. La citada modificación se fundamentó en la falta de adecuación del proyecto por causas objetivas que determinaron su falta de idoneidad, puestas de manifiesto con posterioridad a la adjudicación del contrato, de conformidad con el artículo 107.1.b) del TRLCSP y tuvo por objeto atender nuevas necesidades distintas de las inicialmente previstas, ya que las unidades de obra tomadas como referencia fueron las empleadas para la construcción del túnel en la vía derecha y las obras complementarias se destinaban a la construcción del túnel en la vía izquierda. Si bien, lo cierto es que la falta de adecuación del proyecto de las obras complementarias no se debió a la concurrencia de causas objetivas puestas de manifiesto una vez adjudicado el contrato, sino a que no se realizó un estudio específico que tuviese en cuenta las características propias del terreno del túnel en la vía izquierda, lo que evidencia la deficiente preparación de los trabajos y estudios previos para realizar esta contratación.

Durante su ejecución se aprobaron tres ampliaciones que incrementaron el plazo inicial de ejecución en cinco meses. Las ampliaciones nº 1 (septiembre de 2016) y nº 2 (noviembre de 2016) fueron debidas a un menor rendimiento de excavación, como consecuencia de fenómenos de inestabilidad provocados por la excavación del túnel de la Vía Derecha que provocaron una ralentización de los ritmos de excavación.

En agosto de 2017 se aprobó la ampliación nº 3, que tuvo por objeto incrementar el plazo en dos meses para realizar la certificación de los trabajos realizados que en su momento no se pudieron abonar por no estar aprobado el proyecto modificado.

Las obras fueron recibidas de conformidad el 20 de diciembre de 2017, transcurrido aproximadamente un año y medio desde el comienzo de los trabajos. Los trabajos comenzaron en mayo de 2016, por lo que debieron finalizar en septiembre de ese mismo año, ya que el plazo inicial fue de cuatro meses, sin embargo se incrementó en cinco meses por la aprobación de las tres ampliaciones y por la paralización por siete meses debido a la suspensión total del mismo.

Fuera del periodo fiscalizado, en septiembre de 2018, se aprobó el expediente y gasto correspondiente a la certificación final del proyecto de obras complementarias, transcurridos nueve meses desde la recepción de contrato, lo que no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 235.1 del TRLCSP que establece un plazo de tres meses desde la recepción de las obras para aprobar la certificación final de las mismas.

El adicional por ejecución de trabajos, según la certificación final fue de 78.300,88 euros, lo que incrementó el precio del contrato a 17.492.752,24 euros, lo que supuso un 10,5 % sobre el precio de adjudicación.

- El **expediente nº 18**, tuvo por objeto la construcción de la plataforma en el tramo de Porto-Miamán, se adjudicó el 30 de abril de 2010, por importe de 76.464.073,62 euros, y por un plazo inicial de treinta y cuatro meses, formalizándose el 9 de junio de 2010. Las obras comenzaron el 9 de abril de 2011, con un retraso de diez meses debido a que el acta de 30 de junio de 2010 fue negativa por la falta de disponibilidad de los terrenos.

Con anterioridad al periodo fiscalizado, en diciembre de 2013 se aprobó la ampliación nº 1 debida a que las condiciones meteorológicas adversas (gran cantidad de lluvia caída en el invierno 2012-2013) alteraron el plan de obra y los trabajos de integración medioambiental, incrementando el plazo de ejecución inicial en diez meses.

El 24 de octubre de 2014 se aprobó la ampliación nº 2 con un incremento del plazo de once meses, debida a la baja disponibilidad presupuestaria de ADIF-AV durante el año 2014, lo que obligó a ajustar la producción, ralentizando el ritmo de los trabajos, y al inicio de la temporada de lluvias, lo que impidió la finalización de las unidades previstas en el plan de obras para ejecutar en la temporada seca.

Por Resolución de 31 de julio de 2015, se aprobó un expediente de modificación y convalidación del gasto de las actuaciones ya ejecutadas por importe de (6.188.451,51) euros, con un decremento del 8,1 % sobre el precio de adjudicación, de los cuales 174.322,05 euros correspondieron a la convalidación de actuaciones ejecutadas y (6.362.773,56) euros al resto de actuaciones, sin variación en el plazo de ejecución.

La ampliación de plazo nº 3 se aprobó el 24 de septiembre de 2015, con un incremento de trece meses. Esta ampliación fue debida a la imposibilidad de comenzar los trabajos una vez formalizada la modificación del contrato (27 de agosto de 2015) por la magnitud de las obras y la necesidad de buenas condiciones climatológicas para finalizar las unidades previstas en el plan de obra vigente para la temporada seca. Lo anterior resulta contrario al hecho de que el modificado no implicaba variación en el plazo de ejecución.

La suspensión total se acordó el 18 de diciembre de 2015, debido a que las unidades de obra pendientes, tales como la plataforma ferroviaria, PAET y rellenos de falsos túneles, no podían ejecutarse en la temporada de lluvias entre diciembre de 2015 y mayo de 2016 que acababa de comenzar. Hasta ese momento se habían ejecutado y certificado trabajos por importe de 64.016.659,21 euros, lo que representó un 91,1 % del precio vigente en ese momento.

Las obras estuvieron suspendidas hasta el 9 de mayo de 2016, fecha en que fue acordado el levantamiento parcial, que afectó a las unidades de obra que podían ejecutarse fuera del periodo de lluvias. Finalmente, los trabajos se reanudaron con carácter total en abril de 2017, una vez autorizada la continuación provisional de las obras, en marzo de ese mismo año y en la que se

reconocieron la existencia de actuaciones ya ejecutadas para las que se solicitó la declaración de abono.

El 31 de enero de 2017 se aprobó la ampliación de plazo nº 4 con un incremento de dieciséis meses y fue consecuencia de que existían una serie de trabajos por ejecutar, que requerían una climatología favorable para su correcta ejecución, tales como la capa de forma, el subbalastro y los rellenos de falsos túneles.

Por Resolución de 15 de noviembre de 2017 se aprobó la declaración de abono por las actuaciones ejecutadas y el expediente y gasto por las no ejecutadas, incluidas en la modificación nº 2 por importe de (5.286.408,40) euros, un decremento del 6,9 % sobre el vigente, de los cuales 1.369.690,80 correspondieron a actuaciones ejecutadas y (6.656.099,20) euros al resto y sin variación en el plazo de ejecución. Dicho modificado estuvo motivado por cambios imprevistos en el proyecto asociados a errores, omisiones, adaptación a las condiciones reales de la obra, necesidades constructivas o necesidad de ajustar la prestación a especificaciones aprobadas con posterioridad a la adjudicación del contrato.

ADIF-AV justificó la realización de las actuaciones convalidadas por el estado de precariedad en el que hubiese quedado la zona expuesta a las inclemencias meteorológicas, así como por el retraso ocasionado en la finalización de la línea, con perjuicio para el interés público y para el equilibrio económico de la Entidad, ya que la culminación de la línea permitiría la integración en la Red Ferroviaria de Interés General de Alta Velocidad a importantes ámbitos del territorio (provincias de Valladolid, Salamanca, Zamora, Ourense, mejora en la movilidad de Galicia), así como recuperar la inversión realizada.

Los trabajos debieron finalizar en febrero de 2014, ya que comenzaron en abril de 2011 y el plazo inicial de ejecución fue de treinta y cuatro meses, sin embargo, dicho plazo se incrementó en cincuenta meses, a 31 de diciembre de 2017, por la tramitación de cuatro ampliaciones. Además, se paralizó cinco meses, aproximadamente, por la suspensión total de las obras, aunque en mayo de 2016 se efectuó el levantamiento parcial, pero no se ejecutaron ni certificaron trabajos hasta abril de 2017, por lo que el contrato estuvo suspendido prácticamente quince meses.

Fuera del periodo fiscalizado se aprobaron tres ampliaciones más que lo incrementaron en tres meses y medio.

En junio de 2018 se habían ejecutado, certificado y abonado obras por importe de 68.454.761,13 euros, lo que representaba un 97,2 % sobre el importe vigente, que incluye las dos modificaciones citadas, que disminuyeron en 11.474.859,91 euros el importe de adjudicación y una revisión de precios por importe de 5.443.820,43 euros.

Según información adicional facilitada por la Entidad en marzo de 2019, se levantó el acta de recepción de las obras en enero de 2019.

El contratista interpuso varias reclamaciones, estando dos de ellas relacionadas con los daños y perjuicios ocasionados por la suspensión del contrato, por importe de 8.093.297,96 euros, lo que supuso un 10,6 % sobre el precio de adjudicación de 76.464.073,62 euros, de los cuales la Entidad abono 2.907.686,81 euros un 35,9 % sobre el importe reclamado, si bien queda pendiente 5.185.611,11 euros.

- **El expediente nº 19** se formalizó el 24 de agosto 2012, por importe de 79.217.517,22 euros y con un plazo de ejecución inicial de treinta y siete meses. Tuvo por objeto la ejecución de la plataforma de la vía derecha del tramo Vilariño-Campobeceros. Los trabajos comenzaron el 17 de septiembre de 2012.

La 1ª ampliación se aprobó el 18 de septiembre de 2015 con un incremento de doce meses, por la imposibilidad de simultanear la ejecución de determinadas unidades de obra, tales como las galerías transversales de conexión con el túnel paralelo de vía izquierda con los trabajos de la tuneladora, permitiendo así adelantar la terminación del túnel y la salida de la máquina lo antes posible.

Transcurridos casi cuatro años desde el inicio de los trabajos, el 6 de septiembre de 2016 se acordó la suspensión total que estuvo motivada por la tramitación de una modificación del proyecto, así como por la terminación del túnel de la vía izquierda. Hasta ese momento se encontraban ejecutados y certificados trabajos por importe de 72.482.101,03 euros, lo que representaba un 91,4 % sobre el importe de adjudicación. Tales trabajos se reanudaron con carácter parcial el 21 de febrero de 2017, finalizadas las obras del túnel de la vía izquierda. No obstante, hasta el 11 de octubre de 2017, una vez autorizada la redacción del modificado nº 1, en la que se reconocieron actuaciones ejecutadas sin cobertura contractual y la continuación provisional de las obras en septiembre de ese mismo año, no se acordó el levantamiento total de la suspensión.

En el ejercicio 2017 se aprobaron dos ampliaciones del plazo de ejecución que lo incrementaron en trece meses. La ampliación nº 2 se acordó el 30 de marzo, al existir unidades pendientes que no se habían podido ejecutar hasta la finalización del túnel de la vía izquierda. La ampliación nº 3 se autorizó el 14 de diciembre, ya que existían unidades suspendidas que formaban parte del proyecto modificado en trámite (andén de evacuación del túnel de Bolaños vía derecha y el falso túnel del emboquille de Campobeceros del túnel de vía derecha).

Los trabajos comenzaron el 17 de septiembre de 2012, por lo que las obras debieron finalizar en octubre de 2015, ya que el plazo inicial de ejecución ascendía a treinta y siete meses, si bien a 31 de diciembre de 2017 se incrementó el plazo en veinticinco meses por la aprobación de tres ampliaciones. Y estuvo paralizado cinco meses.

Hasta mayo de 2018 había ejecutado y certificado un 94,7 % de la obra por un importe de 75.045.725,00 euros.

Fuera del ámbito temporal de la fiscalización se aprobó una ampliación más y una modificación del proyecto inicial. La ampliación nº 4 se acordó el 16 de abril de 2018 por un plazo de dos meses y tuvo por objeto ajustar la ejecución de los trabajos pendientes con el plazo contractual vigente debido a las incidencias anteriores.

Por Resolución de 22 de mayo de 2018 se aprobó la declaración de abono y el expediente y el gasto del proyecto de modificación por importe de 4.464.556,65 euros, lo que representó un 5,6 % del importe de adjudicación, de los cuales 19.007.318,20 euros correspondieron a la declaración de abono de actuaciones ya ejecutadas y (14.542.761,56) euros a actuaciones sin ejecutar. Por lo anteriormente señalado, la mayor parte de las actuaciones incluidas en el citado modificado ya estaban ejecutadas, su realización se justificó, según informe de trazabilidad de agosto de 2017, por motivos de seguridad o por razones de interés general, si bien tales aspectos no se han acreditado.

El resto de las actuaciones incluidas en el modificado se justificaron, bien en base a la inadecuación de la prestación contratada debido a errores u omisiones durante la redacción del proyecto, bien por inadecuación del proyecto o de las especificaciones de la prestación o bien implicaron un incremento de medición a fin de ajustarse a las necesidades reales.

Según información adicional de la Entidad, la obra finalizó en junio de 2018 y se está tramitando la recepción de la misma.

**-El expediente nº 20**, que tuvo por objeto la construcción de la plataforma en el tramo Túnel de Prado, vía izquierda, se formalizó el 24 de diciembre de 2012, por 64.713.655 euros y con un plazo de ejecución de treinta y tres meses. Los trabajos comenzaron el 26 de diciembre de ese mismo año.

Durante su ejecución se tramitaron dos suspensiones. El 22 de junio de 2015 se acordó la suspensión parcial, cuando se encontraban ejecutadas obras por importe de 45.352.908,42 euros, lo que representaba un 70,1 % del precio de adjudicación, y habían transcurrido treinta meses desde el inicio del contrato. Dicha incidencia estuvo motivada por la tramitación de una modificación del proyecto inicial.

En agosto de 2015 se aprobó la ampliación nº 1 que incrementó el plazo en doce meses. Estuvo motivada por la ralentización de los trabajos de excavación del Túnel del Prado a su paso por la Falla de Laza, debido a circunstancias geológicas o geotécnicas.

El 15 de febrero de 2016 se acordó la suspensión nº 2 de carácter total, cuando se habían ejecutado y certificado trabajos por importe de 47.893.131,02 euros, lo que representaba un 74 % del importe de adjudicación, y transcurrido treinta y ocho meses desde el comienzo de las obras. Esta incidencia fue debida a que continuaba pendiente de tramitación el modificado y que afectó a todas las unidades de obra pendientes (a la destroza de las brechas este y oeste de la Falla de Laza, el revestimiento del túnel y a los falsos túneles).

Los trabajos se reanudaron de forma parcial el 17 de octubre de 2016 con el levantamiento de la suspensión cuando habían transcurrido ocho meses de la misma. Dicho levantamiento se acordó tras el análisis de las unidades pendientes, dado que podían ejecutarse algunos trabajos, tales como parte de las contrabóvedas, la impermeabilización y revestimiento del Túnel de Prado y revestimientos y remate en parte de las galerías de conexión del citado túnel. Ahora bien, desde enero de 2016 hasta abril de 2017 el importe de las certificaciones fue cero, lo que pone de manifiesto que los trabajos incluidos en el levantamiento parcial no se ejecutaron, por lo que dicho levantamiento fue meramente formal. Al respecto, la Entidad señaló que la primera certificación se emitió en mayo cuando la empresa contratista reanudó los trabajos.

Finalmente, en marzo de 2017 se acordó el levantamiento total de la suspensión, ya que en enero y en febrero de ese mismo año se autorizó la redacción de la modificación del proyecto en la que se reconoció la existencia de actuaciones ejecutadas sin cobertura contractual y la continuación provisional de las obras respectivamente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 234.4 del TRLCSP, pero no se certificaron unidades de obra hasta mayo de ese mismo año. Además se autorizó en ese mismo mes y año la segunda ampliación que incrementó el plazo en nueve meses, al existir trabajos pendientes que no era posible ejecutar durante el periodo de vigencia del contrato.

Por Resolución de 8 de noviembre de 2017 se declaró el abono del gasto correspondiente a las cantidades ejecutadas incluidas en la modificación del citado proyecto y se aprobó el expediente y gasto de las actuaciones no ejecutadas por un importe total de 326.259,63 euros, de los cuales 2.688.965,58 euros correspondieron a trabajos ya realizados y (2.362.705,95) euros a la aprobación del expediente y gasto de actuaciones no ejecutadas, sin que dicho modificación implicase variación en el plazo de ejecución.

La modificación consistió, entre otros, en los siguientes trabajos: eliminación de galerías de transformación del Túnel del Prado (se había previsto la ejecución de cinco galerías y examinadas las necesidades reales se consideró necesaria la ejecución de una sola galería); revisión de los falsos túneles, (ya que el diseño proyectado podría generar problemas de cimentación, teniendo en cuenta las características geotécnicas del terreno); ejecución de las galerías de conexión entre la vía izquierda y derecha del túnel en dos fases que no figuraba en el proyecto, regularización de los tratamientos del agua realizados en cumplimiento de la legislación medioambiental y no contemplados el proyecto (corrección del ph, de adición, de coagulante), e inclusión en el presupuesto de seguridad y salud la atención de emergencias para caso de accidentes, no previsto en el proyecto del personal sanitario y ambulancia equipada.

Tales actuaciones pudieran parecer que se deben a errores en el proyecto, pero realmente ponen de manifiesto que son consecuencia de una inadecuada planificación en la redacción del mismo y que no obedecen a necesidades o causas imprevistas. Por otra parte, la Entidad justificó la realización de las actuaciones ya ejecutadas por la necesidad de actuar con urgencia o por motivos de seguridad, sin que tales extremos se hayan acreditado.

Los trabajos comenzaron el 26 de diciembre de 2012, por lo que debieron finalizar en septiembre de 2015, ya que el plazo inicial ascendió a treinta y tres meses. Sin embargo, el plazo se incrementó en veintiún meses por la aprobación de dos ampliaciones, hasta 31 de diciembre de 2017. Además, se paralizó ocho meses por la suspensión total del contrato.

Hasta de mayo de 2018 se certificaron obras por importe de 60.372.456,94 euros, lo que representó un 92,8 % sobre el presupuesto vigente.

Fuera del ámbito temporal de esta fiscalización se aprobaron dos ampliaciones más del plazo inicial que lo incrementaron en cinco meses y medio. En abril de 2018 se autorizó la ampliación nº 3 debida a que la obra pendiente de ejecutar no era viable que se realizase en los meses de vigencia del contrato. En julio de 2018, se aprobó la ampliación nº 4 por la misma causa que la anterior.

El contratista interpuso una reclamación por los sobrecostos incurridos por las suspensiones, retrasos y demoras sufridas durante la ejecución del contrato por importe de 17.856.046,70 euros, lo que supuso un 27,6 % sobre el importe de adjudicación de 64.713.655 euros. Al finalizar los trabajos de campo esta reclamación se encontraba en tramitación.

-El **expediente nº 21**, cuyo objeto consistió en la ejecución de la plataforma en el tramo Prado-Porto, se formalizó el 23 abril de 2012 por un importe de 104.450.000 euros y por un plazo de ejecución inicial del treinta y cuatro meses.

Las obras no comenzaron hasta el 8 de julio de 2012, debido a que el acta de comprobación de replanteo, de mayo de ese mismo año, fue negativa como consecuencia de la falta de disponibilidad de los terrenos.

La ampliación nº 1 se acordó el 27 de marzo de 2015, supuso un incremento del plazo de ejecución de quince meses y obedeció a la necesidad de realizar algunos trabajos (en la destroza en la Falla de Laza) no recogidos en el proyecto, paralizándose los mismos hasta la tramitación del correspondiente expediente de modificación, así como por la ralentización del ritmo de excavación y sostenimiento del Túnel de Prado a su paso por la Falla de Laza por circunstancias de tipo geológico.

Durante su ejecución el contrato fue objeto de dos suspensiones motivadas por la tramitación de un modificado y cuyos trámites se iniciaron en abril de 2015. En junio de 2015 se acordó la suspensión parcial de los trabajos. Hasta ese momento se habían ejecutado y certificado obras por importe de 66.291.644,40 euros, lo que representaba un 63,5 % sobre el importe de adjudicación.

En abril de 2016 se acordó la suspensión nº 2 de carácter total para ajustar los plazos de ejecución entre las unidades de obra no afectadas por la suspensión con las unidades suspendidas incluidas en el modificado. Hasta ese momento se habían ejecutado y certificado trabajos por importe de 74.093.551,33 euros, un 70,9 % sobre el importe de adjudicación, y transcurridos cuarenta y seis meses desde su inicio.

Aproximadamente ocho meses después de la suspensión nº 2 total se reanudaron las obras a partir de diciembre de 2016, una vez autorizada la continuación provisional de las mismas.

Por Resolución de 27 de julio de 2017 se aprobó la declaración de abono de las actuaciones ejecutadas y el expediente y el gasto de las obras no ejecutadas por importe de (3.941.726,86) euros, de los cuales 3.677.567,59 euros correspondieron a actuaciones ya ejecutadas y (7.619.294,45) euros a trabajos no ejecutados, sin variación en el plazo y que se formalizó en 18 de agosto de 2017. Según el informe-propuesta de 21 de enero de 2016, este modificado estuvo motivado por la existencia de aspectos nuevos y consideraciones puestas de manifiesto una vez comenzadas las obras, que no pudieron tenerse en cuenta con la redacción del proyecto constructivo, así como por la segregación de las unidades de obras que ya se habían ejecutado.

Las actuaciones ya ejecutadas, según el informe de trazabilidad de junio de 2016, se justificaron por razones de urgencia, por motivos de seguridad o por razones de interés general. Tales actuaciones consistieron, entre otras, en ejecutar una escollera de protección, realizar un tratamiento del firme en los Túneles de Corga de Vela y de Prado e incluir un centro asistencial operativo 24 horas para atender a las emergencias, ya que las obras se encontraban en una zona de montaña. En términos generales no parece que en tales actuaciones existiese una necesidad inaplazable, sino más bien una falta de previsión al tratarse de trabajos que debían haberse conocido con anterioridad y haberse recogido en el proyecto constructivo originario.

En el resto de actuaciones incluidas en el modificado se justificó su necesidad por razones de interés público, por el concurso de algunos de los supuestos previstos en el artículo 92 quater de la LCSP/2007. Dichas actuaciones, entre otras, consistieron en: sustituir el camino de servicio de salida de emergencia ante la dificultad de ejecutarlo en la forma inicialmente prevista por el camino provisional de la obra, en eliminar cinco galerías para los centros de transformación ya que tras un estudio se consideró que solo era necesaria ejecutar una galería, en variar el diseño proyectado de los falsos túneles, ya que efectuado un estudio se comprobó que podría generar problemas de figuración, en incluir los tratamientos establecidos por la legislación medioambiental y organismos de cuenca (como el de dicción de CO<sub>2</sub> para la corrección de ph) o en los dispositivos no previstos en el proyecto que permitiesen el escape de la fauna. Tales actuaciones se asociaron

a errores u omisiones padecidos en la redacción del proyecto, según lo previsto en el apartado uno a) del artículo 92 quater de la LCSP/2007, a la conveniencia de incorporar a la prestación avances técnicos que la mejorase notoriamente y a la necesidad de ajustar el proyecto a las especificaciones técnicas, medioambientales, urbanísticas o de seguridad, en aplicación de los apartados 1 d) y 1 e) del citado artículo, si bien en estos dos últimos casos no consta acreditado que los avances técnicos o las necesidades de ajustar el proyecto a aspectos medioambientales, urbanísticos o de seguridad se debieran a hechos producidos o normas aprobadas con posterioridad a la adjudicación del contrato, como exige el citado precepto.

En marzo de 2017 se aprobó la ampliación nº 2, supuso un incremento de dieciséis meses y cuatro días y se debió a la necesidad de completar los trabajos, ya que la obra pendiente de ejecutar no podía realizarse en plazo.

Fuera del periodo fiscalizado, en julio de 2018 se aprobó la ampliación nº 3, que supuso un incremento de tres meses y veintitrés días, debido a la necesidad de completar los trabajos.

Las obras comenzaron el 8 de julio de 2012, por lo que debieron finalizar el 8 de mayo de 2015, ya que el plazo inicial fue de treinta y cuatro meses, si bien este experimentó un incremento de, aproximadamente, treinta y cinco meses y medio, por la aprobación de tres ampliaciones.

Hasta mayo de 2018 se ejecutaron trabajos por importe de 89.906.395,22 euros lo que representó un 89,5 % sobre el presupuesto vigente.

Según información adicional de mayo de 2019, la obra fue recibida en octubre de 2018.

Respecto del citado expediente el contratista interpuso varias reclamaciones por los daños y perjuicios ocasionados por las suspensiones por importe de 25.259.315,75 euros, lo que representó un 24,4 % respecto del importe de adjudicación de 104.450.000 euros que actualmente se encuentran en tramitación.

## **LÍNEA DE ALTA VELOCIDAD MADRID-EXTREMADURA**

Según los cuadros de financiación de octubre de 2018 facilitados por la Entidad, la inversión prevista para esta línea ascendió a 3.579.863 miles de euros. Los trabajos comenzaron en 2004 y se contemplan actuaciones mas alla de 2025, con idenpendencia de la fecha prevista de entrada en explotación por tramos. A 31 de diciembre de 2013 se habia ejecutado un 21,4 % de los trabajos por importe de 765.702 miles y a 31 de diciembre de 2017 se habían ejecutado 1.109.815 miles, lo que representaba un 31 %.

Durante el periodo fiscalizado se ejecutaron trabajos por importe 344.113 miles de euros, lo que representó un 42,9 % del importe estimado, recogido en los programas de actuaciones plurianuales de cada ejercicio que ascendió a 801.888 miles.

Durante el periodo fiscalizado se suspendieron once expedientes de contratación de los setenta y un contratos vigentes de la línea de alta velocidad con un importe de adjudicación total de 187.498.400,04 euros, lo que representaba un 15,5 % sobre los contratos vigentes. De ellos se han examinado siete expedientes, que representan un 63,6 % del total de contratos suspendidos, por importe de 127.750.166,10 euros.

Los expedientes de la muestra se adjudicaron mediante procedimiento abierto con criterios múltiples, la mayoría con unas bajas significativas respecto del presupuesto de licitación que

oscilaron entre el 48,9 % y el 58,5 %, si bien en el expediente nº 30 de la muestra que tuvo una baja del 11,9 % respecto del presupuesto de licitación, debido a las incidencias surgidas durante la ejecución, el presupuesto vigente se incrementó un 7,5 % respecto del presupuesto de licitación.

Los motivos que originaron la suspensión de los expedientes examinados consistieron en la tramitación de una modificación del proyecto inicial y en estar la ejecución condicionada por otros trabajos que no habían finalizado a tiempo, así como por la imposibilidad de acceder a determinadas zonas de realización del proyecto constructivo ante la falta de concreción de la titularidad de los terrenos:

### **Suspensión por la tramitación de una modificación del proyecto**

El **expediente nº 27**, que tuvo por objeto el montaje de la vía en el tramo Cáceres-Mérida, se formalizó en marzo de 2015, con un importe de adjudicación de 3.762.261 euros y un plazo inicial de ocho meses.

Las obras comenzaron el 29 de mayo de 2015, según consta en el acta de comprobación del replanteo de esa misma fecha, con un retraso de un mes, por lo que no se ajustó a lo dispuesto en el artículo 229 del TRLCSP ni en la cláusula 22 del PCAP, según la cual el acta de comprobación del replanteo debe levantarse en el plazo de un mes desde a la formalización del contrato. Dicho retraso estuvo motivado por la demora en la recepción del contrato por los servicios técnicos.

En diciembre de 2015 se aprobó la ampliación nº 1, que incrementó el plazo inicial de ejecución en seis meses, por lo que la obra debió finalizar el 30 de julio de 2016. Dicha incidencia estuvo motivada por encontrarse en tramitación una modificación del contrato.

Dicha circunstancia motivó que en marzo de 2016 se aprobase la suspensión parcial del contrato, cuando el importe de la obra ejecutada y certificada hasta ese momento ascendía a 532.775,74 euros, lo que representaba un 14,2 % del precio de adjudicación, y transcurridos diez meses desde el comienzo de los trabajos.

En julio de 2016 se concedió una segunda ampliación que incremento el plazo inicial en seis meses, ya que el contratista no realizó trabajo alguno y sin que ADIF-AV exigiese responsabilidad alguna al contratista, ya que de conformidad con lo dispuesto en el PCAP y el artículo 212.4 del TRLCSP, en el caso de demora por causas imputables al contratista, ADIF-AV podrá optar por la resolución del contrato con pérdida de la garantía o imposición de penalidades.

En diciembre de 2016 se autorizó la tercera ampliación que estuvo motivada por la tramitación del expediente modificado y de un proyecto complementario, incrementando el plazo de ejecución en ocho meses.

Los trabajos suspendidos se reanudaron en el 24 de enero de 2017 con el acuerdo de levantamiento de la suspensión, una vez formalizada la autorización para la continuidad provisional de las obras, cuando habían transcurrido diez meses desde la suspensión y ejecutado el 17,9 % de la obra.

En el ejercicio 2017, en septiembre y en noviembre se acordaron dos ampliaciones motivadas por la tramitación del modificado y que incrementaron el plazo en nueve meses.

Por Resolución de 15 de diciembre de 2017 se aprobó el expediente y el gasto correspondiente a la modificación por importe de 370.706,12 euros, lo que supuso un 9,9 % respecto de importe de adjudicación y sin variación en el plazo. Estuvo motivada, según el informe del Director de la Obra de 10 de marzo de 2016, por la concurrencia de alguna de las circunstancias contempladas en el artículo 107.1.a) del TRLCSP, en concreto la existencia de errores u omisiones en la redacción de proyecto que motivaron la inadecuación de la prestación contratada para satisfacer las necesidades que se pretendía cubrir con el contrato. Comprendió entre otras, las siguientes actuaciones: realizar el desbroce de la vegetación que se generó, ya que el proyecto no contempló unidades de obra para su realización; incluir los trabajos previos para una correcta instalación de un aparato de dilatación en el Viaducto del Río Ayueta, ya que solo se previó el montaje del mismo y, a instancia de la Junta, sustituir los cerramientos previstos en los pliegos por otros para evitar el impacto en la fauna y colocar un refuerzo en los cerramientos para dar cumplimiento a la Declaración de Impacto Ambiental.

En definitiva, los errores u omisiones que fundamentaron la modificación eran previsibles, aplicando toda la diligencia requerida de acuerdo con una buena práctica profesional en la elaboración del proyecto, por lo que tales hechos no constituyen circunstancias objetivas que justificasen la modificación, sino que ponen de manifiesto una deficiente redacción del proyecto.

Por otro lado, en septiembre de 2017 por acuerdo del Consejo de Administración se aprobó el expediente de gasto y la adjudicación del proyecto de obras complementarias del contrato fiscalizado, por un importe de 617.927,66 euros, que representó un 16,4 % sobre el precio del contrato principal, y con un plazo de ejecución de seis meses. Las obras complementarias comprendieron entre otros, los siguientes trabajos: aseguramiento de la impermeabilización de la plataforma para evitar que la filtración de agua ocasionase asentamientos y baches que en la fase de explotación de la línea implicasen un mayor mantenimiento de vía o limitaciones de velocidad, y medidas para evitar el deterioro de las obras, ya que desde la recepción de la plataforma hasta el montaje de vía pueden transcurrir tres o cuatro años. Tales actuaciones no se ajustan a lo dispuesto en el artículo 171.b) de TRLCSP, pues no concurren circunstancias que no pudieran haberse previsto por la Entidad, porque más que obras complementarias se trataría de una modificación del proyecto constructivo, que no podría haberse tramitado como tal, porque hubiera excedido del límite establecido en el artículo 107.3 d) del citado texto legal, en virtud del cual se alteran las condiciones esenciales de la prestación inicialmente contratada cuando el modificado iguale o exceda, en más o en menos, el 10 % de precio de adjudicación.

Hasta mayo de 2018, se habían ejecutado y certificado trabajos por importe de 3.824.432,37 euros, lo que representaba un 92,5 % sobre el importe vigente.

A 31 de diciembre de 2017, el plazo de este contrato de ejecución se incrementó veintinueve meses sobre el inicialmente previsto (de ocho meses), por la aprobación de cinco ampliaciones del plazo inicial de ejecución motivadas por la tramitación de una modificación de proyecto inicial, fundamentalmente, y de un proyecto de obras complementarias, sin variación en los costes. No obstante, la ampliación nº 2, en julio de 2016, fue debida a que el contratista no continuó con la ejecución de las unidades de obra no afectadas por la modificación, sin que se le haya exigido responsabilidad alguna. Fuera del periodo fiscalizado se han tramitado dos ampliaciones más que han incrementado el plazo en ocho meses.

- **El expediente nº 30**, cuyo objeto consistió en la construcción de la plataforma en el tramo Cañaveral-Embalse de Alcántara, se formalizó el 23 de febrero de 2011 con un importe de 54.957.796,70 euros y un plazo inicial de treinta y un meses.

Los trabajos comenzaron el 24 de mayo, con un retraso de dos meses debido a que no estaban expropiadas las fincas afectadas, según acta de 22 de marzo de 2011.

Con anterioridad al periodo fiscalizado, el 11 de octubre de 2013, se aprobó la ampliación nº 1, que incrementó el plazo inicial en nueve meses y obedeció a la necesidad de modificar el proyecto constructivo del arco del Viaducto del Río Tajo, así como por la necesidad de disponer de unos medios auxiliares específicos de gran envergadura debido a la singularidad y la complejidad técnica de las obras del citado Viaducto.

Por Resolución de 9 de junio de 2014 se aprobó el expediente correspondiente a la modificación nº 1 del proyecto constructivo del contrato fiscalizado, con una disminución del importe de adjudicación de 5.487,25 euros y con incremento del plazo de ejecución de seis meses. Dicho modificado, según informe de Director de la Obra de marzo de 2014, afectó al proceso constructivo del arco de Viaducto sobre el Río Tajo y a la barrera de seguridad metálica de los pasos superiores, ya que la prevista en el proyecto no estaba homologada, y no se ajustaba a lo dispuesto en la Orden Comunicada del Ministerio de Fomento 28/2009, de 19 de octubre, lo que pone de manifiesto un deficiente preparación del contrato, ya que la circular citada es anterior a la adjudicación del contrato y no resulta coherente con el carácter favorable del informe de supervisión, de 3 de mayo de 2010, sin perjuicio de que la citada disposición entró en vigor en octubre de 2009 y el contrato para la redacción del proyecto fue en abril de ese mismo año.

En 2015 se aprobaron dos ampliaciones por causas climatológicas, las altas temperaturas que dificultaron la ejecución de arco y la necesidad de reforzar el arco que incrementaron el plazo inicial de ejecución en nueve meses, por lo que la obra debió finalizar el 24 de diciembre de 2015.

Por Resolución de 14 de septiembre de 2015 se aprobó la convalidación de actuaciones ya ejecutadas correspondientes y la autorización para la redacción de las no ejecutadas e incluidas en la modificación nº 2 por importe de 4.187.723,87 euros, de los cuales 1.868.815,52 euros correspondió a actuaciones sin cobertura contractual a convalidar que consistieron en mejorar el terreno de las cimentaciones afectadas por el arco, disponer de un cerramiento provisional cinegético en los límites de expropiación de la obra, poner una escalera mecánica de acceso al interior de arco e instalar el sistema de iluminación exterior del mismo. Tales actuaciones se justificaron por razones de urgencia, por motivos de seguridad o por razones de interés general.

La ampliación nº 4 se aprobó el 30 de noviembre de 2015, incrementando el plazo de ejecución en seis meses, estuvo motivada por encontrarse pendientes algunos trabajos en el arco de viaducto y por la necesidad de realizar las expropiaciones de los terrenos necesarios para ejecutar los caminos de servicios del citado tramo. Tales circunstancias motivaron que en marzo de 2016 se acordase la suspensión nº 1 parcial de este expediente. Hasta ese momento se encontraban ejecutados y certificados trabajos por importe de 49.816.019,75 euros y habían transcurrido cincuenta y ocho meses desde el comienzo de los mismos.

Respecto de los trabajos relacionados con el arco de Viaducto del Río Tajo quedaron suspendidos hasta la adjudicación, el 1 de junio de 2016, de un nuevo proyecto constructivo por importe de 220.390,21 euros y un plazo de tres meses y dos días de ejecución. Dicho contrato estuvo motivado por la negativa del adjudicatario del contrato fiscalizado a prestar su conformidad, tanto a la continuidad provisional de las obras como a los precios contradictorios del modificado nº 2, lo que motivó que se segregasen, en su totalidad, del proyecto inicial tales actuaciones, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 234.2 del TRLCSP.

Respecto de los trabajos relativos a la ejecución de caminos de servicio y cerramiento del tramo, estos se reanudaron el 20 de junio de 2016, una vez acordado el levantamiento de la suspensión, con aprobación del proyecto modificado nº 2, lo que permitió disponer de los terrenos adicionales.

Por Resolución de 30 de diciembre de 2016 se aprobó el expediente y el gasto correspondiente a la modificación nº 2 del proyecto por un importe de 4.187.723,87 euros, que representaba un 7,6 % sobre el importe de adjudicación, y sin variación en el plazo de ejecución; si bien parte del importe, 1.868.815,52 euros, correspondieron a convalidación de actuaciones ya ejecutadas, como ya sea expuesto. El resto de actuaciones del modificado consistieron, entre otras, en variar la definición de los taludes, (ya que al realizar las primeras excavaciones y teniendo en cuenta otros tramos de la línea afectados por el mismo tipo de materiales se estimó mejorar su estabilidad), habilitar un segundo vertedero (al objeto facilitar el transporte de excedente de la excavación), adecuar la ejecución del tablero del Viaducto del Regato del Cuervo ante la imposibilidad de disponer de los terrenos adicionales para trasladar y mantener el camino previsto en el proyecto, incluir una escalera metálica no presupuestada en el proyecto, así como adecuar y mejorar el trazado de los caminos de servicios para permitir el acceso de vehículos. Tales actuaciones, debidas a errores u omisiones del proyecto, ponen de manifiesto que en el proceso de su redacción no se tuvo la diligencia debida exigible de acuerdo con una buena práctica profesional, ya que en algunas de ellas tendrían que haber sido tenidas en cuenta al haber aparecido en otros tramos, como la nueva definición del talud o la adecuación de los caminos de servicios.

El 17 de junio de 2016 se aprobó la ampliación nº 5 con un incremento del plazo de seis meses y fijó la finalización de los trabajos para diciembre de 2016, debido a que el contratista no prestó su conformidad con el modificado en su conjunto, cuya aprobación se efectuó en diciembre de ese mismo año.

El 9 de diciembre de 2016 se autorizó la ampliación de plazo nº 6 con un incremento del plazo de seis meses que determinó la finalización de los trabajos para junio de 2017, motivada por la ejecución del cofinamiento lateral del plinto norte de Viaducto del Río Tajo, lo que imposibilitó que se pudieran acometer otras actuaciones.

El 1 de junio de 2017 se concedió la ampliación de plazo nº 7 por seis meses para la tramitación de un modificado, el número 3, con la finalidad de terminar las obras, por lo que es preciso prorrogar el plazo hasta diciembre de 2017.

Por el mismo motivo, el 29 de junio de 2017 se acordó la suspensión total nº 2 de las obras. Hasta ese momento el importe de la obras ejecutadas y certificadas ascendía 53.885.050,51 euros, cuando habían transcurridos setenta y tres meses desde el comienzo de los trabajos.

Hasta mayo de 2018, se habían ejecutado y certificado trabajos por importe de 54.919.853,48 euros, lo que representaba un 90,7 % sobre el importe vigente que ascendía 60.526.096,41 euros.

Fuera del periodo fiscalizado se reanudaron estos trabajos con el levantamiento de la suspensión el 16 de enero de 2018, para realizar las actuaciones que no requerían la ejecución de unidades nuevas, tales como maniobras de desplazamiento y colocación de cimbras autolanzables, y por Resolución de 17 de diciembre de 2018 se aprobó el expediente y el gasto de la modificación nº 3 del proyecto, por importe de 6.545.120,14 euros, que representó un 11,9 % sobre el importe de adjudicación, y sin variación del plazo de ejecución.

El importe del contrato ascendió a 67.071.216,55 euros, si bien se incrementó en 12.113.419,85 euros, lo que representó un 22 % sobre el importe de adjudicación, debido a la aprobación de tres modificaciones del proyecto inicial por importe de 10.727.356,76 euros y a una revisión de precios por importe de 1.386.063,09 euros.

Los trabajos comenzaron en mayo de 2011, por lo que debieron finalizar en diciembre de 2013, ya que el plazo inicial fue de treinta y un meses, si bien este plazo se incrementó en cincuenta y seis meses por la aprobación de siete ampliaciones y del modificado nº 1 y fuera del periodo fiscalizado por la ampliación nº 8 en junio de 2018 que lo incrementó ocho meses. Además, las obras estuvieron paralizadas seis meses debido a la suspensión total.

El contratista interpuso una reclamación por los daños y perjuicios ocasionados por las incidencias surgidas durante la ejecución como consecuencia de la suspensión temporal total por importe de 3.110.914,73 euros, lo que supuso un 5,7 % sobre el importe de adjudicación de 54.957.796,70 de euros. Al finalizar los trabajos de campo se encuentra en tramitación.

- **El expediente nº 33**, que tuvo por objeto la construcción de la plataforma en el tramo Estación de Plasencia-Arroyo de La Charca, se formalizó el 6 de mayo de 2014 por un importe de 11.380.203 euros y un plazo de ejecución inicial de dieciocho meses.

Las obras se iniciaron, según el acta de comprobación del replanteo de 15 de julio de 2014, el 16 de julio de ese mismo año. Este retraso fue debido a falta de disponibilidad de los terrenos, según se recogió en el acta anterior de 2 de junio de 2014, si bien, según la relación de certificaciones facilitada por ADIF-AV, la certificación nº 1 no se emitió hasta septiembre de 2014, por lo que la ejecución no comenzó en julio de ese año.

En diciembre de 2015 se aprobó la ampliación nº 1 que incrementó el plazo inicial en dieciséis meses, motivada por la tramitación de una modificación del proyecto debida a la existencia de una serie de deficiencias y problemas que imposibilitaban su ejecución, tales como que el proyecto no contemplaba la protección de la vivienda de la Finca próxima a las obras de construcción de la plataforma, ni garantizaba la integridad estructural del muro ejecutado previamente, la necesidad de incluir un cimiento drenante no previsto en el proyecto en una parte del tramo que discurre sobre la llanura fluvial del Arroyo de Valdelinares y a que las cunetas de plataforma propuestas en el proyecto no daban cumplimiento a la IGP-2011. Las IGP son instrucciones y recomendaciones para la redacción de proyectos de la plataforma que se elaboraron en 2011 y se consolidaron en junio de 2012, por lo que debieron tenerse en cuenta, ya que este contrato se adjudicó tres años después.

En noviembre de 2016 se acordó la suspensión parcial de citado expediente cuando se habían ejecutado y certificado obras por importe de 4.260.442,58 euros, lo que representó un 37,4 % sobre el importe de adjudicación, y transcurrido veintinueve meses desde el inicio de las obras. Estuvo motivada por la tramitación de la modificación del proyecto inicial y afectó a todas las unidades de obra, salvo aquellas unidades relativas a la señalización y balizamiento del desvío de la carretera CC-29.4 de la que es titular la Diputación Provincial de Cáceres. Las obras se reanudaron el 31 de julio de 2017, una vez que se autorizó la continuidad provisional de las mismas, cuando había transcurrido ocho meses y medio desde la suspensión.

Durante la suspensión parcial anterior, en abril de 2017, se aprobó una declaración de emergencia, motivada por el deslizamiento del talud en el margen izquierdo debido a las intensas lluvias caídas en marzo de 2017. Los trabajos consistieron en las siguientes actuaciones: retirar

todo el material no afectado por el deslizamiento, realizar el saneo de las cuñas y el talud, así como realizar una cuneta de guarda que recogiera las aguas provenientes de la ladera y de la plataforma. El importe de estas obras ascendió a 363.524,85 euros, con un plazo de ejecución de dos meses. Ahora bien, más que tratarse de acontecimientos catastróficos o situaciones de grave peligro para la seguridad nacional como requiere la tramitación de emergencia regulada en artículo 113 del TRLCSP, lo que parece justificarse es la existencia de una necesidad inaplazable o que es preciso acelerar por razones de interés público, tal y como dispone el artículo 112 del citado texto legal, al regular la tramitación urgente de los expedientes de contratación.

En mayo de 2017 se acordó la ampliación del plazo nº 2 que supuso un incremento en doce meses. Dicha ampliación fue debida a que las obras pendientes de ejecutar se encontraban afectadas por el modificado, aun en tramitación y del que no se conocía la fecha de la autorización para la continuación provisional de las obras.

Los trabajos comenzaron el 16 de julio de 2014, por lo que debieron finalizar en enero de 2016, ya que el plazo inicial fue de dieciocho meses, sin embargo dicho plazo se incrementó en veintiocho meses por la aprobación de dos ampliaciones, durante el periodo fiscalizado.

Fuera del ámbito temporal de la fiscalización, se autorizaron dos ampliaciones más que incrementaron el plazo en diez meses, originadas por encontrarse pendiente de aprobación el modificado, así como por las lluvias acaecidas de febrero a abril de 2018 y una revisión de precios aprobada en abril de ese mismo año por importe de 907.023,75 euros.

Por Resolución de 14 de mayo de 2018 se aprobó la declaración de abono del gasto correspondiente a las actuaciones ejecutadas e incluidas en la modificación del proyecto de construcción y el expediente de gasto de las actuaciones no ejecutadas, por importe de 781.856,78 euros, de los cuales 88.786,70 euros (0,8 % sobre el importe de adjudicación) correspondieron a actuaciones ya ejecutadas y 693.070,08 euros (6,1 % del importe de adjudicación) a actuaciones no ejecutadas. Esta modificación se formalizó en mayo de 2018., hasta ese momento, se habían ejecutado y certificado trabajos por importe de 7.434.281,49 euros lo que representaba un 56,9 % sobre el importe vigente.

Las actuaciones que fueron objeto de la declaración de abono incluidas en el modificado, que fueron ejecutadas sin cobertura contractual, estuvieron motivadas por razones de urgencia, según se dispone en el informe de trazabilidad de febrero de 2018. Mediante esta declaración lo que se pretende es regularizar las consecuencias económicas derivadas de actuaciones ejecutadas no previstas contractualmente, al objeto de reestablecer el justo equilibrio entre las prestaciones de las partes, evitado un enriquecimiento injusto de la Entidad fiscalizada. Pero lo cierto es que esta actuación se concibe como la acción y efecto de confirmar o revalidar un acto jurídico que de suyo se encuentra viciado de nulidad, para que resulte eficaz, cobrando un especial significado en el ámbito de la contratación del sector público, en primer lugar, porque el carácter formal de esta viene expresamente establecido en el artículo 28 del TRLCSP y precisamente se ha actuado omitiendo trámites esenciales del procedimiento, lo cual, en determinados casos, podría entenderse como haber prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

Por lo que respecta a las actuaciones no ejecutadas incluidas en el proyecto modificado, según informe del Director de las obras de 1 de junio de 2017, fueron debidas a la concurrencia de algunas de las circunstancias contempladas en el artículo 107.1 a) y b) del TRLCSP. No obstante, analizando algunas de las partes de la obra para las que se propuso la modificación, se observa,

en primer lugar, que las circunstancias concurrentes se explican, pero no son objeto de una justificación suficiente, tal y como exige el artículo 107 del TRLCSP, en segundo lugar que lo se conceptuó como error u omisión en el proyecto o en las especificaciones técnicas más bien se trata de graves deficiencias a la hora de elaborar y concebir la planificación, y en tercer lugar que las causas objetivas esgrimidas –de tipo geológico, arqueológico, medioambiental, etc- hubieran sido perfectamente previsibles con anterioridad a la adjudicación del contrato aplicando toda la diligencia requerida de acuerdo con una buena práctica profesional, como expresamente dispone el antes mencionado apartado b) del artículo de continua referencia.

Este modificado comprendió, entre otras actuaciones, las siguientes: cambiar el trazado para minimizar su afección en una vivienda y evitar su aproximación a la autovía A-66; adecuar las dimensiones de las cunetas para dar cumplimiento a lo dispuesto en la IGP-2011, vigente en el momento de adjudicación del contrato; cambiar el procedimiento de excavación de los taludes para evitar roturas o caídas en bloque, dadas las características de la roca; cambiar la tipología del tablero del Viaducto Arroyo de Pasadas para minimizar el impacto ambiental; variar la estructura del Viaducto Barranco de Ventosa sobre la base de un informe del asesor geotécnico (sin especificar si es anterior o posterior a la redacción del proyecto y adjudicación del contrato y los motivos para su realización); ejecutar caminos adicionales de acceso; y la señalización de accesos y cortes de tráfico en la autovía A-66 durante la ejecución de la voladuras.

### **Suspensión de contratos debida a que su ejecución dependía del progreso de otros trabajos que no habían finalizado a tiempo**

- La suspensión del **expediente nº 28**, formalizado el 3 de junio de 2015 por importe de 1.949.233,56 euros, cuyo objeto consistió en la realización de las actuaciones necesarias para disminuir el impacto acústico de la línea de alta velocidad, se acordó de forma parcial el 9 de mayo de 2016, por la imposibilidad de ejecutar algunos tramos de pantallas (Estación de Plasencia/plataforma-Arroyo de la Charca y Accesos a Mérida), al no haber finalizado la construcción de la plataforma en esos tramos. Hasta ese momento se habían ejecutado y certificado trabajos por importe de 384.342,05 euros, lo que representaba un 19,7 % del importe de adjudicación.

Esta circunstancia, la imposibilidad de ejecutar las pantallas por no haber finalizado la plataforma, unida a la existencia de construcciones no previstas en el proyecto, así como la incompatibilidad geométrica del zócalo en algunos tramos, originaron que el contrato comenzase con retraso, ya que el contrato se formalizó el 3 de junio de 2015 y los trabajos comenzaron el 30 de enero de 2016, lo que no se ajustó a lo dispuesto en el acta de replanteo previo de 29 de julio de 2014 en la que se reconoció la viabilidad geometría del proyecto.

En el ejercicio 2016 se aprobaron dos ampliaciones del plazo de ejecución que lo incrementaron en ocho meses, debidas a una serie de condicionantes técnicos necesarios para continuar las obras y que originaron la tramitación de una modificación del contrato.

En marzo de 2017 se aprobó la ampliación nº 3 que incrementó el plazo de ejecución en cuatro meses más. Dicha incidencia estuvo motivada por la necesidad de adaptar algunos tramos de pantalla a la existencia de elementos no previstos en el proyecto constructivo que no pudieron detectarse con anterioridad, sin que estos se hayan concretado, y de incluir los anejos específicos para la evaluación de riesgos y de operatividad de los que carecía el proyecto constructivo, así como por encontrarse pendiente de aprobación técnica y económica del modificado (algunos de estos aspectos ya se habían puesto manifiesto en el inicio de las obra). El 7 de julio de 2017 se

aprobó la ampliación nº 4, que incrementó el plazo en tres meses por la necesidad de ajustar las obras a la ejecución real de las mismas, así como por estar pendiente de aprobación económica todavía el modificado.

Por Resolución de 29 de junio de 2017 se aprobó el expediente y el gasto correspondiente a la modificación del proyecto por un importe de 187.617,35 euros, que representó un 9,6 % sobre el precio de adjudicación y sin variación en el plazo de ejecución vigente. Este modificado, según el informe propuesta del Director de la obra de 3 de abril de 2016, fue debido, entre otras, a las circunstancias siguientes: interferencias con la alineación de las pantallas en la planta con otros elementos de la plataforma, tales como taludes, bordes, infraestructura de drenaje, pasos inferiores, etc, las pantallas de dicho tramo no se podían ejecutar según el proyecto constructivo inicial debido a que no se reunían las condiciones necesarias y la imposibilidad de accesos a algunos emplazamientos de las pantallas, a consecuencia de la existencia de viviendas.

ADIF-AV justificó tales actuaciones al amparo artículo 107.1.a) del TRLCSP por *“la inadecuación de la prestación contratada para satisfacer las necesidades que pretende cubrirse mediante el contrato debido a errores u omisiones padecidos en la redacción del proyecto o de las especificaciones técnicas”* y aunque tales actuaciones fueron debidas a errores y omisiones en la redacción del proyecto, lo cierto es que ponen de manifiesto una falta de diligencia en su elaboración, ya que debieron ser advertidas aplicando toda la diligencia requerida para una buena práctica profesional, y, además, algunas de estas actuaciones, como la existencia de elementos que impedían la colocación de las pantallas según el proyecto o la imposibilidad de acceder a los emplazamientos, pudieran haber afectado a algunos aspectos esenciales del contrato, cuyo objeto fue, precisamente, la instalación de las pantallas acústicas de protección, por lo que esta incidencia no se ajustaría a lo dispuesto en el artículo 107.2 del TRLCSP, según el cual la modificación no podrá alterar a las condiciones esenciales de licitación y adjudicación.

En octubre y diciembre de 2017 se autorizaron dos ampliaciones más, la nº 5 y la nº 6 debido a los retrasos en la ejecución respecto del plan de obras y por la situación concursal de contratista y que incrementaron el plazo de ejecución en cinco meses.

De conformidad con el resumen de certificaciones facilitado por ADIF-AV, el importe ejecutado y certificado de la obra, correspondiente al mes de enero de 2018, ascendía a 1.437.301,69 euros, lo que representa un 67,3 % sobre el importe vigente.

Fuera del periodo fiscalizado en el ejercicio 2018 se han aprobado dos ampliaciones más que incrementaron el plazo de ejecución en siete meses, por los mismos motivos anteriormente citados debido a los (retrasos en la ejecución respecto del plan de obras y por la situación concursal de contratista) y que fijaron la finalización del contrato para octubre de 2018.

Además, en septiembre de ese mismo año se acordó la suspensión total del contrato. Estuvo motivada por la comunicación del adjudicatario de ceder el contrato fiscalizado a un tercero, debido a su compleja situación económica. En noviembre de ese mismo año se efectuó el levantamiento de dicha suspensión, ante la demora del trámite de cesión y que el adjudicatario puso a disposición los medios personales solicitados por la Dirección de las obras de la Entidad. No obstante, continuaban suspendidos los tramos de pantallas que fueron objeto de la suspensión acordada en mayo de 2016.

Los trabajos comenzaron en enero de 2016, con un plazo inicial de ejecución de seis meses, por lo que debieron finalizar en julio de ese mismo año, si bien dicho plazo experimentó un incremento

en veintisiete meses motivado por la aprobación de ocho ampliaciones del plazo de ejecución y que fijaron la finalización del contrato octubre de 2018. Además los trabajos estuvieron paralizados dos meses.

El importe vigente del contrato ascendió 2.136.850,91 euros lo que supuso un incremento del 9,6 % respecto del precio de adjudicación, debido a las incidencias anteriormente descritas.

- **El expediente nº 29**, que tuvo por objeto la construcción y mantenimiento de las instalaciones de protección civil y seguridad de los túneles del tramo Plasencia-Badajoz (Túneles de Santa Marina y de Puerto Viejo), se formalizó el 30 de mayo de 2015, por importe de 4.644.786,87 euros y con un plazo de ejecución de cuarenta y dos meses (seis meses para las obras y tres años de mantenimiento).

En el acta de comprobación del replanteo de 16 octubre de 2015 no se ordenó el inicio de las obras, ya que no era posible acometer ninguna actuación relacionada con el Túnel de Santa Marina por encontrarse la plataforma en ejecución. Las obras comenzaron el 15 de abril de 2016, según el acta de comprobación del replanteo de 14 de abril de ese mismo año, aunque la plataforma continuaba en ejecución, por lo que no se podían acometer ninguna de las actuaciones previstas en el proyecto relativas al mismo, lo que motivó que el 15 abril de 2016 se acordase la suspensión parcial del contrato, que afectó a todas las unidades de obra relativas a dicho túnel. No obstante, tampoco se ejecutaron actuaciones en el Túnel de Puerto Viejo hasta junio de 2016, con la certificación nº 3 en la que consta que se ejecutó y certificó obra por importe de 9.544,48 euros, por lo que en realidad el contrato no se inició en abril de 2016 como determinaba el acta de comprobación de replanteo.

Lo expuesto, además de no ajustarse a lo dispuesto en sus normas internas sobre el comienzo de los trabajos que establecen que el acta de comprobación de replanteo se levante dentro del mes siguiente a la formalización del contrato, revela una falta de coordinación de los distintos contratos necesarios para construir una línea de alta velocidad, ya que si no se había finalizado la ejecución de la plataforma del Túnel de Santa Marina no resultaba adecuado proceder a la ejecución de las instalaciones de protección civil y de seguridad, implicando todo ello una deficiente gestión. ADIF-AV justificó esta circunstancia para agilizar los plazos, previendo un rendimiento de ejecución mayor en la obra de infraestructura.

En septiembre de 2016 se aprobó la ampliación del plazo nº 1, motivada por la tramitación de una modificación del proyecto inicial y que incrementó el plazo de ejecución inicial en seis meses.

En marzo de 2017 se acordó la ampliación nº 2, con un incremento del plazo inicial de ejecución de seis meses, por el mismo motivo que la anterior y en septiembre de ese mismo año se autorizó la ampliación nº 3, con un incremento del plazo de seis meses, al estar tramitándose la expropiación de terrenos para ejecutar la acometida eléctrica del Túnel de Puerto Viejo y fijó la finalización de las obras para abril de 2018.

En diciembre de 2017 se aprobó el expediente y el gasto correspondiente a la citada modificación del contrato por importe de 97.165,48 euros, lo que representó 2,1 % sobre el importe de adjudicación y con un incremento del plazo inicial de ejecución de cuatro meses.

Fuera del periodo fiscalizado, además de formalizarse el modificado nº 1, se aprobaron la suspensión total del contrato, de cuatro meses, con su correspondiente levantamiento, la ampliación nº 4 y el expediente y el gasto relativo a la modificación nº 2 del citado contrato.

El 10 de mayo de 2018 se formalizó la modificación nº 1 citada, motivada por la concurrencia de algunas de las circunstancias contempladas en el artículo 107.1 del TRLCSP, si bien dichas circunstancias ni mucho menos se encuentran suficientemente justificadas, sino que obedecieron a una muy deficiente planificación, concepción y preparación del contrato por causas que debieran haberse advertido con anterioridad a la adjudicación del mismo y que hubieran sido previsibles aplicando toda la diligencia requerida de acuerdo con una buena práctica profesional en la elaboración del proyecto originario y en la redacción de las especificaciones técnicas.

Este modificado afectó, entre otras, a las siguientes actuaciones: la alimentación eléctrica no cumplía con la Especificación Técnica de Interoperabilidad sobre seguridad en los túneles de los sistemas ferroviarios transeuropeos convencional y de alta velocidad, de 20 de diciembre de 2007; el transformador trifásico para el Túnel de Puerto Viejo era correcto para la boca sur, pero no para la boca norte; los cuadros generales del Túnel de Puerto Viejo no resultan funcionales con el esquema de proyecto; las canalizaciones de control y comunicaciones ya se encontraban ejecutadas, por lo que se eliminaron, y las canalizaciones de fuerza no se ajustaban a la Especificación Técnica antes mencionada, ni tampoco al Reglamento electrotécnico de baja tensión, aprobado por Real Decreto 842/2002, de 2 de agosto, y los sistemas de detección de gases carecían de los elementos necesarios para medir su emisión.

El 15 de febrero de 2018, se acordó la suspensión total del contrato, motivada por las siguientes causas: respecto del Túnel de Puerto Viejo, la ejecución de la acometida eléctrica se encontraba pendiente de la tramitación de las expropiaciones asociadas y la ventilación estaba incluida en el proyecto modificado, aun en tramitación, y respecto del Túnel de Santa Marina, se encontraba pendiente de la tramitación de un proyecto modificado en el que se incluirían las actuaciones necesarias para la puesta en servicio de las instalaciones del túnel. Hasta ese momento se habían ejecutado obras por importe de 1.032.049,36 euros, lo que representaba un 22,2 % sobre el precio de adjudicación, cuando había transcurrido aproximadamente veintidós meses desde el acta de comprobación del replanteo.

Los trabajos se reanudaron en junio de 2018, con el levantamiento total de la suspensión anterior, ya que en junio de 2018 se había autorizado la continuación provisional de las obras, si bien estaba pendiente la aprobación del expediente y del gasto del modificado nº 2, la cual se efectuó por Resolución de 17 de diciembre de 2018 por importe de 237.077,36 euros, lo que representó un 5,1 % sobre el precio de adjudicación, sin variación en el plazo, y que se formalizó el 27 de diciembre de 2018.

Los trabajos comenzaron en abril de 2016, por lo que debieron finalizar en octubre de 2019, ya que el plazo inicial de ejecución fue cuarenta y dos meses, si bien este expediente experimentó a 31 de diciembre de 2017 un incremento de dieciocho meses motivado por la aprobación de tres ampliaciones. Posteriormente se incrementó en siete meses y medio por el modificado nº 1 y por la ampliación nº 4.

Finalmente el importe vigente de este contrato ascendió a 4.979.029,71 euros, por la aprobación de dos modificaciones del proyecto inicial, lo que supuso un 7,2 % sobre el importe de adjudicación.

- **El expediente nº 32**, cuyo objeto consistió en la construcción de la plataforma en el tramo Estación de Plasencia, se formalizó el 7 de mayo de 2014 por importe de 10.235.000,00 euros y un plazo de dieciocho meses. Las obras no comenzaron hasta el 11 de julio de 2014, ya que el acta de junio de ese mismo año fue negativa debido a la falta de disponibilidad de los terrenos,

aunque la primera certificación fue de septiembre de 2014, ya que el centro de trabajo no se abrió hasta septiembre de ese año, por lo que los trabajos tampoco comenzaron en julio.

La ampliación nº 1 se aprobó en diciembre de 2015, incrementó el plazo en diecisiete meses y obedeció a la necesidad de tramitar un proyecto modificado por la existencia de deficiencias y problemas que impidieron su ejecución según el proyecto inicialmente aprobado.

Por Resolución de 24 de enero de 2017 se aprobó el expediente y el gasto correspondiente a la modificación del proyecto por un importe de 292.299,32 euros, lo que supuso un incremento del 2,9 % sobre el importe de adjudicación y sin variación del plazo de ejecución, formalizándose el 6 de febrero de ese ejercicio. Las variaciones recogidas en el informe-propuesta del Director de las Obras de 30 de septiembre de 2015, estuvieron motivadas por la concurrencia de algunas de las circunstancias contempladas en el artículo 107 del TRLCSP, apartados a) y b) del número 1. Así pues, las circunstancias que se invocaron para motivar las modificaciones del proyecto fueron o bien los errores u omisiones padecidos en la redacción del proyecto o de las especificaciones técnicas que dieron lugar a la inadecuación de la prestación contratada para satisfacer las necesidades que se pretendieron cubrir con dicho contrato, o bien a la existencia de las causas objetivas que concretamente se citan en el artículo 107.1 b) de TRLCSP, posteriores a la adjudicación del contrato e imprevisibles con anterioridad y que produjeron la inadecuación de proyecto o de las especificaciones de la prestación.

Este modificado comprendió entre otras actuaciones un “*Cambio de trazado*” al no contemplar el proyecto inicial la coincidencia temporal de la rotura de una presa cercana cuando estuviera totalmente llena, coincidiendo en el tiempo con una lluvia de periodo de retorno de 500 años, así como por otras actuaciones relacionadas con la campaña arqueológica de los yacimientos Pozo de las Romanas 1 y 2, cuya existencia ya se contemplaba en el proyecto inicial.

En definitiva, parte de las actuaciones de las que integraban el modificado se podrían haber evitado de haber realizado una adecuada planificación, no siendo causas objetivas que surgieron después de la adjudicación del contrato, ni tampoco imprevisibles, siempre que se hubiera aplicando toda la diligencia requerida de acuerdo con una buena práctica profesional, tal como establece el apartado b) del artículo 107 del TRLCSP.

El 6 de abril de 2017 se acordó la suspensión total, debido a que un tramo debía ejecutarse con material procedente de otro tramo adyacente que se encontraba suspendido desde noviembre de 2016, y al desconocerse cuando se reanudarían las citadas obras, se determinó utilizar el material proveniente de otros tramos aledaños cuyos expedientes se encontraban pendientes aún del levantamiento de las actas de ocupación y de la tramitación de un nuevo expediente. Las obras se reanudaron en enero de 2018, con el levantamiento de la suspensión, al comenzar la ejecución del tramo de donde proviene el material para efectuar el relleno.

El contrato debió finalizar en enero de 2016, ya que el plazo inicial fue de dieciocho meses y los trabajos comenzaron en julio de 2014, si bien este contrato experimentó, durante el periodo fiscalizado, un incremento en diecisiete meses por la aprobación de una ampliación del plazo en diciembre de 2015 que estuvo motivada por la necesidad de tramitar un proyecto modificado.

Hasta mayo de 2018 se ejecutaron y certificaron trabajos por importe de 7.806.074,46 euros lo que representa un 74,2 % sobre el importe vigente.

Fuera del periodo fiscalizado se tramitaron dos ampliaciones (marzo y septiembre de 2018) del plazo inicial que lo incrementaron en once meses, debido a la tramitación de otra modificación del proyecto inicial que tuvo por objeto un cambio del vertedero definido en el proyecto. Además, en junio de 2018 se aprobó un adicional por revisión de precios con un importe de 705.799,63 euros.

El importe vigente ascendió a 11.233.098,95 euros por la modificación del proyecto y a la revisión de precios anterior.

### **Suspensión por otras causas**

- El **expediente nº 31**, que tuvo por objeto la ejecución de la plataforma de la línea de alta velocidad Madrid-Extremadura en el Tramo Navalморal de la Mata-Casatejada, se formalizó el 18 de mayo de 2011, por importe de 40.820.884,97 euros y por un plazo inicial de ejecución de veintiséis meses.

En el acta de comprobación del replanteo de 17 de junio de 2011 no se iniciaron los trabajos, ya que no estaban disponibles los terrenos. En el acta de 22 de septiembre de 2011 se ordenó el inicio, a pesar de que algunas fincas no se habían expropiado aún y no eran ocupables, lo que no impedía el comienzo de los trabajos del tramo Navalморal de la Mata-Casatejada. En noviembre de ese mismo año se firma una adenda complementaria del acta anterior, en la que se indicó que únicamente, quedaban dos fincas que no eran ocupables. Finalmente, en octubre de 2012 se formalizó la segunda adenda al acta de 23 de septiembre de 2011 por la que se confirmó concluido el procedimiento expropiatorio. Por lo anteriormente expuesto desde el comienzo de los trabajos hasta finalización del citado procedimiento expropiatorio transcurrieron aproximadamente trece meses.

Con anterioridad al periodo fiscalizado, el 30 de octubre de 2013 y transcurrido dos años del comienzo de las obras, se aprobó la ampliación nº 1, que supuso un incremento de plazo de ejecución inicial de doce meses y señaló la finalización de los trabajos para el 23 de noviembre de 2014. Dicha incidencia obedeció a que se estaba tramitando una modificación del proyecto constructivo de la plataforma.

El 13 de noviembre de 2014 se autorizó la ampliación nº 2, que incrementó el plazo en siete meses y estableció como fecha de finalización de los trabajos el 23 de junio de 2015. Esta ampliación fue debida a diversas circunstancias, tales como la existencia de una climatología adversa en los primeros meses del año que afectó a los trabajos de excavaciones y formación de terraplén, la falta de autorización por los organismos competentes para la reposición de servidumbres (red de abastecimiento para regadíos) y la imposibilidad de reponer algunos servicios afectados, en concreto, las reposiciones eléctricas que afectaban directamente a la plataforma y debían simultanearse con una central nuclear cercana. La ampliación nº 3 se aprobó el 3 de junio de 2015 con un incremento del plazo de tres meses y por los mismos motivos anteriormente descritos (servicios afectados que continuaban sin reponer por la necesidad de la tramitar un modificado).

El 21 de septiembre de 2015 se autorizó la ampliación de plazo nº 4, con un incremento del plazo de tres meses y que fue debida a una climatología adversa durante los últimos meses de 2014 y primeros de 2015, sin que exista mayor concreción al respecto, que afectó al ritmo de los trabajos de movimiento de tierras y explanaciones.

En diciembre de 2015 se concedió otra ampliación de plazo, la nº 5, que incrementó el plazo de ejecución en seis meses. Estuvo motivada por las discrepancias sobre la titularidad de los caminos de obra entre el Ayuntamiento de Navalmoral de la Mata y los propietarios afectados por la traza de la plataforma por los que discurrían los caminos de acceso a la misma, lo que resulta contradictorio con el hecho, según la adenda nº 2 al acta de septiembre de 2011, de tener el pleno dominio de las fincas necesarias para las obras y pone de manifiesto una deficiente preparación del contrato, ya que este aspecto debía haberse resuelto con anterioridad a la adjudicación del mismo y no encontrarse pendiente en la fase de ejecución de las obras.

El 11 de abril de 2016 se acordó la suspensión parcial del citado expediente, cuando se encontraban ejecutados y certificados trabajos por importe de 37.371.293,75 euros, lo que supuso un 91,5 % del importe de adjudicación y habían transcurrido cincuenta y cinco meses desde el comienzo de las obras. Esta suspensión obedeció a la imposibilidad de acceder a una zona de las obras a la que se llegaba a través de una red de caminos a priori públicos. Ante la dificultad para concretar la titularidad de los mismos, ADIF-AV decidió incluir en el proyecto de modificado en tramitación, la expropiación de los terrenos y la ejecución de un camino que permitiese el acceso a las obras no solo para el personal y la maquinaria necesarios para su conclusión sino también para garantizar durante su explotación, el libre acceso del personal y equipos de mantenimiento. Estos trabajos se reanudaron en octubre de 2017, una vez levantadas las actas de ocupación de los terrenos, lo que permitió continuar con las obras afectadas por la suspensión.

Hasta la reanudación de los trabajos este expediente fue objeto de tres ampliaciones del plazo inicial de ejecución que lo incrementaron en dieciocho meses. La ampliación de plazo nº 6 se aprobó el 26 de abril de 2016, estuvo motivada por la necesidad de modificar dos líneas eléctricas aéreas de alta tensión que cruzaban la traza provenientes de la central nuclear cercana y que pertenecían a una compañía eléctrica, lo que pone de manifiesto una deficiente redacción del proyecto, ya que la existencia de las citadas líneas de alta tensión debía haberse tenido en cuenta con anterioridad. La ampliación nº 7 se autorizó el 4 de enero de 2017 por la imposibilidad de finalizar las obras de plataforma del tramo debido a la suspensión anterior así como, por estar pendiente la modificación de dos líneas eléctricas aéreas de alta tensión y el 22 de junio de 2017 se concedió la ampliación de plazo nº 8 por el mismo motivo anteriormente citado.

En diciembre de 2017 se acordó la ampliación nº 9 con un incremento del plazo de siete meses, en la que se fijó la finalización del contrato para julio de 2018, debido a que estaba pendiente la modificación de las líneas de alta tensión cuya ejecución dependía de la realización de los cortes que la compañía eléctrica tenía previstos para abril y mayo de 2018.

Fuera del periodo fiscalizado por Resolución de 18 de abril de 2018 se acordó el abono correspondiente a las actuaciones ya ejecutadas incluidas en el modificado y se aprobó el expediente y el gasto por los trabajos no ejecutados, por importe de 4.076.753,39 euros, lo que representó un 9,98 % sobre el importe de adjudicación, de los cuales 2.268.814,24 euros correspondieron a convalidación de actuaciones ejecutadas sin cobertura contractual según el informe de la asesoría de 5 de abril de 2018 y 1.807.939,15 euros a las actuaciones no ejecutadas y que se formalizó en 7 de mayo de 2018.

Las actuaciones ejecutadas que fueron objeto de convalidación consistieron, entre otras, en la realización de obras en el entorno de Casatejada para garantizar la capacidad de evacuación de emergencia de la central nuclear cercana y en la realización de trabajos topográficos complementarios que ADIF-AV justificó, según informe de 2 de diciembre de 2015 del Director de Obra, para evitar que la paralización del contrato durante la tramitación del modificado retrasase la

finalización de la LAV Madrid-Extremadura, lo que afectaría no solo al interés público, sino también a la línea de red convencional y a la autovía A-66.

Por lo que respecta a las actuaciones no ejecutadas incluidas en el modificado fueron, entre otras, las siguientes: la optimización de la *Sección tipo*, en base a las recomendaciones recogidas para otro tramo de esta línea (tramo de *Talayuela-Cáceres*), *por lo que se estudió modificar los espesores de las capas*; la modificación de la tipología del tablero en pérgola, porque tras la revisión de la documentación del proyecto se detectaron graves errores que invalidaron el diseño adoptado; el proyecto contemplaba la realización de nuevos pasos superiores sobre la red convencional pero no el levante y la modificación de las instalaciones en los pasos existentes; la sustitución del sistema de cerramiento de obras para garantizar los trabajos debido a la presencia de ganado; el acondicionamiento y refuerzo de firme del camino utilizado como desvío provisional; y la reposición de acceso a fincas.

Además, de las actuaciones citadas en el modificado se incluyeron otras tales como el acondicionamiento del acceso a Casatejada a instancia de su Ayuntamiento, incluyéndose actuaciones no recogidas en el proyecto, que consistieron en obras de acerado, iluminación y mejora del cementerio. Aspectos todos los relacionados al margen del objeto del contrato, posiblemente constitutivos de un proyecto nuevo que exigiría, en consecuencia, la tramitación de un nuevo expediente de contratación.

Hasta mayo de 2018, se encontraban ejecutadas y certificadas obras por importe de 42.608.920 euros, lo que representó un 94,9 % sobre el presupuesto de vigente.

Los trabajos comenzaron en septiembre de 2011, con un plazo inicial de ejecución de veintiséis meses, por lo que debieron finalizar en noviembre de 2013, si bien, debido a la aprobación de nueve ampliaciones, hasta diciembre de 2017, se incrementó en cincuenta y seis meses.

Por último y fuera del periodo fiscalizado, se aprobaron dos ampliaciones más con un incremento del plazo aproximado de seis meses y medio.

Según información facilitada por la Entidad en marzo de 2019, las obras se encuentran prácticamente finalizadas, siendo la fecha prevista para la conclusión de los trabajos marzo del presente ejercicio.

La imposibilidad de acceder a una zona de las obras, circunstancia que motivó la suspensión del contrato, originó que el contratista interpusiese una reclamación por importe de 8.190.640,40 euros, lo que supuso un 20,1 % sobre el importe de adjudicación de 40.820.884,97 euros y que se encuentra en tramitación.

## **LÍNEA DE ALTA VELOCIDAD VALLADOLID-BURGOS-VITORIA**

Según el cuadro de financiación de octubre de 2018 facilitado por la ADIF-AV, la inversión prevista para esta línea ascendió a 2.890.154 miles de euros. Los trabajos comenzaron en 2004 y se contemplan actuaciones más allá de 2025, con independencia de la fecha prevista de entrada en explotación por tramos. En los ejercicios 2014 a 2017 el importe ejecutado en dicha línea fue de 416.413 miles de euros, lo que representó un 46,4 % del importe estimado, recogido en los programas actuación plurianual que ascendió a 898.038 miles de euros.

Durante el periodo fiscalizado, cinco de los expedientes de contratación fueron objeto de suspensión, lo que representó un 11,1 % sobre los cuarenta y cinco contratos vigentes en la citada línea. De estos se han examinado tres expedientes, lo que representa un 60 % de los expedientes que tuvieron alguna suspensión en dicha línea, por un importe de adjudicación de 6.774.448,34 euros, que supuso un 46,9 % sobre el importe de adjudicación de los expedientes afectados por una suspensión.

Los tres expedientes examinados se adjudicaron por procedimiento abierto y varios criterios. Sus bajas oscilaron entre 33,7 % y 58,1 %, sin que hayan experimentado variaciones significativas.

Los motivos que originaron la suspensión fueron los siguientes: la tramitación de una modificación del proyecto, la ejecución del contrato dependía del progreso de otros trabajos que no habían finalizado a tiempo y a la imposibilidad de iniciarse los trabajos.

### **Suspensión por la tramitación de una modificación del proyecto**

**El expediente nº 34**, que tuvo por objeto la realización de las operaciones de montaje de la vía en el tramo Quintana del Puente-Estépar, se formalizó el 23 de abril de 2015, por importe de 5.237.600 euros, con un plazo inicial de ejecución de siete meses.

En el acta de comprobación del replanteo del 22 de mayo de 2015 no se acordó el inicio de las obras, ya que no habían concluido los trabajos de la plataforma del tramo Quintana del Puente-Villodrigo por lo que no se disponía completamente de la plataforma. Según información facilitada por la Entidad de mayo de 2019 el retraso estuvo motivado por encontrarse pendiente de aprobación un expediente del proyecto modificado para la finalización de los trabajos.

Los trabajos comenzaron en septiembre de 2015, aunque con algunas reservas, tales como la realización de trabajos de saneo en algunos puntos en el tramo Quintana-Estépar, al considerarse necesario la tramitación de un modificado. En definitiva, se evidencia una deficiente planificación y coordinación, ya que desde el comienzo las obras no se pudieron iniciar al no haber finalizado las obras de la plataforma y además, desde el comienzo de las mismas se hizo necesario tramitar un expediente de modificación con el objeto de efectuar un cambio en la ejecución del montaje de vía, lo que pone de manifiesto una falta de criterio en la definición de las actuaciones de la línea de alta velocidad.

En el año 2016 se aprobaron dos ampliaciones del plazo inicial de ejecución que lo incrementaron en cinco meses motivadas por la tramitación del modificado que se encontraba pendiente de la autorización para la redacción del proyecto correspondiente.

En septiembre 2016 se acordó la suspensión total del contrato, cuando se había ejecutado el 87,1 % de los trabajos, por importe de 4.560.292,69 euros, aunque desde junio no se certificó trabajo alguno. Estuvo motivada por la tramitación del modificado, pendiente de la autorización para la redacción del proyecto y para la continuidad provisional de las obras. Los trabajos se reanudaron con el levantamiento de la suspensión, acordada en diciembre de 2016, una vez autorizada en octubre y noviembre de 2016 la redacción para la modificación del proyecto y la continuidad provisional de las obras, respectivamente.

En el ejercicio 2017 se aprobaron tres ampliaciones del plazo más que lo incrementaron en seis meses. Estas ampliaciones obedecieron a la tramitación del modificado, estando pendiente todavía la aprobación técnica y la aprobación del expediente y gasto correspondiente.

Por Resolución de la Presidencia de ADIF-AV de 21 de junio de 2017 se aprobó el expediente y el gasto del citado modificado que supuso una minoración del importe de adjudicación por valor de 518.525,65 euros, lo que representó una disminución del 9,9 % respecto del presupuesto de adjudicación y sin variación en el plazo, cuando habían transcurrido aproximadamente veintiún meses desde el comienzo de los trabajos.

El modificado afectó principalmente al modo de suministrar el carril y al procedimiento de montaje de la vía respecto del previsto en el proyecto. ADIF-AV lo justificó por la falta de disponibilidad de la plataforma en el tramo Quintana-Villodrigo, ya que en el momento de redacción del proyecto no estaba finalizada, así como por conseguir una mayor uniformidad de los materiales al montarse toda la vía en ancho UIC, al amparo de lo establecido en el artículo 107.1 e) del TRLCSP, que recoge, entre las circunstancias por las que podrán efectuarse modificaciones no previstas en la documentación que rige la contratación, debidamente justificadas, la *“necesidad de ajustar la prestación a especificaciones técnicas, medioambientales, urbanísticas, de seguridad o de accesibilidad aprobadas con posterioridad a la adjudicación del contrato”*. Así pues, desde el comienzo de las obras se hizo necesario tramitar un expediente de modificación con el objeto de efectuar un cambio en la ejecución del montaje de vía, lo que pone de manifiesto una falta de criterio en la definición de las actuaciones de la línea de alta velocidad. Además, el citado cambio en el montaje de la vía pudiera afectar a la licitación y adjudicación del contrato ya que dicho cambio no fue conocido por los licitadores al presentar las ofertas y por tanto, limitar el acceso a los procedimientos de selección de contratistas, por lo que no se ajustaría a lo dispuesto en el artículo 107.2 y 3 del TRLCSP, que establece que la modificación no podrá alterar las condiciones esenciales de la licitación y adjudicación, entendiéndose por tales, entre otros supuestos, que la modificación altere la relación de la prestación contratada y el precio tal y como se había definido en la adjudicación.

Por último, evidencia una deficiente planificación y coordinación, ya que desde el comienzo las obras no pudieron iniciarse al no haber finalizado las obras de la plataforma, así como una deficiente determinación del objeto del contrato que no se ajustaría a lo dispuesto en el artículo 86.1 del TRLCSP.

La recepción de los trabajos se efectuó el 20 de septiembre de 2017, transcurridos aproximadamente diecisiete meses después de lo inicialmente previsto, debido a las ampliaciones del plazo y a la suspensión total.

Fuera del periodo fiscalizado se aprobó en octubre de 2018 la certificación final de las obras por un importe de 34.999,87 euros, lo que no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 235.1 del TRLCSP, al establecer este precepto que dicha certificación deberá aprobarse en el plazo tres meses desde la recepción de los trabajos. Los trabajos ejecutados ascendieron a 4.754.074,22 euros.

El contratista interpuso una reclamación por sobrecostes generados durante la suspensión total del contrato por importe de 552.453,73 euros, lo que representó un 10,5 % respecto de importe de adjudicación de 5.237.600 euros. En tramitación al finalizar los trabajos de campo.

### **Suspensión del contrato debida a que su ejecución dependía del progreso de otros trabajos que no habían finalizado a tiempo**

El **expediente nº 35** tuvo por objeto la remodelación de la línea aérea de contacto en los accesos y en la Estación de Burgos, se formalizó el 5 de agosto de 2015 por importe de 1.427.207,58 euros y con un plazo inicial de ejecución de seis meses.

El acta de comprobación del replanteo, de 4 de septiembre de 2015, fue negativa, debido a que la plataforma del subtramo Estépar-Variante de Burgos no había sido entregada y, además por estar en estudio una nueva configuración de vías de la Estación de Burgos. El 16 de noviembre de 2015 se acordó el inicio parcial de algunos trabajos previos.

Por lo anteriormente señalado, el objeto de este contrato dependía de la ejecución de otros contratos, tales como la construcción de la plataforma y el montaje de la vía, lo que pone de manifiesto una falta de coordinación entre los proyectos que se encuentran en ejecución, así como incertidumbre, en cuanto a la determinación del objeto, al estar en estudio una nueva configuración de vías para la Estación de Burgos, ya que la configuración inicial dificultaba enormemente la explotación.

El 22 de enero de 2016 se firmó la segunda acta de comprobación del replanteo, una vez definida la configuración de vías de la Estación de Burgos en su parte de convencional y en la que se ordenó el inicio parcial de los trabajos aunque la plataforma del subtramo: Estépar-Variante de Burgos continuaba sin entregar.

La ampliación nº 1 se acordó el 12 de mayo de 2016, supuso un incremento del plazo de tres meses, debido, entre otras causas, a la necesidad de ajustar el plazo de ejecución, al no haber sido entregada la plataforma de Estépar-Variante de Burgos, lo que impidió la realización de los trabajos de la línea aérea de contacto en dicho subtramo.

Este expediente se suspendió con carácter total el 30 de junio de 2016, cuándo se habían ejecutado unidades de obra por importe de 666.874,13 euros, lo que supuso un 46,7 % sobre el importe de adjudicación, y transcurridos ocho meses desde el comienzo de los trabajos. La suspensión fue debida a la no finalización de la plataforma y a que no habían concluido algunos trabajos en variante de Burgos ni en la parte de la alta velocidad de la Estación de Burgos-Rosa de Lima (nuevos pendolados, ajuste de catenaria y la instalación de los sistemas de calefacción de aparatos).

Estas obras se reanudaron el 31 de julio de 2017, acordado el levantamiento de la suspensión, transcurridos trece meses desde la misma, ya que las obras de la plataforma del subtramo Estépar-Variante de Burgos se encontraban próximas a finalizar, al estar prevista su entrega para el mes de julio de 2017, lo que permitiría la continuación de los trabajos de vía en el entorno de la Variante Ferroviaria de Burgos y en la propia Estación de Burgos. No obstante, en septiembre de 2017 se aprobó la ampliación nº 2, que incrementó el plazo de ejecución en cinco meses, debida a la imposibilidad de iniciar los trabajos de la línea aérea de contacto en el citado subtramo, ya que la plataforma finalmente no se había entregado.

Fuera del periodo fiscalizado se aprobaron tres ampliaciones del plazo de ejecución y la modificación del proyecto. La 3ª y 4ª ampliación se autorizaron el 1 de febrero y el 13 de abril de 2018, con un incremento del plazo de dos meses cada una, debida a que no habían finalizado algunos trabajos. En junio de 2018 se acordó la 5ª ampliación, con un incremento del plazo de un

mes y que fijó la finalización de este contrato para el 18 de julio de 2018, debido a que el proyecto modificado se encontraba pendiente de aprobación del expediente y del gasto.

Hasta junio de 2018 se habían certificado y ejecutado obras por importe de 1.415.243,45 euros, lo que representaba un 99,2 % sobre el importe de adjudicación, y se dilató el plazo en veinte seis meses, a consecuencia de la tramitación de cinco ampliaciones y una suspensión.

Por Resolución de 4 de julio de 2018 se aprobó el expediente y el gasto correspondiente a la modificación nº 1 del contrato fiscalizado por importe de 62.963,08 euros, lo que supone un incremento del 4,4 % sobre el precio original y sin variación en el plazo, que se formalizó el 17 de julio de 2018. Este modificado estuvo motivado, entre otras causas, por la necesidad de ajustar el objeto del contrato a la nueva configuración de las vías.

Según información adicional de abril de 2019, facilitada por la Entidad, este expediente está finalizado y pendiente de la recepción por parte del Servicio de Inspección del Ministerio de Fomento.

### **Suspensión por imposibilidad de iniciarse los trabajos**

El **expediente nº 36** que tuvo por objeto el proyecto de construcción de las instalaciones de protección civil y seguridad de los túneles (Las Calbezadas y El Almendro) en el tramo de Venta de Baños–Burgos, se formalizó el 4 de febrero de 2015, por importe de 109.640,76 y por un plazo inicial de cuatro meses. Las obras comenzaron el 5 de marzo de 2015 y en el acta de comprobación el Director del contrato manifestó que no estaba construido el Túnel de Las Calbezadas y que su finalización era necesaria para la ejecución total del proyecto.

Transcurridos dos meses desde el comienzo de los trabajos, el 5 de mayo de 2015 se acordó la suspensión total, debida a que el Túnel de Las Calbezadas se encontraba en fase de construcción y el Túnel El Almendro estaba pendiente de la realización de algunos trabajos. Hasta ese momento el importe certificado y ejecutado de la obra fue cero, por lo que podría entenderse que el contrato estuvo suspendido desde su inicio.

Las obras se reanudaron el 7 de noviembre de 2016 con el levantamiento parcial de la suspensión, que afectó a las unidades de obra a realizar en el Túnel El Almendro, una vez terminado el montaje de la vía, y se mantuvo la suspensión respecto de las obras en el Túnel de Las Calbezadas.

El 1 de diciembre de 2016 se acordó la segunda suspensión total hasta la finalización del montaje de vía del Túnel de Las Calbezadas, al objeto de evitar el deterioro de las instalaciones. Tales obras se reanudaron en enero de 2018, una vez finalizado el montaje de la vía en el citado túnel.

Las obras comenzaron en marzo de 2015, por lo que debieron finalizar en julio de ese mismo año, ya que el plazo inicial de ejecución fue de cuatro meses, si bien las obras se recibieron de conformidad el 8 de mayo de 2018, cuando había transcurrido, aproximadamente, treinta y ocho 38 meses desde su inicio, debido a que la obras de construcción de las instalación de protección civil y de seguridad en los túneles se adjudicaron sin haber finalizado la construcción de los túneles ni el montaje de la vía, lo que pone de manifiesto una deficiente planificación de la línea.

El importe de la obra certificada y ejecutada ascendió a 80.054,79 euros, lo que supuso un 73 % sobre el importe de adjudicación. Fuera del periodo fiscalizado, en enero de 2019 se aprobó el

expediente de liquidación con un adicional de ejecución a favor de ADIF-AV de 29.585,97 euros, lo que supuso una desviación negativa de 27 % sobre el precio de adjudicación.

### **LÍNEA DE ALTA VELOCIDAD VENTA DE BAÑOS-PALENCIA-LEÓN-ASTURIAS**

Según el cuadro de financiación de octubre de 2018 facilitado por ADIF-AV, la inversión prevista en esta línea ascendió a 1.443.722 miles de euros. Los trabajos en dicha línea comenzaron en 2007 y se contemplaban actuaciones, más allá de 2023, con independencia de la fecha prevista de entrada en explotación por tramos. Durante los ejercicios 2014 a 2017 el importe ejecutado fue de 319.129 miles de euros, lo que representó un 48,7 % del importe estimado recogido en los programas de actuación plurianual que ascendió a 655.939 miles de euros.

Se han examinado tres expedientes que en el periodo fiscalizado fueron objeto de suspensión, lo que representa un 5,9 % sobre los cincuenta y un expedientes vigentes de la citada línea en los ejercicios 2014-2017, por un importe de 359.508.255,84 euros.

Los tres expedientes examinados se adjudicaron mediante procedimiento abierto criterios múltiples. Las bajas oscilaron entre el 6,1 % y el 49,7 %; si bien los expedientes nº 37 y nº 38, obtuvieron unas bajas respecto del presupuesto de licitación del 45,2 % y 49,7 % respectivamente, debido a las incidencias surgidas durante la ejecución del contrato, las bajas fueron de 40 % y 45,2 % respectivamente.

Las suspensiones de los tres contratos de obras fiscalizados responden, de una parte, a la concurrencia de circunstancias encontradas desde el comienzo de los trabajos, bien por advertirse carencias en la preparación del proyecto inicial, bien por la necesidad de tramitar modificaciones del mismo, y de otra, porque la ejecución del contrato de que en cada caso se pudiera tratar estaba condicionada por el progreso en la ejecución de otro u otros, sin que se diera la deseable y necesaria coordinación entre dichas ejecuciones y el desarrollo de los trabajos correspondientes, de acuerdo con el detalle que se expone a continuación:

#### **Suspensión por las circunstancias encontradas desde el comienzo de los trabajos**

- El **expediente nº 37** se formalizó el 9 de diciembre de 2014 por importe de 1.635.076,44 euros y por un plazo inicial de ejecución de ocho meses. Tuvo por objeto la supresión del paso a nivel de los Tres Pasos, situado a la salida de la Estación de Palencia.

El acta de comprobación del replanteo 8 de enero de 2015 fue negativa debido a la falta de disponibilidad de una parte de los terrenos. En marzo de 2015 se ordenó el inicio de parte de los trabajos, tales como las obras en la rampa Sur y viales secundarios. El 12 de mayo de ese mismo año se ordena el inicio de parte de los trabajos por diversas circunstancias, tales como la existencia de servidumbres y servicios que eran necesario desviar, la existencia de un poste de catenaria en la línea férrea Palencia-Santander no prevista en el proyecto de construcción, así como por la necesidad de demoler un muro para la construcción de un aparcamiento cuya unidad no estaba prevista en el proyecto. Si bien, según la relación de certificaciones facilitada por la Entidad, la certificación ordinaria nº 1 se emitió en mayo de 2015, por lo que la ejecución real de las obras no comenzó en marzo de ese mismo año.

El 22 de mayo de 2015 se acordó la suspensión parcial del expediente, cuando se habían ejecutado y certificado obras por importe de 45.694,44 euros, lo que representó un 2,8 % del importe de adjudicación y transcurridos dos meses, aproximadamente, desde el comienzo de la

ejecución del contrato. Dicha suspensión estuvo motivada por la imposibilidad de realizar las obras, salvo el paso inferior peatonal, por las circunstancias encontradas al comienzo de la ejecución del contrato, tales como la existencia de servidumbres y servicios que era necesario desviar antes de ejecutar la rampa norte; la afección no prevista en el proyecto constructivo a las instalaciones de seguridad y comunicaciones de la línea férrea Palencia-Santander y Palencia-A Coruña que afectaban a las cimentaciones del paso superior; la existencia de un poste de catenaria en la línea férrea Palencia-Santander no prevista en el proyecto de construcción; la existencia de terrenos contaminados con hidrocarburos y escorias, así como la necesidad de demoler un muro para la construcción de un aparcamiento cuya unidad tampoco se encontraba prevista en el proyecto.

Los trabajos se reanudaron de forma paulatina, entre el 25 de septiembre de 2015 hasta el 19 de septiembre de 2016 que se efectuó el levantamiento definitivo, transcurridos dieciséis meses desde la suspensión parcial de los trabajos.

Este expediente fue objeto de cuatro ampliaciones y dos modificados. Las ampliaciones incrementaron el plazo inicial de ejecución en diecisiete meses. Dichas ampliaciones estuvieron motivadas fundamentalmente por retrasos en la tramitación del proyecto modificado, así como por otras causas que se habían puesto de manifiesto con la comprobación del replanteo, tales como la existencia de afección a servidumbres y servicios no incluidos en el proyecto que era necesario reponer, el hallazgo de un yacimiento arqueológico, la aparición de terrenos contaminados, la afección de un poste de catenaria en la línea férrea Palencia-Santander, la necesidad de reprogramar los trabajos de modificación del feeder (alimentador de electricidad) y desmontar el poste afectado por la línea Palencia.

Por Resolución de 8 de junio de 2016 se aprobó el expediente y el gasto correspondiente a la modificación del proyecto por importe de 163.154,36 euros, lo que representó un 9,98 % sobre el importe de adjudicación y sin variación en el plazo de ejecución. La modificación del proyecto obedeció, según consta en el expediente, a que una vez iniciadas las obras, surgieron una serie de circunstancias calificadas de imprevisibles que impidieron el normal desarrollo de los trabajos y que ya se habían detectado al comienzo de los trabajos, por lo que fueron consecuencia de la falta de diligencia propia de una buena práctica profesional en la elaboración del proyecto, sin perjuicio de que la Entidad fiscalizada fundamentase el modificado en la inadecuación de la prestación contratada para atender las necesidades que se pretendía cubrir con el contrato debido a la existencia de errores u omisiones padecidos en la redacción del proyecto o de las especificaciones técnicas, según artículo 107.1 a) del TRLCSP.

Por Resolución de 15 de marzo de 2017 se aprobó el expediente correspondiente al modificado nº 2 del contrato, con una minoración del precio de adjudicación por valor de 8.428,21 euros, lo que representó una minoración del 0,5 %, sin variación en el plazo. Estuvo motivado, según el expediente, por la existencia de nuevos aspectos puestos de manifiesto una vez comenzadas las obras, que no podían haberse tenido en cuenta en la redacción del proyecto constructivo y que realmente eran imprescindibles para continuar con la ejecución del contrato. Cabe destacar, entre otros, la realización de los trabajos en el paso superior que consistieron, según informe del Director de Obra, de 8 de abril de 2016, en la sustitución de las unidades de obra previstas en el proyecto constructivo relativas a las "pilas in situ" por pilas prefabricadas, al objeto de garantizar la seguridad tanto de las instalaciones y circulaciones ferroviarias como del personal de las obras, al encontrarse la citada instalación en un lugar de difícil acceso.

ADIF-AV fundamentó este modificado en el supuesto 107.1 e) del TRLCSP que permite la modificación no prevista en los pliegos o en el anuncio de licitación debidamente justificada en este caso: *“Necesidad de ajustar la prestación a especificaciones técnicas, medioambientales, urbanísticas, de seguridad o accesibilidad aprobadas con posterioridad a la adjudicación del contrato”*. Sin embargo, no se acreditó que las circunstancias que lo motivaron apareciesen una vez adjudicado el contrato y que resultarían imprevisibles, por lo que no concurren los dos supuestos de hecho legalmente exigibles para justificarlo.

Los trabajos comenzaron en marzo de 2015, por lo que debieron finalizar en noviembre de 2015, ya que el plazo de ejecución inicial se estableció en ocho meses. La recepción de las obras se efectuó el 19 de abril de 2017, por lo que el plazo inicial de ejecución se incrementó en diecisiete meses por la aprobación de cuatro ampliaciones, debidas a circunstancias que se pusieron de manifiesto desde el comienzo de los trabajos.

El importe de adjudicación del citado contrato ascendió a 1.635.076,44 euros y experimentó un incremento de 154.726,15 que representó un 9,5 % sobre el importe de adjudicación, debido a la aprobación de dos modificaciones del proyecto inicial.

Según información facilitada por ADIF-AV en marzo de 2019, fuera del periodo fiscalizado se aprobó, mediante Resolución de 20 de enero de 2019, el expediente y el gasto correspondiente a la liquidación del contrato con una adicional a favor de ADIF-AV por importe de 83.126,19 euros.

- El **expediente nº 38**, cuyo objeto fue la ejecución de las obras en las subestaciones eléctricas de tracción y centros de autotransformación, así como su correspondiente mantenimiento, se formalizó el 31 de marzo de 2014, por importe de 18.697.470,68 euros y con un plazo de ejecución inicial de treinta y cuatro meses, diez meses para las obras y veinticuatro para el mantenimiento. El objeto de este contrato se dividió en dos fases: la fase I para el tramo Valladolid-León y la fase II para el tramo Venta de Baños-Burgos.

Las obras comenzaron el 30 de abril de 2014, si bien en el acta de comprobación del replanteo se pusieron de manifiesto algunas incidencias que podrían afectar a su ejecución, tales como la existencia de un poste de catenaria donde había que instalar el pórtico feeder, la presencia de una cuneta en medio de la plataforma que habrá que demoler y reponer, existencia de un acequia paralela al camino dentro de la subestación de Becerril, la no ejecución de la plataforma y el camino de acceso de los centros de autotransformación final de Palencia. Todo ello no resulta coherente con el carácter favorable del acta de replanteo previo previsto en el artículo 126 del TRLCSP y pone de manifiesto una falta de coordinación entre todos los proyectos necesarios para la construcción de la línea de alta velocidad, ya que si para las obras en las subestaciones eléctricas y los centros de transformación es necesario la construcción de la plataforma no se entiende que la plataforma no se encontrase ejecutada. Además, según la relación de certificaciones hasta septiembre no se tramitó certificación alguna, por lo que las obras no comenzaron en abril de 2014.

En el ejercicio 2015 se tramitaron dos ampliaciones del plazo inicial de ejecución que lo incrementaron en dieciséis meses. La ampliación de plazo nº 1 se aprobó el 11 de febrero, debida a que no se había ejecutado las explanaciones de los centros de El Burgo Ranero y de Torneros del Bernesga, y a que aún no se había ejecutado la explanación de la subestación eléctrica de tracción de Buniel. Dichas circunstancias motivaron la necesidad de modificar el proyecto constructivo y la aprobación de la ampliación nº 2 que se autorizó en julio.

Por Resolución de 18 de diciembre de 2015 se aprobó el expediente y el gasto correspondiente a la modificación del contrato por un importe de 1.153.990,03 euros, lo que representó un 6,2 % sobre el precio de adjudicación y sin variación en el plazo de ejecución. Cabe destacar entre otras actuaciones del modificado, la falta de explicación de los Centros de El Burgo Ranero y de Torneros de Bernesga, que fue debida a que no se previó su ejecución en el contrato de construcción de plataforma, lo que no constituye un hecho imprevisto o previsto pero inevitable sino a una falta de coordinación con otros proyectos, en este caso con el contrato de la plataforma, lo que evidencia una deficiente planificación. También merece señalar que la necesidad de ajustar los cables del telemando según la normativa IEC fue debida a una exigencia establecida para la seguridad en los túneles en los sistemas transeuropeos y de alta velocidad, cuya normativa entró en vigor en 2009.

El 22 de julio de 2016 se acordó la suspensión de carácter parcial, cuando se habían ejecutado y certificado obras por importe de 16.571.456,32 euros, lo que representó 83,5 % del presupuesto vigente, transcurridos veintisiete meses desde el comienzo del contrato. Esta incidencia estuvo motivada por la falta de expropiación de terrenos para la construcción del centro de autotransformación final de Palencia, así como por no disponer de canaleta para el tendido de la red local del telemando para la subestación de Buniel.

La ampliación del plazo nº 3 se aprobó en junio de 2016 con un incremento del plazo de doce meses, motivada por la falta de expropiación de los terrenos para el centro de autotransformación final de Palencia, por estar pendientes de resolver algunas actuaciones del tramo de Valladolid-León, por no haber finalizado los trabajos de las instalaciones de Venta de Baños-Burgos y por no haberse iniciado las obras de la plataforma de la subestación de entidad suministradora de energía eléctrica de Buniel, al no estar recogidas en el instrumento de planificación de la Red de Transportes. En abril de 2017 se autorizó la ampliación nº 4 con un incremento de doce meses, por los mismos motivos que la anterior.

Fuera del periodo fiscalizado, por Resolución de 2 de marzo de 2018 se aprobó el expediente y el gasto correspondiente de la modificación nº 2 de este contrato por un importe de 525.424,57 euros, lo que representa un 2,8 % sobre el importe de adjudicación del contrato y sin incremento del plazo. Motivado según informe-propuesta de 16 de marzo de 2017 de la Directora General para autorizar la redacción del proyecto de modificado nº 2, por la necesidad de tramitar un proyecto básico para la expropiación de los terrenos destinados al centro de Palencia y por cambio de diseño de la configuración del sistema eléctrico de catenaria e instalaciones de seguridad que afectó al diseño del telemando de energía.

Esta incidencia se justificó por la existencia de circunstancias no previstas, fundamentadas sobre la base de la inadecuación de la prestación contratada para satisfacer las necesidades que se pretendía cubrir con el citado contrato debido a errores y omisiones en el proyecto, así como a circunstancias de tipo técnico, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 107.1 a) del TRLCSP. Si bien, se pone de manifiesto no solo una falta de coordinación con otros proyectos sino una falta de previsión en la planificación del proyecto constructivo como en el caso de la expropiación de los terrenos para el centro de transformación de Palencia en el que se incluyó, además, el movimiento de tierras que no se recogió ni en el contrato principal ni en su modificado nº 1 (de obra civil, vía y electrificación del Corredor Norte-Noroeste de la línea de alta velocidad Tramo Red arteria ferroviaria de Palencia que finalizó en abril de 2015).

Además, se reanudaron los trabajos el 12 de marzo de 2018, una vez finalizados los trámites de expropiación de los terrenos destinados al centro de autotransformación final de Palencia, al

preverse que las actas de ocupación estarían disponibles a corto plazo, por lo que los trabajos correspondientes a dicho centro podrían iniciarse. Si bien no se hace referencia alguna al otro de los motivos de la suspensión. Y por último, en mayo de 2018 se aprobó la ampliación nº 5 con un incremento de doce meses. Esta incidencia fue debida a que hasta marzo 2018 no se hicieron efectivas las actas de ocupación de terrenos destinados al centro de transformación final de Palencia, y a que no se habían resuelto los puntos pendientes de las instalaciones del tramo Valladolid-León y por no haber finalizado los trabajos de las instalaciones de la línea aérea de contacto del tramo Venta de Baños-Burgos.

Hasta mayo de 2018 se encontraba ejecutado el 91,8 % del importe vigente por importe de 18.705.714,38 euros. El importe de adjudicación del contrato se incrementó un 9 %, por importe de 1.679.414,60 euros por la tramitación de dos modificaciones del proyecto.

Las obras comenzaron en abril de 2014 y experimentaron un incremento de cincuenta y dos meses, por la aprobación de cinco ampliaciones debidas a incidencias que se pusieron de manifiesto con la comprobación del replanteo, que sin embargo fue favorable, lo que hace muy cuestionable que se contratasen instalaciones eléctricas sin que se hubiesen realizado las actuaciones necesarias y previas para su instalación. Además, el aumento del plazo de las obras dilató el mantenimiento de las instalaciones, incluido en el contrato. Tras la última ampliación se fijó la finalización de las obras para 30 de junio de 2019 y el mantenimiento para dos años después.

### **Suspensión del contrato debida a que su ejecución dependía del progreso de otros contratos**

El **expediente nº 39**, que tuvo por objeto el desarrollo de una actuación global e integral de las instalaciones de control de tráfico, telecomunicaciones móviles GSM-R, telecomunicaciones fijas, de protección civil y seguridad, se formalizó en el 30 de mayo de 2014, por importe de 339.175.708,72 euros (de los cuales 150.051.388,72 euros para la obras y el resto para el mantenimiento) y con un plazo doscientos sesenta y cuatro meses, según la siguiente distribución: dos meses para la redacción del proyecto; un mes para la aprobación de los proyectos y comprobación del replanteo; diez meses para la ejecución de las obras; once meses para las pruebas de validación para la puesta en servicio y veinte años desde la puesta en servicio para el correspondiente mantenimiento.

Las obras comenzaron, según el acta de comprobación del replanteo, el 22 de noviembre de 2014; si bien en la misma se pusieron de manifiesto algunas circunstancias que pudieran afectar al avance de los trabajos, fundamentalmente, las obras de la plataforma y el montaje de la vía que o bien no se habían iniciado o bien se encontraban en ejecución, necesarias para la ejecución del contrato fiscalizado.

El 9 de diciembre de 2015 se aprobó la ampliación nº 1 de plazo inicial de ejecución por un periodo de once meses, debido a que la plataforma de Estépar-Variante de Burgos se estaba ejecutando; el montaje de la vía no había comenzado entre el Nudo de Venta de Baños hasta Estépar y la adecuación en la Estación de Burgos y su montaje de vía estaban en ejecución, al no haber concluido las obras de la plataforma, lo que pone manifiesto una falta de coordinación entre los proyectos de la construcción de la plataforma y montaje de vía con este contrato, ya que los sistemas de protección del tren, control de tráfico centralizado, sistemas auxiliares de detección, telecomunicaciones fijas e instalaciones de protección y seguridad no debían haberse contratado hasta que no hubiesen finalizado los contratos imprescindibles para la realización de la línea, tales

como la construcción de plataforma, el montaje de vías, entre otros. Además tales aspectos fueron detectados con la comprobación del replanteo. Los trabajos en la plataforma de Estépar-Variante de Burgos se iniciaron en diciembre de 2010.

En noviembre de 2016 se autorizó la ampliación nº 2 que incrementó el plazo de ejecución en diez meses y fue debida a la demora en las fechas previstas de finalización de las obras de plataforma y vía en el tramo Venta de Baños-Burgos.

El 8 de julio de 2016 se acordó la suspensión parcial, debido a que no habían terminado las obras de la plataforma y el montaje de la vía del tramo de Estépar-Variante de Burgos, por lo que no se pudieron realizar la mayor parte de las instalaciones correspondientes a telecomunicaciones fijas, protección civil y seguridad y GSM-R. Hasta ese momento se habían ejecutado y certificado obras por importe de 123.388.508,05 euros, lo que represento un 36,4 % sobre el importe de adjudicación y transcurrido 19 meses y medio desde el comienzo de los trabajos.

Transcurridos aproximadamente diez meses de la suspensión anterior, el 9 de mayo de 2017, se reanudaron los trabajos, ya que las obras de la plataforma Estépar-Variante de Burgos habían logrado un grado de avance suficiente para la realización de los trabajos del contrato fiscalizado.

La 3ª ampliación se autorizó en agosto de 2017, incrementó el plazo de ejecución en doce meses y fue debida a los retrasos en las obras de plataforma en el tramo Estépar-Variante de Burgos.

El 29 de septiembre de 2015 se levantó el acta de recepción de las obras con carácter parcial debido a razones excepcionales de interés público que hacían aconsejable la puesta en servicio de las obras correspondientes al tramo Valladolid-León, antes de la finalización de todas las obras contratadas; si bien estaba todavía en construcción el tramo Venta de Baños-Burgos.

El 10 de mayo de 2017 se aprobó el expediente y el gasto correspondiente a la liquidación parcial por importe negativo de 9.359.149,78 euros de la fase I del contrato, correspondiente al tramo Valladolid-León.

Fuera del periodo fiscalizado se aprobó la ampliación nº 4 en septiembre de 2018 e incrementó el plazo de ejecución en doce meses, debida a que aún no se disponía del montaje de vía en todo el tramo y a la demolición y reposición que se estaba realizando del viaducto sobre el Río Arlanzón.

Hasta mayo de 2018 se habían ejecutado y certificado trabajos por importe de 150.741.794,61 euros, lo que representó un 45,7 % sobre el importe vigente, de los cuales 131.259.115,03 euros correspondieron a obras y 19.482.679,58 al mantenimiento, por lo que el importe de la obra ejecutada y certificada representaba un 87 % sobre el importe asignado a las obras.

El contratista interpuso una reclamación por los daños y perjuicios originados por la suspensión parcial y la ralentización de las obras por importe de 12.671.838,77 euros, lo que representó un 3,7 % respecto del importe de adjudicación de 339.175.708,72 euros y que al finalizar los trabajos de campo se encuentra en tramitación.

## **LÍNEA DE ALTA VELOCIDAD VITORIA-BILBAO-SAN SEBASTIÁN**

Los trabajos en esta línea comenzaron en 2002 y se contemplaban actuaciones hasta, 2025, con independencia de la fecha prevista de entrada en explotación por tramos con una inversión prevista de 4.056.057 miles de euros, según los cuadros de financiación de octubre de 2018 facilitados por la Entidad.

En el periodo fiscalizado se ejecutaron trabajos por importe 333.770 miles de euros, lo que representó un 37,9 % de lo previsto en los programas de actuación plurianual, que ascendieron a 881.300 miles de euros. Nueve expedientes de contratos experimentaron durante su ejecución alguna suspensión, lo que representa un 15,8 % sobre el total de los expedientes vigentes que ascendió a cincuenta y siete, habiéndose examinado cinco, por un importe de adjudicación de 5.024.019,79 euros, lo que representa 88,2 % sobre la adjudicación de los expedientes con suspensión.

Los expedientes examinados, todos ellos de servicios, se adjudicaron por procedimiento abierto, los expedientes nº 40 y nº 41 mediante precio más bajo y los expedientes nº 42, nº 43 y nº 44 mediante la oferta económicamente más ventajosa. Las bajas de estos expedientes oscilaron entre el 14 % y el 60 %; si bien en los expedientes nº 40 y nº 41 de la muestra, que tuvieron una baja de 14 % y de 26 % respectivamente, debido a las incidencias surgidas durante su ejecución el presupuesto vigente se incrementó en un 120 % y un 24 % sobre el presupuesto de licitación, respectivamente.

Las suspensiones de estos cinco contratos tienen su origen en tres causas diferenciadas: primera, la tramitación de obras complementarias; segunda, el hecho de que la ejecución del contrato correspondiente estaba pendiente del progreso en la ejecución de otros vinculados a él, sin haberse producido la deseable y necesaria concatenación entre uno y otros; y, por último, la falta de cooperación, colaboración y coordinación entre las distintas administraciones públicas intervinientes.

### **Suspensión por la tramitación de obras complementarias**

- La suspensión total del **expediente nº 40**, adjudicado el 29 de diciembre de 2006 por importe de 2.900.744 euros y con un plazo de ejecución de treinta y dos meses, cuyo objeto consistió en el apoyo técnico a la dirección de la obra para el control y seguimiento de las obras de plataforma de los tramos Eskoriatza-Aramaio y Aramaio-Mondragón, se acordó el 20 de octubre de 2015. Fue debida a que su ejecución estaba vinculada a la realización de las obras complementarias para mejora y adecuación de la carretera A-4021, pendientes de una modificación del proyecto. Hasta ese momento se habían ejecutado trabajos por importe de 7.021.391,49 euros, lo que representaba un 99,1 % del importe vigente que ascendía en esa fecha a 7.087.880,95 euros.

Transcurridos diecinueve meses desde la suspensión, se reanudaron los trabajos el 25 de mayo de 2017. La redacción de los proyectos "as built" (el documento en el que se refleja las modificaciones realizadas en el proyecto) de los tramos Eskoriatza-Aramaio y Aramaio-Mondragón determinó la aprobación de la ampliación nº 5 del plazo inicial de ejecución el 15 de septiembre de 2014, que lo incrementó en trece meses.

El 26 de mayo de 2017 se firmó el acta de recepción del contrato y por Resolución de 5 de febrero de 2018 se aprobó el expediente y el gasto correspondiente a la liquidación por un adicional de 316.813,95 euros a favor del adjudicatario, correspondiente a los trabajos ejecutados y a la revisión de precios.

El importe final ascendió a 7.404.694,90 euros, lo que representó un incremento de 155,3 % sobre el importe de adjudicación que ascendió a 2.900.744,00 euros, debido a la aprobación de cuatro modificados por importe de 3.679.628,32 euros, lo que supuso un 127 % respecto del precio de adjudicación, a la revisión de precios, por importe de 560.615,92 euros, y a la adicional de ejecución, por importe de 263.706,66 euros.

Los modificados fueron debidos a la realización de nuevos informes respecto de los inicialmente contratados como consecuencia de las incidencias surgidas en la ejecución de las obras de la plataforma de los tramos Eskoriatza-Aramaio y Aramaio-Mondragón de la LAV Vitoria-Bilbao-San Sebastián. En el modificado nº 4, cuyo importe ascendió a 628.111,32 euros, se convalidaron actuaciones ya ejecutadas por importe de 351.608,32 euros y se incrementó el plazo en seis meses. La ejecución de los citados modificados se ajustó a las normas del derecho privado, ya que por razón de su objeto el contrato fiscalizado debía ajustarse a la Ley 48/1998, de 30 de diciembre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y las telecomunicaciones en cuanto a la preparación y adjudicación.

El contrato se adjudicó en diciembre 2006, formalizándose en enero del año siguiente, por lo que los trabajos debieron finalizar en agosto de 2009, ya que el plazo inicial de ejecución fue de treinta y dos meses, si bien como ya se ha expuesto, la recepción de los trabajos se efectuó en mayo de 2017, lo que implicó que el contrato se ejecutase en ciento veinticuatro meses, motivado todo ello por la aprobación de cinco ampliaciones y cuatro modificaciones del proyecto que lo incrementaron en setenta y tres meses, así como por la suspensión total del contrato que le tuvo paralizado durante diecinueve meses.

### **Suspensión de contratos cuya ejecución dependía del desarrollo de otros contratos**

- El **expediente nº 41**, cuyo objeto consistió en el apoyo técnico a la dirección de los proyectos constructivos de plataforma entre Vitoria y Bilbao, se adjudicó el 26 de noviembre de 2004 por 1.594.827,59 euros, con un plazo de ejecución inicial de dieciocho meses y se formalizó el 27 de diciembre de 2004. Dicho expediente se ajustó, en cuanto a la preparación y adjudicación, por la Ley 48/1998, de 30 de diciembre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y las telecomunicaciones, y por las normas de derecho privado en cuanto a sus efectos y extinción.

La suspensión total nº 2 se acordó el 17 de febrero 2014, cuando se habían certificado obras por importe de 2.499.547,38 euros, lo que representaba un 93,5 % del presupuesto vigente por importe de 2.672.301,18 euros. Dicha suspensión fue debida a que no había concluido la redacción de los proyectos básicos y de construcción de la plataforma para la integración del Ferrocarril en la ciudad de Vitoria fase I, (en proceso de información pública en fase de recepción de alegaciones y pendiente de aprobación por parte de Ministerio de Fomento).

Estos trabajos continúan suspendidos en la actualidad, pues no existen proyectos de acceso a las ciudades de Vitoria y Bilbao, en tanto no se aprueben los estudios informativos, que actualmente se redactan en el Ministerio de Fomento, y se elaboren los proyectos constructivos que los desarrollen. En definitiva, esta suspensión evidencia una deficiente planificación, ya que si era necesario para la ejecución del contrato fiscalizado que estuviese determinado el trazado de conexión, hubiese sido más conveniente que el citado contrato se hubiese tramitado un vez que se hubiesen concretado los accesos a Vitoria y Bilbao.

Salvo la suspensión anterior todas las incidencias de este expediente se produjeron con anterioridad al periodo fiscalizado.

Este contrato se adjudicó en noviembre de 2004, formalizándose en diciembre de 2004, por lo que los trabajos debieron finalizar en junio de 2006, ya que el plazo inicial de ejecución se estableció en dieciocho meses, pero su ejecución se dilató en, aproximadamente, ciento un meses, debido a la aprobación de cinco ampliaciones, que lo incrementaron en ochenta y cuatro meses, y de dos

suspensiones, la primera lo paralizó diecisiete meses y medio, y la segunda suspensión no se ha levantado. En la actualidad, este contrato está pendiente de su resolución.

La ampliación nº 1 se acordó en junio de 2006, debida a las incidencias acaecidas en la construcción de la plataforma e incrementó el plazo en diez meses. Las ampliaciones nº 2 y nº 3, incrementaron el plazo de ejecución en cuarenta y ocho meses, afectaron a los tramos de Elorrio-Atxondo y Atxondo-Abadiño, ya que los trabajos en dichos tramos se encontraban suspendidos por faltar los permisos de los propietarios para realizar las campañas geotécnicas que permitiesen definir con garantías las estructuras y los túneles. Esta circunstancia motivó la suspensión total nº 1 del contrato en abril de 2007, reanudándose los trabajos en septiembre de 2008.

Las ampliaciones nº 4 y nº 5 fueron debidas a que se encontraba pendiente la redacción de los proyectos de integración del ferrocarril en Vitoria fase I y del ramal de conexión de la LAV con la convencional en Basauri e incrementaron el plazo de ejecución catorce y doce meses, respectivamente.

Este expediente se adjudicó por importe de 1.594.827,59 euros, experimentó un incremento de 67,6 % por un importe de 1.077.473,59 euros, debido a la aprobación de tres modificaciones del proyecto inicial que no tuvieron incidencia alguna en el plazo de ejecución.

Por Resolución de 10 de octubre de 2006 se aprobó el expediente y el gasto de la modificación nº 1 por importe de 504.964,59 euros, lo que supuso un incremento del 31,7 % sobre el importe de adjudicación. Fue debida, entre otras actuaciones, al retraso en la entrega de parte de los proyectos por la realización de campañas geotécnicas complementarias, así como por la necesidad de disponer de un equipo técnico con experiencia geológica para realizar los trabajos de campo. Estas actuaciones tendrían que haberse previsto por lo que fueron debidas a errores u omisiones en el proyecto y no a causas sobrevenidas, y, por tanto, no se ajustan a lo dispuesto en la cláusula 23 del pliego de condiciones, según la cual las modificaciones del contrato se admitirán por razones de interés público que en todo caso habrán de ser sobrevenidas.

En febrero de 2009 se aprobó el modificado nº 2 por importe de 248.948 euros, que supuso un incremento del 15,6 % del precio de adjudicación. Estuvo motivado por la necesidad de completar el apoyo técnico a los proyectos del Nudo Ferroviario Mondragón-Elorrio-Bergara y a la supervisión de la documentación adicional de las expropiaciones correspondientes a los proyectos, aunque la supervisión del citado nudo ferroviario no era objeto del contrato principal, ya que el proyecto básico relativo al mismo se aprobó en fecha posterior a la adjudicación del contrato.

El 28 de septiembre de 2012 se aprobó el expediente y gasto relativo a la modificación nº 3 del contrato por un importe de 323.561 euros, lo que representó un 20,3 % sobre el precio de adjudicación. Esta modificación fue debida a la necesidad de elaborar más informes, ya que se estaban redactando los proyectos de construcción de la plataforma del Nudo Ferroviario Mondragón-Elorrio-Bergara y de la integración del ferrocarril en Vitoria, fase I, así como el del ramal de conexión de la línea de alta velocidad con la convencional en Basauri, actuaciones estas que permiten la llegada de la alta velocidad tanto a Vitoria como a Bilbao mientras no estén desarrolladas las correspondientes integraciones urbanas, por lo que el contrato vigente no cubría el apoyo técnico de estos proyectos.

- **El expediente nº 44**, cuyo objeto consistió en la redacción de los proyectos de las instalaciones de protección civil y seguridad de los túneles del tramo Nudo de Mondragón-Elorrio-Bergara, se

formalizó el 30 de diciembre de 2015, por importe 148.502,93 euros, y con un plazo inicial de ejecución de doce meses.

El 14 de noviembre de 2016, transcurridos diez meses y medio desde comienzo de los trabajos, se acordó la suspensión total, cuando se habían ejecutado trabajos por importe de 83.904,95 euros, lo que representaba el 56,5 % del importe de adjudicación. Dicha suspensión fue debida a que los túneles del Nudo de la Y Vasca entre Modragón, Elorrio y Bergara no se habían iniciado todavía, por lo que el contrato de referencia debía tener en cuenta la infraestructura de los túneles (falsos túneles, galerías y pasillos de evacuación, zonas seguras...) para proyectar las instalaciones de protección civil y de seguridad. Este contrato continúa suspendido.

### **Suspensión del contrato por falta de coordinación entre las administraciones intervinientes en su tramitación**

- **El expediente nº 42**, que tuvo por objeto la redacción del proyecto básico y de construcción para la adecuación de la playa de vías y andenes de la estación de San Sebastián (fase 1), se formalizó el 25 de marzo de 2014 por importe de 188.305,60 euros, con un plazo de ejecución de nueve meses, por lo que tales trabajos deberían haber finalizado en diciembre de 2014.

Si bien, transcurridos nueve meses desde el comienzo de los mismos, el 15 de diciembre de 2014, se aprobó la ampliación nº 1 con un incremento del plazo de doce meses, motivada por la necesidad de adecuar el contrato fiscalizado a los trabajos derivados de la coordinación con otras administraciones y las Direcciones de ADIF intervinientes en su ejecución.

Este expediente fue objeto de dos suspensiones de carácter total. La suspensión nº 1 se acordó el 25 de junio de 2015, cuando se habían ejecutado trabajos por importe de 68.972,40 euros, lo que representaba un 36,6 % sobre el importe de adjudicación, y transcurrido más de un año desde el comienzo de los trabajos. Fue debida a la necesidad de adecuar el contrato a los trabajos de coordinación con las distintas administraciones implicada (el Gobierno Vasco y el Ayuntamiento de San Sebastián) en cumplimiento de lo establecido en el artículo 10.6 del Reglamento del Sector Ferroviario que permite someter los proyectos básicos y de construcción a la misma tramitación que el estudio informativo.

Estos trabajos se reanudaron el 30 de marzo de 2017, transcurrido un año y nueve meses desde la suspensión, para retomar los relacionados con la definición de la playa de vías, andenes y edificio de viajeros de la Estación de Atotxa en San Sebastián. En noviembre de ese mismo año se acordó la suspensión nº 2, cuando se encontraba ejecutado un 44,5 % de los trabajos, por la misma circunstancia que motivó la suspensión anterior, y hasta ese momento se habían emitido un total de nueve certificaciones por un importe de 83.752,20 euros.

Fuera del periodo fiscalizado, por Resolución de 21 de septiembre de 2018 se aprobó la resolución del citado contrato, motivada por el desistimiento de la Entidad fiscalizada de conformidad con lo dispuesto en la cláusula X del Pliego de Condiciones que rige dicha contratación y que determinó la indemnización al contratista de los daños y perjuicios ocasionados en un importe máximo de 6.273,20 euros, equivalente a 6 % de los trabajos dejados de ejecutar.

Dicho desistimiento, según informe de 14 de junio de 2018, fue debido a que una empresa pública dependiente del Gobierno Vasco estaba llevando a cabo la licitación y adjudicación de un nuevo proyecto cuyo objeto coincidía con el del contrato fiscalizado.

Dicho proyecto tenía como base y desarrollaba el “*Estudio funcional para la integración del tramo Astigarraga-Irún en la Nueva red Arterial del País Vasco*” de marzo de 2012 y debía dar cumplimiento al Convenio de Colaboración entre el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián y ADIF, de 3 de junio de 2013, para la construcción de la nueva estación de autobuses y aparcamiento subterráneo de titularidad del Ayuntamiento y de la nueva estación ferroviaria de alta velocidad de Atotxa a ejecutar por ADIF.

Durante el desarrollo de los trabajos se entregó el proyecto básico el 23 junio de 2015 y se mantuvieron reuniones con representantes del Ayuntamiento y Gobierno Vasco sobre la solución para la playa de vías y la concepción artística y urbanística del edificio de viajeros, sin embargo no existió acuerdo sobre la construcción del citado edificio entre el Ayuntamiento y el Gobierno Vasco lo que motivó la suspensión nº 1 del contrato y el desistimiento de la fase segunda.

Desde mediados del ejercicio 2015 y durante los años 2016 y 2017 continuaron las reuniones entre las administraciones implicadas que culminaron con la modificación del Convenio de Colaboración el 21 de diciembre de 2017, que afectó, entre otros aspectos, a la redacción de los proyectos de construcción de la nueva estación de San Sebastián.

En definitiva, todas las incidencias anteriores -suspensiones, ampliación del plazo de ejecución y rescisión final del contrato- no solo revelan una planificación del mismo y una preparación de los proyectos básico y de construcción muy deficiente, sino que, además, permiten concluir que las administraciones intervinientes no ajustaron sus actuaciones a los principios de cooperación, colaboración y coordinación que, entre otros, deben presidir las relaciones interadministrativas, tal como se desprende de lo establecido en el artículo 3.1.k) de la LRJSP, que son aplicables, conforme al artículo 2.1 de la ley acabada de mencionar, a Administración General del Estado, a las Administraciones de las Comunidades Autónomas, a las Entidades que componen la Administración Local y al sector institucional, integrándose en este último, conforme al artículo 2.2.a) de la misma Ley, los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas, como es el caso de ADIF-AV, y que se encuentran definidos en el artículo 140.1, letras c), d) y e) de la Ley de continua referencia.

En definitiva la ejecución de este contrato se dilató treinta y tres meses, debido a una ampliación del plazo que lo incrementó en doce meses y a la paralización de veintiún meses por la suspensión nº 1 y, respecto de la segunda suspensión no se efectuó el levantamiento.

- **El expediente nº 43**, cuyo objeto consistió en la redacción del proyecto de construcción de la plataforma del Túnel de Cantalojas del tramo Basauri, se formalizó el 15 de octubre de 2015, por importe de 191.639,67 euros, y con un plazo inicial de ejecución de doce meses.

En mayo de 2016, trascurridos siete meses desde el comienzo de los trabajos, se acordó la suspensión total del contrato, cuando se habían ejecutado trabajos por importe de 27.270,94 euros, que supuso el 14,2 % del importe de adjudicación, debido a que el “*Estudio informativo de la Nueva Red Ferroviaria en el País Vasco. Tramo: Basauri-Bilbao*” se encontraba pendiente de aprobación y había sido sometido a información pública, lo que impedía continuar la redacción y tramitación del proyecto de construcción hasta que no se aprobase el citado estudio.

El contrato de referencia desarrolló el “*Estudio informativo de la nueva Red Ferroviaria en el País Vasco de 2001*”, respecto del cual se realizó un ajuste en el trazado por la existencia de acumulación de lodos potencialmente tóxicos, que se plasmó en el Estudio de 16 de junio de

2015, sometido a información pública, por lo que hasta que no se produzca la aprobación del citado estudio no se podrá avanzar en el contrato que sigue suspendido.

### **LÍNEA DE ALTA VELOCIDAD ASTURIAS-VARIANTE PAJARES**

Los trabajos comenzaron en 2006 y se contemplaban actuaciones hasta 2021, con independencia de la fecha prevista de entrada en explotación por tramos, con una inversión de 3.670.465 miles de euros. En el periodo fiscalizado se ejecutaron trabajos por importe 493.245 miles, lo que representó 55,9 % de lo previsto en los programas de actuación plurianual que ascendió a 883.084 miles de euros. Ocho expedientes de contratos tuvieron durante su ejecución alguna suspensión, lo que representó un 23,5 % sobre el total de expedientes vigentes que ascendió a treinta y cuatro, habiéndose examinado siete expedientes, que representan un 87,5 % de los expedientes suspendidos, por importe de 90.443.614,41 miles de euros. Los citados expedientes se adjudicaron por procedimiento abierto mediante criterios múltiples.

En los siete expedientes de obras fiscalizados, las suspensiones respecto de ellos o bien se deben a que la ejecución del contrato se hallaba condicionada por el progreso en la ejecución de otro u otros contratos, sin que se diera entre ellos la necesaria coordinación, o bien responden a circunstancias diversas que finalmente han conducido a la resolución del contrato, con las consecuencias que ello conlleva, o bien, están motivadas por la necesidad de tramitar un modificado al proyecto inicial.

#### **Suspensión de los contratos debida a que su ejecución dependía del progreso de otros contratos**

- El **expediente nº 45** cuyo objeto consistió en las obras y mantenimiento de las instalaciones de la línea aérea de contacto y sistemas asociados del tramo La Robla-Pola de Lena, se formalizó 28 de diciembre de 2013, por importe de 10.496.595,79 euros y con un plazo inicial para su ejecución de treinta y ocho meses, de los cuales catorce meses eran para las obras y veinticuatro para el mantenimiento.

Las obras se iniciaron con el acta de comprobación del replanteo de 27 de enero de 2014 aunque se indicó que en algunos tramos no existía disponibilidad de los terrenos y, además, que se tenía prevista la colocación de un sistema de canalización de aguas en determinados tramos del túnel, lo que condicionaría el soporte de la catenaria. Esta última circunstancia fue debida a que a medida que se fue ejecutando el túnel, se comprobó que el grado de impermeabilidad no era suficiente para el correcto funcionamiento de la infraestructura, lo que motivó que a finales de 2012 se plantease una nueva la solución de impermeabilización.

En el ejercicio 2015 se aprobaron tres ampliaciones del plazo inicial de ejecución que lo incrementaron en veintiún meses y que estuvieron motivadas por la necesidad de adecuar la ejecución del contrato fiscalizado con la de otros contratos de la Variante de Pajares, que incluían actuaciones imprescindibles para la finalización de la línea aérea de contacto y los sistemas asociados, tales como paneles para fijar los elementos de la catenaria e iluminación, montaje de vía y finalización de la plataforma.

El 26 de abril de 2016, se acordó, la suspensión nº 1 de carácter parcial, cuando se habían ejecutado y certificado obras por importe de 2.627.512,18 euros, lo que representó un 25 % sobre el precio de adjudicación. Estuvo motivada por la imposibilidad de ejecutar algunas partes de la obra, en concreto en el enlace de La Robla, debido a que los trabajos de vía y catenaria en ese

punto tenían que desarrollarse de forma simultánea dentro de los periodos de interrupción de la circulación establecidos al efecto; en la zona norte de la Variante de Pajares, ya que en febrero de 2016 se aprobó la suspensión total del expediente nº 47 de la muestra, por lo que sin haber dado comienzo los trabajos de montaje de vía, no era posible proceder al montaje de las ménsulas y tendido de conductores; en el tramo Sotiello-Campomanes que continuaba con los trabajos de la plataforma del contrato, quedando por ejecutar diversas actuaciones de sostenimiento, capas de asiento de plataforma y drenaje.

Transcurridos diecisiete días de la suspensión anterior, el 13 de mayo de 2016 se acordó la suspensión nº 2 de carácter parcial, debida a la imposibilidad de ejecutar algunas unidades de obra en la zona sur de la Variante de Pajares, ya que la empresa adjudicataria del contrato de montaje de la vía del tramo La Robla-Túneles de Pajares no autorizaba el uso de la vía para la ejecución de otros contratos en tanto la obra de montaje de la vía no estuviese recibida, lo que imposibilitó acometer trabajos en la línea aérea de contacto ni la calefacción de agujas, ni la iluminación de los túneles.

La ampliación nº 4 se acordó el 21 de diciembre de 2016 con un incremento del plazo de ejecución de trece meses, por los mismos motivos que las incidencias antes citadas (la necesidad de adecuar el ritmo de ejecución de las obras al de otros contratos de la Variante de Pajares que incluyen actuaciones imprescindibles para la finalización de la línea aérea de contacto y los sistemas asociados).

Por Resolución de 2 de diciembre de 2016 se aprobó la declaración de abono de las actuaciones ya ejecutadas y el expediente y el gasto correspondiente a la modificación del contrato fiscalizado, por un importe de 925.663,27 euros, lo que representó un 8,8 %, de los cuales 487.803,96 euros (4,6 % respecto del importe de adjudicación) correspondieron a las actuaciones ejecutadas, sin cobertura contractual y 437.859,31 euros al resto (4,2 % en relación con dicho importe). Esta incidencia fue debida a que en la fase inicial de ejecución de las obras surgieron causas imprevistas que, por razones de interés público, determinaron la necesidad de modificar el proyecto constructivo. Estuvo motivado, según la cláusula 29 del PC que rige esta contratación, por inadecuación de la prestación para satisfacer las necesidades que se pretendía cubrir con el contrato debido a errores u omisiones padecidos en la redacción del proyecto o de las especificaciones técnicas y por la necesidad de ajustar la prestación a la especificaciones técnicas, medioambientales, urbanísticas, de seguridad o de accesibilidad aprobadas con posterioridad a la adjudicación del contrato. Dichas circunstancias consistieron entre otras, en dar cumplimiento a la Especificación Técnica de Interoperatividad, ETI 2008/163/CE sobre seguridad en los túneles en los sistemas ferroviarios transeuropeos convencionales y de alta velocidad, en lo relativo a la puesta a tierra de la línea aérea o carril conductor, disposición que entró en vigor en julio de 2008, por lo que debía haberse tenido en cuenta dicha especificación ya que el contrato se había adjudicado en 2013, así como al cambio (especialmente relevante en la zona norte de la Variante) de ubicación de las zonas de separación de sistemas respecto de lo previsto en el proyecto constructivo (el PAET de Campomanes pierde sus dos vías de apartado quedando reducido a un solo desvío), por lo que la línea aérea de contacto tuvo que adaptarse a esta situación.

Los trabajos suspendidos se reanudaron el 7 de febrero de 2017 con el levantamiento de la suspensión nº 2, ya que el 13 de diciembre de 2016 se efectuó el reconocimiento y comprobación parcial del contrato de montaje de la vía, lo que permitió la ocupación efectiva de la misma. Si bien, según información de la Entidad de abril de 2019, la suspensión nº 1 sigue vigente al no

solventarse las causas que la originaron, ya que el enlace de la Robla no se está ejecutando, por no estar montada la vía en el tramo norte y el tramo Sotiello-Campomanes está pendiente de recepción y entrega de la misma.

Hasta abril de 2018 se habían ejecutado y certificado trabajos por importe de 4.011.569,80 euros, lo que representó un 35,1 % sobre el presupuesto vigente por importe de 11.422.259,06 euros y transcurrido desde el comienzo de los trabajos cincuenta y un meses, lo que supuso un significativo incremento respecto del plazo inicial de treinta y ocho meses, motivado, a 31 de diciembre de 2017 por la aprobación de cuatro ampliaciones para adecuar la ejecución de los trabajos de la línea aérea de contacto y los sistemas asociados con las actuaciones recogidas en otros contratos, lo cual pone de manifiesto una deficiente coordinación entre los proyectos para la construcción de la línea, ya que si existían actuaciones imprescindibles para los trabajos a realizar en la línea aérea y los sistemas de contacto, debería haberse tenido en cuenta el estado de ejecución en el que se encontraban dicho contratos para evitar estas dilaciones temporales, y una gestión de los contratos afectados alejada del respeto a los principios de eficiencia y eficacia.

Fuera del periodo fiscalizado se aprobaron dos ampliaciones más del plazo inicial de ejecución. En enero de 2018 se aprobó la ampliación nº 5 que incrementó el plazo de ejecución en cuatro meses más por la necesidad de adecuar el ritmo de ejecución de las obras al de otros contratos de la Variante de Pajares que incluyen actuaciones imprescindibles para la finalización de la línea aérea de contacto y los sistemas asociados, por los mismos motivos alegados para las otras ampliaciones anteriores. En mayo de 2018 se acordó la ampliación nº 6, con un incremento del plazo en diez meses, que fijó la finalización de las obras para el 28 de marzo de 2019 y para el mantenimiento dos años después, por las mismas causas anteriormente citadas.

Por último, según información adicional aportada por la Entidad de abril de 2019, se ha propuesto por la Entidad fiscalizada la rescisión del contrato una vez ejecutada la práctica totalidad del sistema de iluminación de los túneles, dado los cambios de la tipología de vías y el esquema de la misma en la Variante de Pajares.

- **El expediente nº 46**, cuyo objeto consistió en la ejecución de las obras y el mantenimiento de proyectos constructivos de la subestación eléctrica de tracción de Pola de Gordón y centros de autotransformación asociados, de telemando de energía y de doble línea de 20 kV para el suministro eléctrico a las instalaciones del tramo La Robla-Pola de Lena, se formalizó el 6 de marzo de 2014, por importe de 17.296.058 euros y por un plazo de cuarenta y dos meses, de los cuales dieciocho meses fueron para la ejecución de las obras y veinticuatro para el mantenimiento de las instalaciones. Las obras comenzaron el 2 de abril de 2014, según el acta de comprobación de replanteo de esa misma fecha.

En el ejercicio 2015 se aprobaron dos ampliaciones del plazo de ejecución que lo incrementaron en seis meses que estuvieron motivadas por la demora en la ejecución de la obra civil condicionada por la definición de interface con la empresa suministradora.

Por Resolución de 18 de diciembre de 2015 se aprobó el expediente y el gasto correspondiente a la modificación del contrato por importe de 1.539.486,42 euros, lo que supuso un 8,9 % sobre el presupuesto de adjudicación y sin variación en el plazo. Se formalizó el 14 de enero de 2016. Esta incidencia fue debida, según el informe del Director General de 13 de octubre de 2014, a que durante la fase de ejecución de las obras surgieron necesidades nuevas por causas imprevistas y que por necesidades de interés público tienen como consecuencia la tramitación de un proyecto modificado. Tales necesidades y circunstancias consistieron, entre otros aspectos, la

configuración de los andenes de los túneles no permitía el tendido de la terna de conductores de la doble línea de 20 kV; el camino de acceso al centro de autotransformación final no se ejecutó en la obra de la plataforma; subsanar indefiniciones del proyecto constructivo, como la definición y arquitectura del edificio GIS (Subestación aislada de gas) de la subestación eléctrica de tracción y el cableado del telemando de energía, ya que era necesario cumplir la norma IEC 60332-3 que entró en vigor en 2006, y con la Norma 50-122-1 que entró en vigor en 2008, lo que no resulta coherente con el hecho de haberse adjudicado el contrato en marzo de 2014; eliminar las unidades previstas en el proyecto referentes a la integración del telemando de energía, cuyo importe ascendió 468.866,37 euros, salvo la unidad de ensayos, ya que existía un proyecto para la ejecución de un Centro de Control de Operaciones en León. Por lo tanto, se incluyeron en este modificado algunos trabajos que pudieron afectar a la licitación y a la adjudicación del contrato, tales como eliminar las unidades previstas en el proyecto constructivo referentes a la integración del telemando de energía, por lo que no se ajustaría a lo dispuesto en el 107.2 del TRLCSP que establece que la modificación del contrato no podrá alterar las condiciones esenciales de la licitación y adjudicación del contrato y, por consiguiente, no se acomodarían, por otra parte, a los principios de economía, eficacia y eficiencia que deben regir la gestión de toda actividad económico-financiera pública, sobre todo considerando que el artículo 1 del TRLCSP establece, entre otros aspectos, que la contratación del sector público debe garantizar una eficiente utilización de los fondos destinados, en este caso, a la realización de las obras.

En el informe de la Asesoría Jurídica de 2 de Diciembre de 2015, y a la vista de los informes del Director del Contrato de octubre y de noviembre de ese mismo, se atribuyeron al redactor del proyecto los errores y omisiones del mismo, que originaron la tramitación del modificado, sin que conste expediente alguno tramitado por la Entidad según los artículos 311 y 312 del TRLCSP, así como en el art. 97 del RGLCAP, para exigir las responsabilidades como consecuencia de los errores u omisiones.

La ampliación nº 3 se concedió en marzo de 2016 con un incremento del plazo de doce meses y estuvo motivada por las mismas circunstancias que originaron la suspensión parcial. Esta incidencia se acordó el 11 de abril de 2016, una vez transcurridos veinticuatro meses desde el comienzo de las obras, cuando se habían ejecutado y certificado trabajos por importe de 12.120.900,46 euros, un 64,4 %, sobre del importe vigente. Debida a las incidencias surgidas durante la ejecución de otros contratos, como por ejemplo que la plataforma del Lote 6 se encontraba en ejecución, la urbanización en la boca sur de los túneles de Pajares estaba pendiente de ejecución, los trabajos en los túneles de Pajares y en las galerías de Folledo y Buiza estaban condicionados a la autorización de acceso a los mismos, y, además, estaba en tramitación la adquisición por ADIF-AV de la subestación de La Gretosa, pendiente de informe por parte de la asesoría jurídica, por lo que no se pueden efectuar los trabajos. Tales motivos evidencian una falta de coordinación de las distintas unidades intervinientes en la construcción de la línea de alta velocidad, desde la realización de la plataforma hasta, en este caso, las instalaciones eléctricas, ya que la plataforma se encontraba en ejecución, como ocurrió en el tramo Sotiello-Campomanes, por lo que no se podía completar los trabajos de la canaleta. Además, faltaban autorizaciones para el acceso a los túneles y la adquisición de la subestación de La Gretosa no se incluyó en la definición los pliegos de condiciones que rige esta contratación.

La ampliación nº 4 se aprobó el 2 de marzo de 2017, incrementó el plazo de ejecución en doce meses y estuvo motivada por la necesidad de planificar de forma completa los trabajos del proyecto de la línea de 20 kV y del telemando de energía en los túneles de base de Pajares, que habían estado suspendidos, levantándose dicha suspensión en fecha de 24 de enero de 2017.

Las obras del contrato fiscalizado se reanudaron de forma parcial y paulatina. El levantamiento nº 1 se acordó en noviembre de 2016, transcurridos casi siete meses desde la suspensión y alcanzó a los trabajos de boca sur de los túneles de Pajares (expediente nº 49 de la muestra) y a los de la subestación de La Gretosa, ya que se estaban finalizando los trámites para su adquisición por la Entidad. El levantamiento nº 2 se acordó en diciembre de 2016 y afectó a los trabajos en algunos centros de transformación en los túneles de Pajares, y en las galerías de Folledo y de Buiza, ya que estaba prevista la autorización de accesos a los mismos. El levantamiento nº 3 se efectuó en abril de 2017 y afectó a los trabajos de tendido y conexión del cable de telemando de los túneles de Pajares y a las galerías de Folledo y Buiza, al estar previsto un esquema eléctrico actualizado que permitiera ejecutar el tendido y el conexionado de los cables del telemando de energía en sus ubicaciones definitivas.

Fuera del periodo fiscalizado, en marzo de 2018 se aprobó la ampliación nº 5 de plazo por un periodo de doce meses, al estar suspendido los trabajos de la línea de 20 kV y del telemando de energía en los túneles de base de Pajares. En abril de 2018 se acordó el levantamiento (cuarto), debido a la previsión de la finalización de los trabajos de ejecución de la canaleta del lote nº 6 (Campomanes) y a que se autorizó el acceso a los terrenos para uno de los centros de transformación.

Hasta junio de 2018 se habían ejecutado obras por importe de 16.405.253,35 euros lo que supuso un 87,1 % del presupuesto vigente.

Los trabajos comenzaron en abril de 2014, por lo que debieron finalizar octubre de 2017, ya que el plazo inicial de ejecución fue de cuarenta y dos meses. Ahora bien, dicho plazo se incrementó en cuarenta y dos meses debido a la aprobación de cinco ampliaciones del plazo. Además el importe de adjudicación experimentó un incremento del 8,9 % por la aprobación de una modificación del proyecto inicial.

Por último el contratista interpuso una reclamación por los daños ocasionados debidos a las incidencias surgidas durante la ejecución, la suspensión parcial y las ampliaciones del plazo por importe de 1.150.429,12 euros, lo que representó un 6,7 % respecto de importe de adjudicación. Al finalizar los trabajos de campo se encuentra en tramitación.

- El **expediente nº 51** que tuvo por objeto las instalaciones de telecomunicaciones móviles para el tramo de La Robla-Pola de Lena, se formalizó el 5 de abril de 2014, por importe de 4.069.634,12 euros y con un plazo de ejecución de treinta meses, de los cuales veintiocho meses para la obras y doce meses para el mantenimiento.

En el acta de comprobación del replanteo de 1 de julio de 2014 se acordó el inicio de las obras, si bien se indicó que “la situación dista mucho de la adecuada, no disponiendo de la plataforma finalizada en el Túnel de Pajares, por lo que el avance de las obras exigirá una gran coordinación con el avance de la propia plataforma”, lo que pone de manifiesto, además de un retraso en el inicio de los trabajos, una falta de coordinación entre los distintos contratos, que evidencia una planificación deficiente, ya que si para la ejecución de telecomunicaciones móviles era necesario que la plataforma estuviese finalizada, no solo no estaba construida sino que había zonas que se encontraban poco avanzadas, como Campomanes, y otras presentaban grandes dificultades para la realización de los trabajos, como el Túnel de Pajares que disponía de pocos accesos.

El 19 de septiembre de 2016 se acordó la suspensión nº 1 parcial cuando se encontraba ejecutado el 36,1 % del importe de adjudicación y habían transcurrido más de dos años desde el

comienzo de los trabajos, aunque desde junio de ese mismo año no se había ejecutado trabajo alguno por lo que más que una suspensión parcial pudiera considerarse total. Estuvo motivada por la existencia de actuaciones pendientes de otros contratos que hacían inviable el avance del contrato fiscalizado. Tales actuaciones consintieron en disponer: de infraestructura de tendido (canaleta de hormigón o similar) en todos los tramos de la plataforma de energía para poder realizar el encendido de los equipos, de telecomunicaciones fijas para poder comunicar los equipos de campo con el equipamiento central, de circulaciones de trenes para realizar la optimización de la red y de circulaciones de trenes a velocidad comercial para realizar las pruebas de calidad de servicio, por lo que esta suspensión fue consecuencia de haberse iniciado los trabajos sin que estuviese finalizada la plataforma, debida, como ya se ha indicado, a una evidente falta de coordinación.

La causa que originó la citada suspensión, la necesidad de adaptar los trabajos a la disponibilidad de la plataforma, energía, telecomunicaciones fijas y vía, motivó que el 26 de octubre de 2016 se acordase la ampliación nº 1 que incrementó el plazo inicial de ejecución en doce meses.

El 6 de abril de 2017, acordado el levantamiento de la suspensión, se reanudaron las obras al comenzar los trabajos de tendido en el tramo La Robla-Pola de Lena y a que se estaban planificando los trabajos pendientes de telecomunicaciones fijas y de energía, por lo que había una previsión de avance de los trabajos en próximas fechas que previsiblemente permitiría la continuidad del contrato, lo cual pone de manifiesto que la reanudación de los trabajos fue debida a la mera concatenación de circunstancias favorables y no a la resolución efectiva de las causas que originaron la suspensión, ya que se comprobó que el avance del montaje de la vía y electrificación no era el previsto. Desde el acuerdo de suspensión hasta su levantamiento no se ejecutaron ni certificaron unidades de obras, por lo que la suspensión del contrato podría considerarse total.

El 27 de noviembre de 2017 se aprobó la suspensión nº 2 de carácter total, cuando se habían ejecutado obras por importe de 1.915.626,73 euros, lo que representó el 47,1 % sobre el importe de adjudicación y transcurridos cuarenta meses desde el comienzo de la ejecución del contrato, si bien desde septiembre de ese mismo año no se certificaron trabajos. Estuvo motivada por la imposibilidad de continuar con los trabajos en la situación en la que se encontraban las obras en los túneles de Pajares.

Los trabajos comenzaron el 1 de julio de 2014, por lo que debieron finalizar en enero de 2017, ya que el plazo establecido en los pliegos fue de treinta meses; si bien continúan suspendidos, fundamentalmente por la existencia de actuaciones pendientes de otros contratos que hacían inviable el avance del contrato fiscalizado, lo que pone de manifiesto a una evidente falta de coordinación y de planificación ya que algunas de estas actuaciones se habían puesto de manifiesto con la comprobación del replanteo.

### **Suspensiones que terminaron con la resolución del contrato**

- **El expediente nº 47** que tuvo por objeto el montaje de vía en el tramo de los túneles de Pajares-Pola de Lena, se formalizó el 29 de julio de 2014, por un importe de 7.673.723,93 euros y con un plazo de ejecución inicial de quince meses.

Según el acta de comprobación del replanteo, de 28 de agosto de 2014, se ordenó el inicio de los trabajos de topografía. En julio de 2015 se autorizó el inicio de las obras, a excepción de los trabajos del Lote nº 6 Variante de Pajares, ya que el tramo se desarrollaba en un terreno de gran

complejidad geológico-geotécnica, lo que motivó que la ejecución de la plataforma se prolongase considerablemente.

El 23 de noviembre de 2015 se acordó la ampliación nº 1, supuso un incremento de cuatro meses del plazo inicial de ejecución, debido a que la plataforma del Lote 6 continuaba en ejecución.

La suspensión nº 1 de carácter total se aprobó el 22 de febrero de 2016, hasta ese momento se encontraban ejecutadas y certificadas unidades de obra por importe de 432.742,12 euros, lo que representaba un 5,6 % sobre el precio de adjudicación, habiendo transcurrido dieciocho aproximadamente desde el inicio de los trabajos. Los motivos de la suspensión fueron la tramitación de un modificado y que la plataforma correspondiente al Lote nº 6 no se encontraba disponible para el montaje de la vía, debido a que no habían finalizado las obras de construcción de la citada plataforma, por lo que se pone de manifiesto una falta de continuidad espacial para desarrollar de forma racional la ejecución de los trabajos que implica, además de una deficiente planificación, ya que desde el comienzo de los trabajos una parte de la plataforma se encontraba en ejecución, una falta de coordinación entre los distintos contratos necesarios para la puesta en servicio de una línea de alta velocidad.

Transcurridos ocho meses desde la suspensión, el 25 de octubre de 2016 se efectuó el levantamiento de la misma. Esta incidencia estuvo motivada por la solicitud de desistimiento de la modificación del proyecto que estaba en tramitación, según informe de 14 de octubre de ese mismo año, del Director de las Obras, ya que se disponía de vía montada desde el enlace de La Robla hasta el inicio del presente contrato, lo que permitía proceder al montaje de la vía. Lo anteriormente señalado revela una deficiente planificación del contrato de montaje de vía, en concreto para este caso y con carácter general de la línea de alta velocidad, ya que una de las causas que originó la suspensión fue la necesidad de tramitar un modificado, como ya se ha expuesto, del que, transcurridos ochos meses, después se desistió de su tramitación, al disponerse de montaje de vía desde el enlace de La Robla hasta el inicio del presente contrato.

La ampliación nº 2 se autorizó el 16 de noviembre de 2016, incrementó el plazo de ejecución inicial en trece meses, fijó la finalización del contrato para 24 de diciembre de 2017 y obedeció a que el contratista no presentó el plan de obra acorde con las nuevas circunstancias descritas con el levantamiento de la suspensión.

Hasta enero de 2016, última certificación con ejecución, se habían certificado trabajos por importe de 432.742,12 euros, lo que representó un 5,6 % sobre el importe de adjudicación.

Fuera del periodo fiscalizado este contrato se resolvió por acuerdo del Consejo de Administración de 16 de julio de 2018, según lo dispuesto en el artículo 223 g) del TRLCSP, que establece como causa para la resolución del contrato la imposibilidad de ejecutar la prestación en los términos pactados o la posibilidad cierta de producir una lesión grave al interés público de continuarse con la ejecución de la prestación, cuando no fuese posible la modificación del contrato según lo previsto en el Título V del Libro I del TRLCSP.

La resolución fue debida, según el informe propuesta de 20 de octubre de 2017, a que la entidad recibió *en marzo de 2017 instrucciones del Ministerio de Fomento sobre de la necesidad de dotar de ancho internacional el acceso a Asturias. La nueva solución prevista para la Variante de Pajares tuvo como objetivo la puesta en servicio en ancho estándar, a diferencia de lo previsto en los proyectos previamente adjudicados, que era la puesta en servicio en ancho ibérico. Ante dicho nuevo escenario, la modificación, que resultó absolutamente necesaria para poder ejecutar las*

*obras contratadas, con arreglo a los nuevos requerimientos de ancho marcados por el Ministerio, implicó una alteración de las condiciones esenciales de licitación y adjudicación del contrato de conformidad con lo establecido en el artículo 107, apartados 2 y 3, del TRLCSP. Por tanto, si bien es cierto que el cambio del ancho de vía es una modificación sustancial de contrato, según lo dispuesto en dicho artículo, no lo es menos que la Entidad era concedora de esta circunstancia, ya que en el cuadro de características generales que acompaña al pliego se indicó, al definir el objeto, que el montaje de vía se efectuase en ancho ibérico, con posibilidad de cambiar al ancho estándar en un futuro.*

Además, en el Acuerdo del Consejo se instó a practicar la comprobación, medición y liquidación de la obra ejecutada y se reconoció al adjudicatario una indemnización por importe de 215.767,72 euros resultante de aplicar el 3 % de la prestación dejada de ejecutar, así como la devolución de la garantía definitiva.

El contratista interpuso, inicialmente una reclamación por importe de 2.236.433,55 euros por la resolución del contrato circunstancia que originó la suspensión, si bien se desistió de la misma y se abonó exclusivamente la indemnización anteriormente citada.

- **El expediente nº 49**, cuyo objeto consistió en definir las zonas exteriores a las bocas de los túneles de Pajares, atendiendo a las exigencias de seguridad para el rescate, y de las instalaciones no ferroviarias necesarias para la explotación del túnel, se formalizó el 23 de abril de 2015, por un importe de 3.045.953,28 y con un plazo de ejecución inicial de doce meses.

Las obras comenzaron el 22 de mayo de 2015, salvo la parcela donde se ubicaría el helipuerto de la boca norte, que se encontraba en trámite de expropiación (el acta de ocupación efectiva se levantó el 19 de julio de 2016), y de parte de los terrenos para el edificio de control y la plataforma de rescate de la boca sur, ocupados por instalaciones provisionales, lo que pone de relieve una deficiente preparación del contrato, ya que la existencia de instalaciones, aunque fuesen provisionales, debían haberse detectado con el replanteo previo a la aprobación del proyecto y antes de tramitarse el expediente de contratación.

Transcurridos aproximadamente diez meses y medio del inicio de las obras y sin que se hubiese ejecutado y, en su caso, certificado unidad de obra alguna, se acordó, el 30 de marzo de 2016, la suspensión total. Esta incidencia, según el informe-propuesta de 29 de febrero de 2016, estuvo motivada por la necesidad de estudiar una alternativa técnica adecuada (la redacción de un modificado o la resolución del mismo), ya que solo era posible la ejecución de un 9 % del total previsto (cerramientos y lo correspondiente a los helipuertos de la Galería de Buiza y de boca sur) y, además, no se había ejecutado unidad de obra alguna desde el comienzo de las obras, lo que pone de manifiesto que ésta estaba ya suspendida desde el comienzo.

El 24 de junio de 2016 el Consejo de Administración acordó el inicio del expediente de resolución del contrato y mediante acuerdo del 21 de diciembre de ese mismo año se aprobó la resolución del contrato sobre la base del artículo 223 g) del TRLCSP, debido a la imposibilidad de ejecutar la prestación en los términos inicialmente pactados y a la posibilidad cierta de producción de una lesión grave al interés público de continuarse ejecutando en esos términos, al no resultar posible la modificación del contrato conforme a lo dispuesto en el Título V, Libro I del TRLCSP. Se reconoció a favor del adjudicatario una indemnización que ascendió a 91.378,60 euros, resultante de aplicar el 3 % al importe de las obras dejadas de ejecutar y se instó a practicar la liquidación del contrato, así como a devolver la garantía definitiva. Por Resolución de 7 de mayo de 2018 se aprobó el expediente relativo a la liquidación del proyecto constructivo del contrato.

En definitiva, en la tramitación de este contrato concurrieron, desde el comienzo de la misma, una serie de circunstancias que afectaron y obstaculizaron su ejecución, todas ellas previsibles y, por tanto, evitables, tales como, la falta de disponibilidad de los terrenos por estar pendientes de una expropiación o por estar ocupados por instalaciones provisionales, la realización de un estudio, con posterioridad a la redacción de proyecto original, y el transcurso de diez meses para acordar la suspensión del contrato, a partir del momento en que formalmente pudieron iniciarse los trabajos, cuando en dicho plazo no se ejecutó obra alguna. Todo cuanto antecede evidencia una preparación muy defectuosa del contrato y carente de una gestión adecuada que llevó, finalmente, a la resolución del mismo, reconociéndose al adjudicatario una indemnización por importe de 91.378,60 euros.

Al margen de la indemnización citada como consecuencia de la resolución, el contratista interpuso una reclamación por los costes soportados por la suspensión de la obras hasta que la Entidad fiscalizada adoptase una solución sobre la continuidad de la misma, por importe de 304.893,87 euros, lo que supuso un 10 % sobre el presupuesto de adjudicación de 3.045.953,28 euros. En tramitación al finalizar los trabajos de campo.

- **El expediente nº 50**, tuvo por objeto el diseño y dimensionado de unas pantallas acústicas en el tramo de La Robla-Pola de Lena como medida de protección del ruido en las inmediaciones de la traza del citado tramo, se formalizó el 18 de junio de 2015, por importe de 725.073,91 euros y con un plazo inicial de ejecución de diez meses. Los trabajos comenzaron el 15 de julio de 2015, según el acta de comprobación del replanteo de 14 de julio, al encontrarse disponibles los terrenos necesarios para iniciar las obras.

La suspensión nº 1 se acordó el 22 de febrero de 2016 con carácter parcial, cuando el importe de la obra ejecutada y certificada ascendía a 7.198,94 euros, lo que representó un 1 % del importe de adjudicación, habiendo transcurrido siete meses desde el inicio de los trabajos. Motivada entre otras circunstancias, por la existencia de errores en la medición del acero estructural, la indefinición en los anclajes de la cimentación de las pantallas proyectadas sobre la plataforma y la indefinición de los anclajes de pantallas a las estructuras existentes. Afectó al 97,4 % de las unidades de obra, por lo que se podría considerar más una suspensión total que parcial y pone de manifiesto que dicha incidencia fue debida a la existencia de carencias en la redacción del proyecto, a pesar del informe favorable de supervisión de mayo de 2014 y de la aprobación del proyecto de julio de ese mismo año.

Por Resolución de 18 de noviembre de 2016 se acordó la resolución del citado contrato con base en lo dispuesto en el artículo 223 g) del TRLCSP, que establece como causa de resolución *“la imposibilidad de ejecutar la prestación en los términos inicialmente pactados o la posibilidad cierta de producción de una lesión grave al interés público de continuarse ejecutando la prestación en esos términos, cuando no sea posible modificar el contrato conforme a lo dispuesto en el título V del libro I”*. Iniciados los trámites para la modificación del contrato y, según informe del Director de la obra, de 12 de mayo de 2016, se comprobó la existencia de zonas en las que era preciso construir elementos de protección acústica para que el entorno de la plataforma estuviera dentro de los parámetros acústicos establecidos en la normativa, asimismo se estimó conveniente comprobar, antes de ejecutar la cimentación de las pantallas, si las estructuras proyectadas cumplían las condiciones geotécnicas de seguridad, por lo que se realizó una campaña geológica complementaria a la realizada para la ejecución de la plataforma. El resultado de la citada campaña complementaria verificó que era necesario un nuevo diseño que debería recogerse en el

correspondiente modificado que implicaba una desviación del 24,5 %, lo cual superaba el 10 % del proyecto original, por lo que no se ajustaba a lo dispuesto en el 107.3 del TRLCSP.

Además, se reconoció una indemnización a favor del adjudicatario por el importe resultante de aplicar el 3 % al montante de las obras dejadas de ejecutar, arrojando una cantidad de 21.454,22 euros.

Fuera del ámbito de la fiscalización, el 30 de mayo de 2018 se aprobó el expediente correspondiente a la liquidación.

### **Suspensión por la tramitación de una modificación del proyecto inicial**

- **El expediente nº 48** que tuvo por objeto la ejecución y mantenimiento de las instalaciones de enclavamientos, sistemas de protección del tren, telecomunicaciones fijas, control de tráfico centralizado, sistemas auxiliares y de protección y seguridad para el tramo La Robla-Pola de Lena, se formalizó el 30 de julio de 2014, por importe de 47.136.575,38 euros y con un plazo inicial de ejecución de cuarenta meses (veintiocho para las obras y doce para el mantenimiento).

Los trabajos comenzaron el 30 de agosto de 2014, aunque en el acta de comprobación del replanteo se indicó la existencia de algunos puntos que podrían afectar a su ejecución, tales como discontinuidades en los andenes y canalizaciones para los tendidos de los cables de señalización y telecomunicaciones en los túneles de Pajares, la ausencia de la obra civil auxiliar para el tendido de los cables de señalización y telecomunicaciones a ejecutar por el contrato de montaje de vía en el Túnel de Sotillo-Teso, la falta de la ejecución de la plataforma ferroviaria correspondiente al Lote nº 6 y la falta de definición del esquema y fases de montaje de vía en la Estación de Pola de Lena. La primera certificación se emitió en diciembre de 2014, por lo que el contrato no comenzó a ejecutarse en agosto de 2014. Si bien no se realizó seguimiento alguno sobre el estado de ejecución de aquellos contratos que podían tener incidencia sobre las instalaciones de señalización y telecomunicaciones objeto del contrato fiscalizado, ADIF-AV, según información adicional de abril de 2019, concluyó que ninguna de las consideraciones recogidas en el acta eran causa que impidieran el inicio de los trabajos objeto de este contrato.

El 9 de mayo de 2016 se acordó la suspensión nº 1 parcial de las obras, ya que no existía posibilidad de realizar los trabajos básicos del contrato (tendidos de cables de señalización y telecomunicaciones) para asegurar el desarrollo de las actividades posteriores que precisaba la infraestructura para su despliegue (instalación, pruebas y puesta en servicio de los sistemas de señalización y telecomunicaciones) en los mismo puntos recogidos en el acta de comprobación del replanteo, lo que pone de manifiesto que la suspensión del contrato fue debida una falta de coordinación entre los distintos hitos definidos para poner en funcionamiento una línea de alta velocidad. Hasta ese momento se habían ejecutado y certificado unidades de obra por importe de 12.307.980,95 euros y transcurridos veinte meses y diez días, aproximadamente, desde el comienzo de la ejecución de los trabajos.

A mayor abundamiento, en septiembre de 2016 se aprobó la ampliación nº 1 de plazo, que supuso un incremento de veintidós meses, al no haber concluido los trabajos de plataforma del Lote nº 6 Campomanes, ni los trabajos del expediente nº 46 de la muestra, ni los trabajos de montaje de vía del Lote Norte que no se habían iniciado. Tampoco se habían iniciado los trabajos de las instalaciones definitivas de protección civil y seguridad imprescindibles para la puesta en explotación de la línea (iluminación, ventilación, comunicaciones y control y gestión de emergencias) lo que imposibilitó la puesta en servicio y las pruebas con trenes.

Los trabajos se reanudaron el 5 de diciembre de 2016, una vez efectuado el levantamiento parcial, transcurridos siete meses aproximadamente desde que se acordase la suspensión, ya que se disponía de continuidad en los andenes y en las canalizaciones para los tendidos de los cables de señalización y telecomunicaciones del Lote Norte pero el resto de los trabajos continuaban suspendidos.

Por Resolución de 27 de abril de 2017 se autorizó la redacción del proyecto para la modificación del contrato de referencia, con un incremento aproximando de 2.300.843,53 euros, lo que representaba un 4,9 % sobre el importe de adjudicación. Fuera del periodo fiscalizado, se aprobó la ampliación del plazo nº 2 que incrementó el plazo de ejecución en veinticuatro meses, por los mismos motivos que la ampliación nº 1. Además, el 1 de abril de 2019, se efectuó la aprobación técnica del proyecto modificado, pendiente de su aprobación económica.

Hasta mayo de 2018, se había ejecutado obra por importe de 26.396.909,76 euros, lo que representaba un 56 % sobre el precio de adjudicación, cuando ya habían transcurrido más de tres años y nueve meses desde el comienzo de los trabajos, ya que comenzaron en agosto de 2014, por lo que debieron finalizar en diciembre de 2017, ya que el plazo inicial de ejecución fue de cuarenta meses, si bien debido a la dos ampliaciones del plazo se ha incrementado en cuarenta y seis meses.

## **LÍNEA DE ALTA VELOCIDAD MADRID-LEVANTE**

La inversión prevista en la línea de alta velocidad Madrid-Levante ascendió a 3.357.190 miles de euros. Los trabajos comenzaron en el ejercicio 2005 y se contemplaban actuaciones más allá de año 2025, con independencia de la fecha prevista de entrada en explotación por tramos. Hasta el 31 de diciembre de 2013 se habían ejecutado 1.922.478 miles de euros, lo que representaba un 53,3 %, y a 31 de diciembre de 2017 se habían ejecutado 2.341.468 miles de euros, lo que representaba un 69,7 %.

En los ejercicios 2014 a 2017 el importe ejecutado en dicha línea ascendió a 418.990 miles de euros, lo que representaba un 33,3 % del importe estimado, recogido en los programas de actuación plurianual que ascendía a 1.259.768 miles de euros.

Durante el periodo fiscalizado veintidós de los expedientes de contratación fueron objeto de suspensión, lo que representa un 13,4 % sobre los ciento sesenta y cuatro contratos vigentes en la citada línea. Se han examinado diez expedientes, lo que representa un 45,5 % del total de los expedientes que tuvieron alguna suspensión, por un importe de adjudicación de 203.175.391,47 euros, que supuso un 66,6 % sobre el importe de adjudicación de los expedientes afectados por una suspensión.

Todos los expedientes fiscalizados se tramitaron por procedimiento abierto criterios múltiples y sus bajas oscilaron entre el 0,3 % y el 57 %.

En los diez contratos que han sido objeto de fiscalización, las suspensiones han venido originadas, por un lado, en un cambio en la planificación y explotación de las líneas ferroviarias derivado de las necesidades de ADIF-AV, que finalmente ha llevado a la resolución del contrato, por otro, en la necesidad de tramitar una modificación del proyecto inicial y, por último, en el hecho de que la ejecución del contrato correspondiente se encontraba condicionada por el progreso en la ejecución de otro u otros, sin haberse producido la necesaria coordinación en el desarrollo de los trabajos.

### **Suspensión que terminaron con la resolución del contrato**

**El expediente nº 59**, que tuvo por objeto la ejecución de un cambiador de ancho de La Teja y ramales de enlace, vía y electrificación, se formalizó el 29 de abril de 2015, por un importe de 5.966.043,36 euros y con un plazo de ejecución inicial de ocho meses.

Las obras comenzaron el 17 de julio de 2015 debido a que en el acta de comprobación del replanteo de 27 de mayo de 2015 no se acordó el inicio de las mismas, al no haberse recepcionado las obras de la plataforma del tramo Nudo de la Encina Fase I.

El 26 de octubre de 2015 se acordó la suspensión parcial del contrato, debida a un cambio en la planificación y explotación de la línea derivado de las nuevas necesidades de explotación, que consistieron en ejecutar el tramo La Encina–Xátiva con doble vía de ancho estándar, lo que hacía innecesario instalar el cambiador de anchos de La Teja. Hasta ese momento se habían ejecutado y certificado obras por importe de 6.315,30 euros, lo que representó un 0,1 % sobre el importe de adjudicación, cuando habían transcurrido tres meses y diez días desde el comienzo de los trabajos.

La causa que originó la suspensión anterior, un cambio en la planificación y explotación de la línea, motivó que en enero de 2016 se aprobase una ampliación del plazo inicial de ejecución por cuatro meses para realizar los trabajos no afectados por la citada suspensión, tales como los trabajos de cimentación y levantamiento de postes eléctricos.

Por Acuerdo del Consejo de Administración de 20 de julio de 2017 se acordó la resolución del contrato en base a lo dispuesto en el artículo 223 g) del TRLCSP que establece como causa de resolución *“la imposibilidad de ejecutar la prestación en los términos inicialmente pactados o la posibilidad cierta de producción de una lesión grave al interés público de continuarse ejecutando la prestación en esos términos, cuando no sea posible modificar el contrato conforme a lo dispuesto en el título V del libro I”*. Esta incidencia estuvo motivada por un cambio del esquema en el ramal ferroviario La Encina-Valencia debido a nuevas necesidades de explotación de ADIF-AV que hacían imposible continuar con la ejecución del contrato fiscalizado sin que se procediese a modificar el proyecto constructivo. El citado cambio consistía en construir el tramo La Encina-Xátiva con doble vía de ancho estándar, por lo que no era necesaria la instalación de un cambiador de ancho en La Teja. ADIF-AV, a través de la Subdirección de Construcción IV, se efectuó un análisis técnico y económico sobre el alcance del posible modificado, concluyendo que las nuevas necesidades representaban un adicional por importe negativo de 2.259.716,78 euros, que suponía un decremento del 37,9 %, por lo que tales necesidades implicaban una alteración sustancial del contrato, superiores al porcentaje establecido en el artículo 107.3 d) del TRLCSP. Además en el citado acuerdo de resolución se reconoció al adjudicatario una indemnización del 3 % del importe de las obras dejadas de ejecutar que resultasen de la comprobación, medición y liquidación de las obras.

Fuera del periodo fiscalizado, en mayo de 2018 se aprobó la liquidación del citado expediente por un importe de 3.001.559,25 euros a favor de ADIF-AV, en la que se incluyó una revisión de precios por importe de 56.721,21 euros.

En relación con la revisión de precios, el contratista obtuvo en la fase de valoración de las ofertas presentadas quince puntos por renunciar a la revisión de precios, de conformidad con la cláusula 26 del pliego. Si bien, según dicha cláusula, en el supuesto de que el plazo de ejecución se ampliase por causas no imputables al contratista, aun cuando éste hubiese renunciado a la

revisión de precios, el contrato estaría sujeto a la revisión correspondiente a los trabajos ejecutados a partir de la fecha de vencimiento del citado plazo hasta la fecha de terminación del contrato, siempre que se hubiese previsto en el pliego, que haya transcurrido un año desde la formalización del contrato y ejecutado el 20 % del importe del contrato.

En definitiva la revisión de precios aunque se ajustó a lo previsto en el pliego, fue debida un cambio en la planificación y explotación de la línea derivado de las nuevas necesidades que, como se ha expuesto, consistieron en ejecutar el tramo La Encina–Xátiva con doble vía de ancho estándar, lo que hacía innecesario instalar el cambiador de anchos de La Teja que era el objeto de este contrato.

### **Suspensión por la tramitación de una modificación del proyecto inicial**

- **El expediente nº 52**, que tuvo por objeto las obras de la ejecución de la plataforma del nuevo acceso ferroviario del tramo de San Isidro-Orihuela, se adjudicó el 30 de abril de 2010, por importe de 156.922.614,61 euros y por un plazo de ejecución inicial de 34 meses, formalizándose el 9 de junio de 2010.

Los trabajos comenzaron el 3 noviembre de 2010, una vez subsanada la falta de disponibilidad de los terrenos, circunstancia que motivó que el acta de comprobación del replanteo de julio de 2010 fuese negativa. La disponibilidad de los terrenos es, con carácter general, indispensable para la adjudicación de los contratos de obras, según establece el artículo 126.1 del TRLCSP, si bien en el apartado segundo del mismo artículo para los expedientes relativos a obras de infraestructuras de transporte se dispensa este requisito, no obstante la ocupación efectiva de los terrenos requiere la formalización de las actas de ocupación, que en este caso se levantaron entre julio y diciembre de 2010.

Con anterioridad al periodo fiscalizado se tramitaron una ampliación del plazo de ejecución inicial y una modificación del proyecto. La ampliación nº 1 se autorizó el 10 de enero de 2013, supuso un incremento de doce meses, motivada por diversas causas, tales como la existencia de una zona afectada por la Microrreserva de Flora “*Cueva Ahumada*”, la mayor duración de los trabajos de excavación de las plataformas de acceso al Túnel de Callosa y la imposibilidad de acceder a los terrenos ocupados por una explotación agropecuaria pendiente de expropiación, lo que pone de manifiesto una deficiente preparación del contrato, ya que tales circunstancias ya existían con anterioridad y, por lo tanto, deberían haberse tenido en cuenta para no retrasar la ejecución del contrato.

Por Resolución de la Presidencia de 18 de noviembre de 2013 se aprobó el expediente y el gasto correspondientes a la modificación nº 1 del proyecto por importe de 2.521.452,15 euros, lo que representó 1,6 % sobre el importe de adjudicación y sin variación en el plazo. Este modificado, según informe de julio de 2011, tuvo por objeto entre otras, las siguientes actuaciones: adecuar las mediciones de la obra, (al no recogerse en el proyecto la superficie a desbrozar, al menor volumen de materiales procedentes de la excavaciones); revisar las obras de drenaje y determinados aspectos hidrológicos de la Rambla de Abanilla ante las consideraciones formuladas por la Confederación Hidrográfica del Segura; incorporar los servicios afectados, incluidos los sistemas de regadío y las afecciones a las redes de distribución de agua potable y alumbrado público, no recogidas en el proyecto y que fueron detectadas tras la realización de un inventario exhaustivo de los mismos; incluir la reposición de viales cuyo uso resultaba necesario para acceder a la obra ante el deterioro sufrido en algunos caminos de titularidad pública y que habían sido denunciado por los ayuntamientos o consejerías; reconsiderar la solución del proyecto

para las cimentaciones de las estructuras (el Viaducto de Callosa-Cox, el Viaducto de Redován, pasos superiores), ya que después de los estudios realizados se puso de manifiesto la imposibilidad de la excavación; incorporar al proyecto algunas sugerencias de ADIF y RENFE importantes desde el punto de vista de la explotación que afectaban al diseño de estaciones de cercanías de Beniel, Orihuela, Albaterra-Catral y, en particular, a la estación de cercanías de Callosa-Cox (incorporar a la estación los criterios de accesibilidad del Real Decreto 1544/2007 sobre accesibilidad), así como que, ante la carencia de aceras en el vial de comunicación con la zona urbanizada de Cox, se estimó necesaria su construcción.

Dichas actuaciones no fueron debidas a circunstancias imprevistas sino que tuvieron por objeto la corrección de imprecisiones u omisiones en la redacción del proyecto, por lo que no se ajustan a lo dispuesto en el artículo 202 de LCSP/2007, que dispone que la modificación, una vez perfeccionado el contrato solo será posible por razones de interés público y para atender a circunstancias imprevistas debidamente justificadas. Además se incluyó la realización de prestaciones dirigidas a satisfacer finalidades nuevas no contempladas en la preparación del contrato que podrían considerarse una ampliación del objeto y, por tanto debían haberse contratado de forma separada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 202.1 de la LCSP/2007, tales como las sugerencias acordadas por ADIF y RENFE, la carencia de aceras en el vial de comunicación con la zona urbanizada de Cox, así como el edificio de viajeros de la Estación de Callosa, que no formaba parte del contrato fiscalizado por no ser imprescindible con la solución constructiva planteada, ya que en el pliego de prescripciones técnicas se incluyeron la playa de vías y los andenes.

En diciembre de 2011 se elaboró una adenda al informe de 18 de julio para segregar del proyecto modificado nº 1 las reposiciones de los regadíos de las Comunidades de regantes existentes en este tramo y tramitarlas mediante expedientes de gasto como el resto de reposiciones de riegos del itinerario Elche-Murcia, al considerarse más adecuado que los titulares de los regadíos realizaran la reposición de los mismos, unido a la urgencia de proceder a la mayor brevedad en la citada reposición, por lo tanto la propia Entidad reconoce las deficiencias de la solución recogida en el proyecto. El importe de la citada segregación ascendió a 11.751.413,36 euros.

La ampliación nº 2 se acordó el 23 de julio de 2014, con un incremento del plazo inicial de siete meses, debido a los retrasos en la disponibilidad de los terrenos, que afectaron a la variante de la Carretera CV-919 que incluye el paso superior PS409.0, cuya puesta en servicios resultaba imprescindible para construir la plataforma.

En 2015 se aprobaron cuatro ampliaciones más. La ampliación nº 3, el 27 de febrero, incrementó el plazo de ejecución en tres meses, debido al retraso en la ejecución del desvío de la conducción Torreveja II, titularidad de la Mancomunidad de los Canales del Taibilla, que afectó a la construcción de la Variante CV-919, necesaria para concluir la de la plataforma de alta velocidad. La ampliación nº 4, el 1 de junio, incrementó el plazo de ejecución en tres meses, por el retraso en el desarrollo de los trabajos de movimiento de tierras correspondientes a la reposición de la Variante de la CV-919, ante la existencia de viviendas que se debían proteger. Esta circunstancia motivó la autorización de la ampliación nº 5, el 3 de septiembre, que incrementó el plazo en dos meses y veintisiete días. La 6ª ampliación se acordó el 2 de diciembre de 2015 e incrementó el plazo de ejecución en cuatro meses, por la necesidad de ajustar la ejecución de la plataforma con otros contratos.

El 15 de junio de 2015 se acordó la suspensión nº 1 de carácter parcial, cuando habían transcurrido cuatro años y medio desde el inicio de los trabajos y se encontraba ejecutado y

certificado el 81,6 % del precio vigente, por importe de 130.126.559,57 euros. Estuvo motivada por la necesidad de tramitar el proyecto modificado nº 2. Los trabajos se reanudaron con el levantamiento de la suspensión el 7 de septiembre de 2015, al autorizarse la continuación provisional de las obras.

Por Resolución de 1 de diciembre de 2015 se aprobó el expediente correspondiente a la modificación nº 2 del contrato por importe de (3.574.225,04) euros, lo que implicó un decremento del 2,3 % sobre el importe de adjudicación y sin variación en el plazo. Este modificado estuvo motivado, según el informe de 9 de mayo de 2014, por una serie de situaciones tales como, la sustitución de la contrabóveda siguiendo las instrucciones y recomendaciones para la redacción de proyectos de plataforma de ADIF, así como la Circular 4/2007, de 26 de marzo, de la Dirección General del Ferrocarril, por la que se establecieron los criterios para el diseño de revestimientos de soleras y contrabóvedas en los túneles ferroviarios; la eliminación de la lámina de impermeabilización en la zona, la adaptación de las pantallas definidas en el proyecto para los viaductos (solo tenían utilidad como protección anti-aves careciendo de función acústica protectora, por lo que, debido a la proximidad de los viaductos a zonas pobladas, se hacía necesario dotarlas de esa protección); y la optimización de la Estación de Callosa-Cox (reducir su superficie, mejorar sus accesos a los andenes, incluir mobiliario). Además, se eliminaron otras actuaciones, como la reparación de unas tuberías, cuyo trabajo se realizó en el marco de otro contrato del tramo Crevillente-San Isidro, y también parte del trazado de la variante de ferrocarril Alicante-Alquerías, que fue realizado en el contrato correspondiente al anterior tramo, al existir una variante común para los dos tramos.

En definitiva, el modificado nº 2 anterior no estuvo motivado por circunstancias imprevistas, por lo que no se ajustan a lo dispuesto en el artículo 202 de LCSP/2007, según el cual, una vez perfeccionado el contrato, solo se pueden introducir variaciones por razones de interés público para atender circunstancias imprevistas debidamente justificadas.

En el año 2016 se produjeron cuatro ampliaciones más que incrementaron el plazo en nueve meses. Las ampliaciones nº 7 y nº 8 estuvieron motivadas por estar pendiente la autorización de la Mancomunidad de los Canales del Taibilla para realizar un cruce bajo sus instalaciones de la reposición de una línea eléctrica de media tensión titularidad de una compañía eléctrica. Las ampliaciones nº 9 y nº 10 fueron debidas a que se encontraba pendiente la autorización de la acometida de la red eléctrica a la estación para la realización de diferentes pruebas, ya que era preciso disponer de la red de fibra óptica que no se había instalado, así como por estar pendiente de recibirse una autorización de la Comunidad de Regantes de Cox, para dar continuidad a una cuneta de drenaje bajo una instalación de su titularidad.

El 19 de diciembre de 2016 se acordó la suspensión nº 2 de carácter total, cuando se habían ejecutado y certificado 142.981.577,33 euros, un 91,7 % del importe vigente. Esta incidencia estuvo motivada por la tramitación de la modificación nº 3 del proyecto, así como por otros motivos adicionales, tales como que la compañía eléctrica titular de la línea eléctrica que había de acometer su puesta en servicio en la Estación de la Callosa-Cox, no había proporcionado la fecha de descargo de la línea eléctrica 20 kV para finalizar los trabajos, que las instalaciones necesarias para la integración del sistema de control centralizado de la estación con otros servicios no estaban finalizadas (estas instalaciones se ejecutan al amparo de otro contrato y no dependen de las obras de plataforma), y que la compañía eléctrica que suministraría la energía para el alumbrado de viales no había instalado el contador para su puesta en servicio, por lo que no se

podía proceder a la entrega de los viales al Ayuntamiento de Cox. En diciembre de 2017 se autorizó la redacción del proyecto modificado nº 3, pendiente de la aprobación técnica.

Los trabajos comenzaron en noviembre de 2010, por lo que debieron finalizar en septiembre de 2013, ya que el plazo inicial de ejecución fue de treinta y cuatro meses. Ahora bien, dicho plazo se incrementó en cuarenta y un meses debido a la aprobación de diez ampliaciones del plazo y desde diciembre de 2016, como se ha expuesto, el contrato estaba suspendido, sin que conste la reanudación de las obras en la fecha de finalización de los trabajos de campo de esta fiscalización. Además experimentó un decremento del 0,7 % respecto del importe de adjudicación como consecuencia de dos modificaciones del proyecto inicial.

- **El expediente nº 53**, tuvo por objeto la construcción de la nueva Estación de alta velocidad de Elche, se formalizó el 27 de noviembre de 2014 por un importe de 5.387.720 euros y por un plazo de ejecución inicial de diez meses.

En diciembre de 2014 se iniciaron las obras de forma parcial, debido a que únicamente se disponía de los terrenos para la ejecución de los andenes y del paso inferior de la estación pero no de las actas de ocupación de los terrenos para ubicar el edificio de la estación, la urbanización, el aparcamiento y el vial de acceso. Además, se detectó la existencia de dos acometidas de riego no previstas en el proyecto, ya que los planos eran erróneos, siendo necesaria su reposición antes de ejecutar las unidades de obra afectadas, lo que pone de manifiesto una deficiente preparación del contrato, ya que tales actuaciones deberían haberse detectado con el acta previa de replanteo, de conformidad con el artículo 126.1 del TRLCSP, así como en los documentos que deben contener el proyecto, según artículo 123.1 del citado texto legal.

En enero de 2015 se iniciaron el resto de los trabajos, al obtenerse las actas de ocupación de los terrenos para la estación, la urbanización y el aparcamiento. Sin embargo las actuaciones relativas a las dos acometidas de riego continuaban pendientes. Tales actuaciones se resolvieron, entre los meses de abril y mayo de eses mismo año, mediante la tramitación de expedientes de gasto, (una forma por la cual la Entidad Fiscalizada paga directamente los gastos relacionados con las acometidas de riego a la compañía), por importe de 176.996,16 euros.

Dicha circunstancia motivó que el 9 de septiembre de 2015 se aprobase la ampliación nº 1 del plazo inicial de ejecución que lo incrementó dos meses.

El 21 de septiembre de 2015 se aprobó la suspensión nº 1 de carácter parcial, cuando había transcurrido nueve meses desde el inicio del contrato y se encontraba ejecutado y certificado el 27,6 % del precio de adjudicación, por importe de 1.489.299,89 euros motivada, según informe de 10 de agosto de 2015, por la tramitación de una modificación del proyecto inicial.

El 9 de noviembre de 2015 se autorizó la ampliación nº 2 que incrementó el plazo inicial en tres meses, debido a que no se disponía de las actas de ocupación de los terrenos necesarios para la acometida eléctrica y de abastecimiento, que afectaron al edificio de la estación, urbanización y aparcamiento y a la reposición de servicios, así como a la existencia de unidades de obra afectadas por la tramitación de un modificado. La falta de las actas de ocupación anteriormente citadas y la autorización para la construcción de la acometida de abastecimiento de la estación, aunque existía informe favorable de la Demarcación de Carreteras del Estado en la Comunidad Valenciana, motivaron la concesión de la ampliación nº 3, en febrero de 2016, que incrementó el plazo de ejecución en cuatro meses.

En febrero de 2016 se acordó la suspensión nº 2 de carácter total, concluidas las unidades de obra ejecutables, debido a que el modificado continuaba tramitándose. Hasta esa fecha se habían ejecutado trabajos por importe de 2.212.337,76 euros, lo que representó un 41,1 % del importe de adjudicación y transcurridos cinco meses desde la suspensión parcial anterior. Los trabajos se reanudaron el 20 de diciembre de 2016, una vez autorizada la continuación provisional de las obras.

En abril de 2017 se aprobó la ampliación nº 4, que incrementó el plazo en cuatro meses, por estar pendiente de la aprobación técnica el proyecto modificado y porque estaban elaborándose los convenios de cesión de la acometida eléctrica y de abastecimiento con las compañías suministradoras. En noviembre de 2017 se aprobó la ampliación nº 5, con un incremento del plazo de tres meses, debida a que estaban pendientes las autorizaciones de los centros de transformación por el Servicio Territorial de Industria y Energía.

Por Resolución de 18 de julio de 2017 se aprobó el expediente correspondiente a la modificación del proyecto, por importe negativo de 46.412,66 euros, que representó un decremento del 0,9 %, y con un aumento del plazo de dos meses y medio. Dicha incidencia comprendió, entre otras, las siguientes actuaciones: revisar la arquitectura de la estación para reducir los gastos de explotación (las marquesinas de los andenes y de las instalaciones), suprimiendo los elementos innecesarios o sustituyéndolos por otros con menor mantenimiento; analizar la idoneidad del ramal de acceso a la Estación de Elche, ya que la futura estación contaba con dos accesos a la misma; adecuar la escalera de acceso a la cubierta del edificio a la normativa prevista en el Real Decreto 486/1997, de 14 de abril, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en los lugares de trabajo, y el pavimento de los andenes a la normativa establecida en el Real Decreto 1544/2007, de 23 de noviembre, por el que se regulan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los modos de transporte para personas con discapacidad; definir un cuarto técnico que albergase los cuadros eléctricos, de comunicaciones, de gestión técnica y de extinción y realizar un estudio hidrológico para obtener los caudales de drenaje de la urbanización no previstos en el proyecto.

Tales actuaciones obedecieron en realidad a la necesidad de aplicar normas que ya se encontraban vigentes en el momento de redactar el proyecto y que no se tuvieron en consideración y, por lo tanto, no se debieron a errores u omisiones en la redacción, sino a una falta de atención a la normativa en vigor que se hubiera evitado aplicando toda la diligencia requerida de acuerdo con una buena práctica profesional, por lo que la modificación no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 107.1 del TRLCSP.

Además, algunas actuaciones citadas pudieron implicar una alteración de las condiciones esenciales de la licitación y adjudicación, por lo que también conculcarían lo dispuesto en el artículo 107.2 del citado texto legal, como en el caso del ramal de acceso a la estación, ya que de haberse tenido en cuenta que la estación contaba con dos accesos no hubiera sido necesario incluir en la licitación este aspecto, o como la adecuación de la arquitectura de la estación, de las marquesinas, de los andenes y de las instalaciones en aras de reducir los gastos de explotación que, según se reconoce en la motivación del modificado, eran innecesarios y, por consiguiente, no se acomodarían, por otra parte, a los principios de economía, eficacia y eficiencia que deben regir la gestión de toda actividad económico-financiera pública, sobre todo considerando que el artículo 1 del TRLCSP establece, entre otros aspectos, que la contratación del sector público debe garantizar una eficiente utilización de los fondos destinados, en este caso, a la realización de las obras.

Fuera del periodo fiscalizado, en el ejercicio 2018 se aprobaron cuatro ampliaciones del plazo de ejecución que lo incrementaron en nueve meses, motivadas por la existencia de trabajos pendientes relacionados con la instalación eléctrica de baja tensión del edificio, con la acometida de agua potable, con el equipamiento (carritos, cintas, taquillas, bancos) y señalización de la estación, con la restauración medioambiental, con los suministros y acometidas, con la señalización de los accesos viarios actuales dependientes de la Dirección General de Carreteras, con el protocolo de pruebas y con la puesta en servicio del funcionamiento de las instalaciones.

Hasta de junio de 2018, se habían ejecutado y certificado trabajos por importe de 5.154.362,32 euros, lo que representó un 96,5 % sobre el presupuesto vigente que ascendía a 5.341.307,34 euros.

El plazo inicial establecido en los pliegos fue de diez meses, los trabajos comenzaron el 18 de diciembre de 2014, por lo que debieron finalizar en octubre de 2015, sin embargo el citado expediente experimentó un incremento de veintisiete meses y medio debido a la aprobación de nueve ampliaciones, así como por la tramitación del modificado. Además, la ejecución se dilató en, aproximadamente, diez meses por su suspensión total. Estas incidencias motivaron un adicional en concepto de revisión de precios, en octubre de 2018, por un importe de 141.303,86 euros por los trabajos realizados una vez transcurrido el plazo inicial de ejecución del contrato, ya que el contratista renunció a la revisión de precios pero sólo dentro del plazo inicialmente pactado, de conformidad con lo dispuesto en la cláusula 26 de los PCAP.

Como consecuencia de las incidencias acaecidas, durante la ejecución del contrato, el contratista interpuso dos reclamaciones por los daños y perjuicios ocasionados por la suspensión del mismo por importe de 545.921,54 euros, lo que representó el 10,1 % del importe de adjudicación de 5.387.720 euros; si bien del citado importe la Entidad efectuó el pago del 74,9 %, de lo reclamado, por importe de 408.870,58 euros.

- **El expediente nº 54**, cuyo objeto consistió en las instalaciones de la línea aérea de contacto y sistemas asociados para el tramo Monforte del Cid-Murcia, se formalizó el 28 de marzo de 2014, por importe de adjudicación de 15.105.773,99 euros y con un plazo de ejecución de dieciséis meses.

Las obras se iniciaron el 25 de abril de 2014 de forma parcial, ya que se acometieron las obras de los tramos disponibles y continuando en el resto de tramos según disponibilidad de la plataforma y la vía. Por lo tanto, ya desde el comienzo de los trabajos se ponen de manifiesto limitaciones.

El 27 de febrero de 2015 se acordó la suspensión nº 1 de carácter parcial, como consecuencia de que el sistema de túneles recogido en el proyecto constructivo no se adaptaba a los requerimientos normalizados recogidos en la "Especificación Técnica de Sistemas de iluminación de emergencias para túneles" de la Dirección de Protección y Seguridad, aprobados en marzo de 2014, así como para eliminar, al objeto de evitar duplicidad, la ejecución del alumbrado del contrato de las obras de ejecución del proyecto de construcción y mantenimiento de Instalaciones de Protección Civil y Seguridad de los Túneles del Tramo: Monforte del Cid-Murcia. En ese momento se habían ejecutado trabajos por importe de 7.507.079,76 euros, lo que representó un 49,7 % sobre el precio de adjudicación, y habiendo transcurrido diez meses desde el comienzo de las obras.

En el ejercicio 2015 se autorizaron dos ampliaciones del plazo inicial de ejecución (en julio y en noviembre) que lo incrementaron en ocho meses. Estuvieron motivadas por la imposibilidad de

continuar con la ejecución de la línea aérea de contacto debido a que no habían finalizado los contratos anteriores, tales como las obras de montaje de vía en el tramo Monforte del Cid-Túnel de Callosa, las obras de montaje de vía del tramo Túnel de Callosa-Murcia, las obras de acceso a Murcia y permeabilización del trazado ferroviario y las obras de cambio de ancho en el tramo San Isidro-Murcia, encontrándose estas últimas pendientes de adjudicación.

El 11 de abril de 2016 se acordó la suspensión total nº 2, certificándose hasta entonces un 50 % del importe de adjudicación, si bien desde marzo de ese mismo año no consta ejecución alguna de la obra. Esta suspensión estuvo motivada, en primer lugar, por la falta de aprobación del modificado, cuyos trámites se iniciaron en septiembre de 2015; en segundo lugar, por estar pendientes las obras de acceso a Murcia y permeabilización del trazado ferroviario por decisión del Consejo de Administración de la Sociedad Murcia de Alta Velocidad y, en tercer lugar, por limitaciones debidas al estado de avance de otros contratos (centros de autotransformación y telemando de energía: tramo Monforte del Cid-Murcia, así como el de subestación eléctrica de tracción provisional).

El 28 de noviembre de 2016 se acordó el levantamiento de la suspensión anterior, ya que el 19 de octubre de 2016 se autorizó la redacción de la modificación del proyecto y la continuidad provisional de las obras de aquellos contratos que afectaban al desarrollo del contrato fiscalizado, si bien no podían continuarse los trabajos en los accesos a la Estación de Murcia condicionados por la decisión del Consejo de Administración de la Sociedad Murcia de Alta Velocidad.

La ampliación nº 3 se acordó el 9 de diciembre de 2016 con un incremento del plazo de doce meses debida a la imposibilidad de continuar con la ejecución de la línea aérea de contacto, ya que era necesario que todos los contratos intervinientes en la línea de alta velocidad estuviesen finalizados o en un elevado grado de ejecución para concluir el contrato fiscalizado.

Por Resolución de 11 de octubre de 2017 se aprobó el expediente correspondiente a la modificación del proyecto por importe negativo de 120.346,96 euros, lo que representó una disminución del 0,8 % del importe de adjudicación y sin incremento del plazo de ejecución. Este modificado fue debido a que durante la ejecución de las obras habían surgido situaciones nuevas, por causas imprevistas, y que, por razones de interés público, requerían la tramitación de un modificado, y se fundamentó en la concurrencia de las circunstancias recogidas en el pliego de condiciones particulares, cláusula 29.4 que se corresponde con los supuestos recogidos en el artículo 107.1 del TRLCSP en sus apartados a) errores u omisiones padecidos en la redacción del proyecto, b) inadecuación del proyecto por circunstancias que no fueron previsibles con anterioridad, y e) ajustar la prestación a las especificaciones técnicas aprobadas con posterioridad a la adjudicación del contrato.

El modificado comprendió, entre otras, las siguientes actuaciones: la adaptación de la nueva subestación provisional en Monforte del Cid hasta que se construya y se ponga en servicio la subestación proyectada; la Estación de San Isidro se ejecutó en el contrato de construcción de la plataforma con un andén central no contemplado en el expediente fiscalizado; en la zona de accesos a la Estación de Murcia la configuración de la playa de vías recogida en el proyecto de obras de Accesos a Murcia y Permeabilización del trazado eran totalmente diferente a la prevista en el proyecto fiscalizado; las instalaciones de la línea aérea de contacto para la Estación de Orihuela se contempló para una estación ubicada en superficie, sin embargo ésta se encontraba totalmente soterrada; la iluminación de túneles recogida en el proyecto no se ajustó a los requerimientos de la "Especificación Técnica de Sistemas de iluminación de emergencias para

túneles" de la Dirección de Protección y Seguridad, ya que en el proyecto se contempló un tipo de luminarias que no eran aptas para emergencias.

Por lo expuesto, las actuaciones descritas no encuentran amparo en ninguno de los apartados del artículo 107 del TRLCSP, ni en la cláusula 29 del PCAP, ya que, por un lado, se debieron a errores u omisiones que tenían que haberse previsto con anterioridad a la adjudicación del contrato aplicando toda la diligencia requerida de acuerdo con una buena práctica profesional y, por otro lado, era necesario ajustar la prestación a las especificaciones técnicas en el caso de la iluminación de emergencia en los túneles.

La ampliación nº 4 se acordó el 5 de diciembre de 2017, con un incremento del plazo de ejecución de diez meses, debido a que se encontraban en ejecución una serie de contratos de la línea de alta velocidad Monforte del Cid-Murcia que condicionaban la ejecución del contrato de la línea aérea de contacto, como el proyecto "Accesos a Murcia y Permeabilización del Trazado Ferroviario".

Fuera del periodo fiscalizado, en enero de 2018 se acordó la suspensión nº 3 de carácter parcial, cuando se habían ejecutado y certificado unidades de obra por el 58,8 % del presupuesto vigente, debida a que la vía de ancho convencional Alicante-Murcia (vía única) se incorporó a la plataforma de la futura línea de alta velocidad Monforte del Cid-Murcia, para lo cual se optó por un cambio de ancho mediante un nuevo proyecto de construcción que aún no se había adjudicado, por lo que esta incidencia generó incertidumbre en cuanto a la realización de los trabajos contemplados en el contrato fiscalizado y pone de manifiesto una deficiente planificación del contrato, ya que la ejecución de la línea aérea de contacto dependía del contrato que no se había adjudicado.

Además, en septiembre de 2018 se acordó la ampliación nº 5 con un incremento del plazo inicial de doce meses. Estuvo motivada por la existencia de una serie de contratos en ejecución de la línea de alta velocidad Monforte del Cid-Murcia que condicionaban la finalización completa del proyecto fiscalizado.

En mayo de 2018 se habían ejecutado y certificado unidades de obra por importe de 9.930.543,27 euros, lo que representó un 66,3 % sobre el importe de vigente, cuando habían transcurrido cuarenta y nueve meses desde el comienzo de los trabajos, por lo que el plazo inicial de dieciséis meses se incrementó en cuarenta y dos meses debido a la aprobación de las ampliaciones antes citadas, y además estuvo paralizado por siete meses a causa de la suspensión total.

El contratista interpuso una reclamación por los costes derivados de la suspensión por importe de 2.560.299,34 euros, lo que supuso un 16,9 % del precio de adjudicación, que fue pagada en su totalidad por la Entidad fiscalizada.

- **El expediente nº 55**, cuyo objeto consistió en las obras y mantenimiento de los centros de autotransformación y telemando de energía del tramo Monforte del Cid-Murcia, se formalizó el 23 de diciembre de 2014, por importe de 5.627.849,28 euros y con un plazo inicial de ejecución de treinta meses, seis meses para las obras y veinticuatro para el mantenimiento.

Las obras comenzaron el 24 de enero de 2015, según el acta de comprobación del replanteo de 23 de enero de ese mismo año, por lo que las obras debieron finalizar en julio de 2015. No obstante, según la relación de certificaciones, hasta abril de 2015 no se ejecutó y certificó unidades de obra, ya que se estaban tramitando los permisos y comunicaciones de inicio a las

administraciones implicadas, por lo que los trabajos no comenzaron en la fecha indicada en el acta de comprobación.

En el ejercicio 2015 se aprobaron dos ampliaciones (en junio y en noviembre) que incrementaron el plazo de ejecución en diez meses. La ampliación nº 1 estuvo motivada por la necesidad de obtener las autorizaciones arqueológicas de los departamentos de patrimonio de las CCAA de Castilla-La Mancha, Valencia y Murcia, por la realización de una campaña de sondeos geotécnicos que determinase si la solución prevista en el proyecto constructivo para los centros de Orihuela, Callosa y Murcia era adecuada y por estar condicionados los trabajos de telemando de energía a la finalización de otros contratos (plataforma, instalaciones de seguridad, línea aérea de contacto). La ampliación nº 2, fue debida a que, un vez realizada la campaña de sondeos en los centros de Orihuela, Callosa y Murcia, se comprobó que la solución prevista en el proyecto constructivo no era suficiente para garantizar la estructura de los centros, lo que originó la tramitación de una modificación del contrato para mejorar el terreno, transcurridos diez meses, aproximadamente, desde el comienzo del mismo.

El 27 de enero de 2016 se acordó la suspensión nº 1 de carácter parcial cuando se habían certificado y ejecutado obras por importe de 1.193.480,56 euros, lo que representaba un 21,2 % del importe de adjudicación, y transcurridos doce meses desde el inicio de los trabajos. Esta incidencia estuvo motivada, además de por la necesidad de tramitar una modificación del proyecto, por la existencia de unos rellenos de vertedero en el centro de Callosa que requerían un tratamiento especial no contemplado en el proyecto, así como por la necesidad de dar cumplimiento a la Guía de Protección y Seguridad en Túneles Ferroviarios, que exigía que el cableado del telemando de energía debería ser no propagador de incendios.

En abril de 2016 se autorizó la ampliación nº 3, con un incremento del plazo de doce meses, motivada por la coordinación del contrato de telecomunicaciones fijas, indispensable para la comunicación de los centros de Aspe y Crevillente con el telemando de energía de Albacete.

El 16 diciembre de 2016 se acordó la suspensión total nº 2, cuando se habían certificado y ejecutado unidades de obra por importe de 1.565.540,44 euros, lo que representaba un 27,8 % del importe de adjudicación, si bien, desde mayo de 2016 no se ejecutaron y certificaron unidades de obra alguna, lo que pone de manifiesto que los trabajos estaban suspendidos desde la aprobación de la ampliación anterior (tercera). Esta incidencia fue consecuencia de la imposibilidad de continuar con los trabajos hasta la aprobación de la modificación del proyecto.

Los trabajos se reanudaron el 24 de mayo de 2017 con el levantamiento de las unidades de obra no afectadas por el modificado, si bien no se ejecutaron unidades obras hasta octubre de ese año. El 4 de agosto de 2017 se acordó el levantamiento total, al autorizarse, en julio de 2017, la redacción de la modificación del proyecto y la continuidad provisional de las obra.

La ampliación de plazo nº 4 se aprobó el 8 de noviembre de 2017, con un incremento del plazo de nueve meses para readaptar los trabajos al avance actual de modo que pudieran coordinarse los trabajos conjuntos y las pruebas de instalaciones.

En definitiva, los trabajos comenzaron, según el acta de comprobación del replanteo, el 24 de enero de 2015, con un plazo inicial de treinta meses, seis meses para la realización de las obras y veinticuatro para el mantenimiento, por lo que debieron finalizar en julio de 2015 las obras y el mantenimiento en julio de 2017, sin embargo hasta abril de 2018 se habían ejecutado trabajos por importe de 2.669.923,87 euros, lo que supuso un 47,4 % sobre el importe de adjudicación, y

trascurridos desde el comienzo de los trabajos treinta y nueve meses. Este retraso estuvo motivado por la aprobación de cuatro ampliaciones que lo incrementaron en treinta y un meses y por la paralización de los trabajos por cinco meses debido a la suspensión total.

Fuera del ámbito temporal de la fiscalización se aprobaron dos ampliaciones de plazo de ejecución adicionales que lo incrementaron en once meses. Ambas fueron debidas a la necesidad de readaptar el programa de trabajos al avance de otras técnicas, de modo que pudieran coordinarse de manera adecuada la terminación de trabajos conjuntos y pruebas de las instalaciones, y a la necesidad de ajustar los trabajos del proyecto modificado nº 1, pendiente de la aprobación técnica del proyecto a fecha de 7 de mayo de 2019.

- **El expediente nº 56**, cuyo objeto consistió en el montaje de la vía en el tramo Túnel de Callosa-Murcia (dividido en dos, el primero desde Monforte del Cid hasta el Túnel de Callosa y el segundo desde el Túnel de Callosa hasta Murcia), se formalizó 20 de mayo de 2015 por importe de 8.917.342,16 euros y con un plazo de ejecución de once meses. Las obras se iniciaron el 10 de junio de 2015, por lo que debieron finalizar 10 de mayo de 2016. Si bien, en el acta de comprobación del replanteo se indicó que las obras comenzarían por los tramos ya disponibles, continuando según la disponibilidad de la plataforma en cada uno de los tramos.

El 11 de abril de 2016 se acordó la suspensión nº 1 de carácter parcial, cuando se había ejecutado y certificado unidades de obra por importe de 3.192.829,64 euros, lo que representaba un 35,8 % del importe de adjudicación, y transcurridos diez meses desde el comienzo de los trabajos. Estuvo motivada por la necesidad de modificar el proyecto.

Por Resolución de 18 de julio de 2017 se aprobó el expediente y el gasto correspondiente a la modificación del contrato por importe de 848.582,56 euros, lo que representó un 9,5 % respecto del precio de adjudicación y sin variación en el plazo. El modificado consistió entre otras, en las siguientes actuaciones: adaptar el esquema de vías proyectado inicialmente al esquema de vías y desvíos definido por la Gerencia de Programación Técnica de Montaje de vía, ya que presentó variaciones en la construcción del tramo Túnel de Callosa-Murcia; ejecutar la vía de ancho UIC sin acceder por el tramo previsto debido a que la vía en ese tramo no estaba ejecutada; en el proyecto se contempló la ejecución de transición entre las dos tipologías de vías previstas (vía sobre balastro y vía en placa), si bien no se definió ni se presupuestó el tipo de traviesa a utilizar ni su suministro en la citada transición; incluir un plan alternativo de transporte durante las jornadas de corte de vía para no reducir el servicio; y, por último, solventar que en el proyecto constructivo se recogiera la sustitución de una traviesas de un tipo por otro, sin que el presupuesto recogiese su retirada, carga y transporte y la gestión de los residuos generados.

Por lo anteriormente señalado, algunas de estas actuaciones hacen referencia a unas actividades no contempladas en el proyecto, que se justificaron sobre la base de la existencia de errores u omisiones padecidos en la redacción del mismo al amparo del artículo 107.1 a) de TRLCSP. Ahora bien, tales errores u omisiones debieron y podían preverse con anterioridad a la adjudicación del contrato, aplicando toda la diligencia requerida de acuerdo con una buena práctica profesional. No cabe entender, por tanto, que todo error u omisión del contrato permite, sin más, su modificación. Otras de las actuaciones se justificaron en la inadecuación del proyecto por causas objetivas que determinaron su falta de idoneidad, de conformidad con el 107.1 b) de TRLCSP, como la adaptación de esquema de vías propuestos por la Gerencia y el montaje diferente al previsto por la no terminación del tramo contiguo. En definitiva, las variaciones incluidas en el modificado en gran medida son debidas a una falta de control y coordinación en la gestión del contrato, ya que se trata de situaciones que deberían haberse tenido en cuenta por el

órgano gestor al redactar el proyecto, por lo que no se ajustarían a los supuestos legales recogidos en el artículo 107.1 del TRLCSP.

La suspensión total nº 2 se acordó el 15 de diciembre de 2017 y fue debida a que la colocación de los aparatos de vía del PAET de El Reguerón estaba condicionada por la autorización de la puesta en servicio del nuevo enclavamiento de alta velocidad para el tramo Monforte del Cid-Murcia del que no existe todavía fecha prevista. Tales trabajos se reanudaron el 3 de abril de 2018, una vez establecida la fecha para la puesta en servicio del nuevo enclavamiento de alta velocidad en el tramo citado. No obstante en agosto de 2018 se acordó la suspensión total nº 3, ya que es estaba ejecutando las actuaciones del citado enclavamiento.

Hasta junio de 2018 se habían ejecutado y certificado obras por importe de 6.578.007,87 euros, lo que representó un 67,4 % sobre el presupuesto vigente.

El 21 de abril de 2016 se aprobó la ampliación nº 1, con un incremento de plazo de ejecución de tres meses, debido a que no había finalizado la fabricación de los aparatos de vía necesarios para la ejecución de este contrato, cuya finalización no estaba prevista hasta finales de junio de 2016, lo que no resulta coherente con que en un principio se determinara la fecha de finalización de este contrato de montaje de vía en mayo de 2016. El 12 de julio de 2016 se autorizó la ampliación nº 2 con un incremento de plazo de tres meses. Estuvo motivada por el retraso en la fabricación de tres aparatos de vía, cuya finalización se previó para mediados de julio de 2016, así como por la necesidad de obtener la autorización para colocar ocho aparatos de vía en cumplimiento de lo establecido en la Orden FOM/167/2015, de 6 de febrero, por la que se regulan las condiciones para la entrada en servicio de subsistemas de carácter estructural, líneas y vehículos ferroviarios. En octubre de 2016 se acordó la ampliación de plazo nº 3 con un incremento del plazo de seis meses. Esta ampliación fue debida a que se encontraba pendiente la autorización de puesta en servicio. La ampliación nº 4 se concedió el 10 de abril de 2017 y supuso un incremento del plazo de doce meses. Estuvo motivada, además de por encontrarse pendiente todavía la autorización anterior, por no haber entrado en servicio el nuevo enclavamiento de alta velocidad para el tramo Monforte del Cid-Murcia del que dependía el resto de trabajos a realizar con este contrato.

En resumen, los trabajos comenzaron en junio de 2015, por lo que debieron finalizar en mayo de 2016, ya que el plazo de ejecución previsto fue de once meses. La ejecución del contrato tuvo un significativo retraso motivado por la aprobación de cuatro ampliaciones que lo incrementaron en veinticuatro meses, así como por la suspensión total que originó que los trabajos estuviesen paralizados tres meses y medio, debida fundamentalmente a una falta de coordinación entre los distintos tramos de la línea de alta velocidad. Además experimentó un incremento de 9,5 % sobre el importe de adjudicación por la aprobación de una modificación del proyecto inicial.

El contratista interpuso dos reclamaciones por importe de 5.361.415,40 euros, lo que supuso un 60,1 % sobre el precio de adjudicación de 8.917.342,16 euros, por los mayores costes incurridos en la ejecución del contrato debido a la redacción de una modificación del proyecto inicial que originó la suspensión temporal de las obras, de los cuales se pagaron el 55,7 %, del importe reclamado por importe de 2.984.786,68 euros.

- **El expediente nº 58** se formalizó el 28 de agosto de 2015 y su objeto consistió en el montaje de vía para el aumento de capacidad entre Atocha, Torrejón de Velasco y el ramal dirección Sevilla, por importe de 3.858.733 euros y por un plazo inicial de ejecución de ocho meses. Las obras comenzaron el 28 de septiembre de 2015, por lo que debieron finalizar en mayo de 2016.

El 9 de mayo de 2016 se acordó la suspensión nº 1 de carácter total que estuvo motivada, según informe propuesta de 21 de abril de 2016, por la tramitación de una modificación del proyecto inicial, al que el contratista no prestó su conformidad, lo que motivo la segregación de las unidades de obras para su contratación por otro, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 234.2 del TRLCSP. Hasta ese momento se habían ejecutado y certificado trabajos por importe de 584.184,15 euros lo que representó un 15,1 % sobre el importe de adjudicación, si bien desde enero 2016 el importe de las certificaciones fue cero, por lo que podría entenderse que los trabajos se suspendieron con anterioridad.

Los trabajos se reanudaron el 17 de octubre de 2016, una vez que se contrataron las obras relativas al proyecto constructivo de actuaciones de acondicionamiento de la infraestructura y actuaciones complementarias de la superestructura Madrid-Atocha-Torrejón de Velasco, correspondiente a las unidades segregadas. Dicho contrato se adjudicó en julio de 2016 por importe de 1.321.606,93 euros y con un plazo de seis meses y medio, cuya finalización se previó para la primera semana de octubre de 2016, lo que permitió realizar las unidades restantes del contrato principal.

El 20 de octubre de 2016 se aprobó la ampliación nº 1 que incrementó del plazo inicial en ocho meses, debido a que el estado de la plataforma impedía el montaje de la vía en las condiciones inicialmente previstas.

En el ejercicio 2017 (en junio y en octubre) se aprobaron dos ampliaciones más del plazo inicial que lo incrementaron en cuatro meses. La ampliación nº 2 estuvo motivada por la imposibilidad de montaje de los desvíos en las líneas de alta velocidad de Sevilla y de Levante con motivo de la circulación prevista en período vacacional. La ampliación nº 3 obedeció a la necesidad de cumplir la Circular Interna de la Entidad sobre actuaciones de la Subdirección General de Inspección de Servicios y Obras en cumplimiento de la Orden FOM/2564/2014, que en su artículo 2.2 q), establece que la comunicación de las actuaciones de recepción de las obras se realice por la citada Subdirección con una antelación mínima de un mes respecto de la misma.

El 19 de enero de 2018 se levantó acta de recepción de las obras con un retraso de aproximadamente de diecinueve meses sobre el final previsto, motivado por la aprobación de las tres ampliaciones anteriormente citadas, por la paralización como consecuencia de la suspensión y el periodo de la recepción de las obras.

Finalmente en julio de 2018 se aprobó la certificación final, con un retraso de tres meses sobre el plazo previsto en la cláusula 35 del pliego que rige esta contratación, con un adicional a favor de ADIF-AV de 476.490,12 euros.

El contratista interpuso dos reclamaciones por importe de 8.688.549,35 euros, lo que supuso un 225,2 % respecto del importe de adjudicación, por los gastos ocasionados por las sucesivas suspensiones del contrato, que se encuentran en tramitación, al finalizar los trabajos de campo.

### **Suspensión de contratos por estar condicionado a la ejecución de otros contratos**

- **El expediente nº 57**, cuyo objeto consistió en las obras y su mantenimiento en la subestación eléctrica de tracción en Monforte del Cid, se formalizó el 1 de marzo de 2016, por importe de 976.832,37 euros y con un plazo de ejecución de dieciséis meses. Las obras se iniciaron el 2 de abril de 2016, por lo que debieron finalizar en agosto de 2017.

Este expediente se suspendió el 5 de abril de 2016 debido a que no se disponía del contrato de la asistencia técnica para el control de las obras del contrato fiscalizado. Los trabajos se reanudaron el 13 de junio de 2016 acordado el levantamiento de la suspensión, al haberse adjudicado en abril de ese mismo año el contrato de asistencia técnica por importe de 128.515,36 euros y con un plazo de ejecución de seis meses. Si bien es cierto que la suspensión estaba justificada, revela una deficiente planificación, puesto que debía haberse previsto la necesidad de la asistencia técnica para el control de las obras.

En septiembre de 2016 se acordó la ampliación nº 1, que incrementó el plazo inicial de ejecución en seis meses, debido a que, una vez realizado el replanteo de la obra, se habían detectado una serie de indefiniciones que afectaron al sistema de drenajes y a las canalizaciones eléctricas de la subestación y a que los plazos de fabricación y entrega de determinados equipos fueron superiores al plazo de ejecución de las obras, por lo que era necesario variar el plan de obra establecido, lo que pone de manifiesto nuevamente una defectuosa redacción del proyecto y planificación, ya que tan solo habían transcurrido tres meses desde la reanudación de los trabajos.

En el ejercicio 2017 se aprobaron dos ampliaciones más del plazo de ejecución que lo incrementaron en once meses. La ampliación nº 2 fue debida al retraso en la entrega de documentación técnica del cable de alta tensión por parte de la empresa suministradora, a que se encontraba pendiente la planificación de algunos trabajos y a no disponerse todavía de las telecomunicaciones. Asimismo, los plazos del contratista para la fabricación y entrega de determinados equipos se habían demorado en el tiempo, siendo necesario variar el plan de obra establecido. En definitiva, las causas que motivaron la ampliación de plazo se debieron parcialmente al contratista, sin que se hubiese iniciado por la Entidad actuación alguna para exigir al contratista la correspondiente responsabilidad.

La ampliación nº 3 fue debida, entre otros aspectos, a que no habían finalizado los trabajos de catenaria y comunicaciones ligadas a la ejecución de otro contrato y a la demora en la realización de las pruebas relativas al cable de alta tensión de interconexión entre la subestación móvil de ADIF.

En enero de 2018 el importe ejecutado ascendió a 860.342,97 euros, lo que representó un 88,1 % sobre el importe de adjudicación.

Fuera del periodo fiscalizado, en febrero de 2018 se aprobó la ampliación nº 4, que incrementó el plazo inicial en tres meses por la necesidad de readaptar este contrato al avance actual de los trabajos de otras técnicas. La finalización de este contrato está prevista para junio de 2019, por lo que este contrato incremento veinte meses su plazo de ejecución y estuvo paralizado dos meses, debido a las incidencias antes descritas. No generaron costes.

- **El expediente nº 60** se formalizó el 19 de enero de 2016, por importe de 323.055,79 euros y con un plazo de ejecución de ocho meses. Su objeto consistió, según el cuadro de características del Pliego, en los servicios de asistencia técnica al proyecto constructivo de ejecución de la obra de montaje de vía y electrificación en el nudo de La Teja-Mogente-Alcudia de Crespins.

Transcurridos cinco meses del inicio del contrato, el 6 de junio de 2016 se acordó la suspensión total debido a que las obras relativas al citado proyecto constructivo no se habían licitado. Actualmente se encuentra suspendido, al no haberse aprobado el proyecto constructivo de las obras, sin que conste ejecución alguna.

- **El expediente nº 61** tuvo por objeto los servicios de asistencia técnica al proyecto constructivo de ejecución de las obras de cambio de ancho en el tramo Xátiva-Nudo de La Teja. Se formalizó en enero de 2016 por importe de 89.426,91 euros y con un plazo de siete meses.

El 6 de junio de 2016 se acordó la suspensión total del contrato, por encontrarse en tramitación el expediente de obras al que el contrato fiscalizado prestaba asistencia, cuyos trámites se iniciaron en septiembre de 2015. El contrato fiscalizado continua suspendido y sin ejecución hasta que se liciten y adjudiquen las obras.

### **LÍNEA DE ALTA VELOCIDAD BARCELONA-FRONTERA FRANCESA**

Los trabajos en esta línea comenzaron en 2001, estando prevista la finalización de los trabajos relacionados con la Estación de La Sagrera para 2023. La inversión prevista a octubre de 2018, según los cuadros de financiación facilitados por la Entidad, ascendía a 14.472.820 miles de euros. En el periodo fiscalizado se ejecutaron trabajos por importe 290.374 miles de euros, lo que representó 117,2 % de lo previsto en los programas de actuación plurianual que ascendió a 247.800 miles.

En esta línea diecisiete expedientes de contratos tuvieron durante su ejecución alguna suspensión, lo que representó un 12,1 % sobre el total de los expedientes vigentes en dicha línea que ascendió a ciento cuarenta, habiéndose examinado dos expedientes por importe de 242.302.485,35 euros que representan un 21,5 % del importe de adjudicación de los contratos suspendidos de la misma. En concreto se han sometido a examen un contrato de obras y otro de servicios que se adjudicaron por procedimiento abierto criterios múltiples, sus bajas fueron un 28,3 % y un 19,9 % respectivamente.

El contrato de obras fue objeto de dos suspensiones. La suspensión nº 1 ya fue analizada en el informe aprobado en 2017 al que se ha hecho expresa y literal referencia con anterioridad, en el apartado I.5 “Antecedentes de la fiscalización” de este informe, se debió a circunstancias climatológicas adversas que provocaron la inundación de la línea en determinado punto y concurrió con la realización de actuaciones por el procedimiento de emergencia y la posterior ampliación de estas. Por su parte, la suspensión nº 2 de este contrato tuvo su causa en la tramitación de un modificado -el número 2- al proyecto inicial. La suspensión del contrato de servicios se debió a que las obras sobre las que debía recaer el servicio carecían de actividad y, por tanto, no era posible la prestación de aquel.

### **Suspensión de contratos por la tramitación de una modificación del proyecto inicial**

El **expediente nº 62**, cuyo objeto consistió en la construcción de plataforma y vías de la Estación de Girona (fase 1) y túneles urbanos, se adjudicó el 28 de septiembre de 2007 por importe de 240.198.250 euros y con plazo de ejecución de treinta meses. Se formalizó en 7 noviembre de 2007.

Este expediente se incluyó en el “Informe de Fiscalización de los principales contratos celebrados por ADIF en la construcción de la línea de alta velocidad Barcelona-Frontera Francesa” aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su sesión de 30 de marzo de 2017, por esta circunstancia se incorporan los párrafos recogidos en el citado informe en cursiva.

Según el informe anteriormente citado sobre el inicio del contrato se indicó: *“el acta de comprobación del replanteo se levantó con ocho meses de retraso, sin que se acreditaran los motivos, teniendo en cuenta además que estaban disponibles parte de los terrenos”*.

Respecto de las ampliaciones, primera a sexta, en el informe anterior se expuso lo siguiente: *“La primera de las ampliaciones, el 8 de septiembre 2010, un mes antes de finalizar las obras, estuvo motivada por la tramitación de un proyecto de modificación, por el plazo de 12 meses. La segunda, aprobada el 1 de septiembre de 2011, fue consecuencia de la auscultación de las edificaciones y estructuras próximas a la estación que aconsejaban ralentizar el procedimiento de excavación. La necesidad de realizar una campaña más exhaustiva para obtener un conocimiento más apropiado del terreno y definir los tratamientos; así como un control de la situación del trazado de los edificios próximos son aspectos que ya se tuvieron en cuenta en la redacción del proyecto modificado, por lo que se pone de manifiesto no solo una deficiente redacción del proyecto inicial, sino también del modificado y se contradice con el acta de replanteo previa en ambos casos.*

*La tercera y la cuarta de las ampliaciones estuvieron motivadas por el retraso de los técnicos municipales en la definición de las salidas de emergencias, lo que evidencia, igualmente una deficiente planificación inicial. Finalmente las ampliaciones quinta y sexta se debieron a la necesidad de finalizar los trabajos pendientes, sin que exista mayor concreción de los motivos que así como por la tramitación de un segundo modificado cuya autorización no consta. Si bien, en marzo de 2014 se encontraba ejecutado un 99,74 %, lo que no parece congruente con la fecha de aprobación de la quinta y sexta ampliación de marzo de 2014 y enero de 2015, respectivamente”*.

Durante su ejecución el contrato fue objeto de dos suspensiones. Respecto de la suspensión nº 1 señalar: *“Dicha suspensión estuvo motivada, según un informe de 10 de diciembre de 2014, por las intensas lluvias que afectaron a Girona los días 29 y 30 de noviembre de ese mismo año, que provocaron la inundación de la línea de alta velocidad en el tramo de túneles urbanos y en la propia estación de Girona, dejando sin servicio por espacio de unas horas la línea ferroviaria. El acuerdo de suspensión se adoptó por Resolución del Presidente de ADIF-AV el 17 de enero de 2015, aunque el acta correspondiente no se extendió hasta marzo de 2015, vulnerando con ello lo dispuesto en el artículo 103 del RGLCAP, que establece para ello un plazo de dos días desde el acuerdo de suspensión. Por otro lado, no se ha facilitado el acta de levantamiento de la suspensión. Con el fin de evitar que la inundación pudiera repetirse se tramitó por el procedimiento de emergencia, la realización de las actuaciones siguientes: restitución del cauce del río Güell a su situación original, ejecución de un muro perimetral en el pozo de ataque y levantamiento del cerramiento de delimitación de la infraestructura en la zona afectada, cuyo importe ascendió a 1.890 miles de euros y un plazo de ejecución de dos meses, aunque la emergencia se encontraba plenamente justificada, dado que concurrieron los supuestos recogidos en el artículo 72 del TRLCAP, acontecimientos catastróficos y una situación de grave peligro, sin embargo puso de manifiesto una elaboración deficiente del proyecto inicial, ya que una de las obras en que consistió la emergencia fue restituir el cauce inicial del Ría Güell”*.

En ese mismo ejercicio, el 17 de abril de 2015, se aprobó la declaración de ampliación de la emergencia por importe de 458.704,65 euros y por un plazo de tres meses, tuvo por objeto la realización de un muro perimetral que evitase la entrada de agua al túnel por el desbordamiento del Río Güell, según varios estudios realizados, así como por la ejecución de la salida de emergencia nº 2 en una cota superior, por lo que no concurrieron los supuestos recogidos en el artículo 72 del TRLCAP, acontecimientos catastróficos y una situación de grave peligro que

justificasen la emergencia, sino que tales actuaciones deberían haberse ejecutado mediante la tramitación urgente, prevista en el artículo 71 del TRLCAP para atender necesidades de carácter inaplazable o cuya necesidad sea preciso acelerar por razones de interés público.

En el ejercicio 2015 se aprobaron cuatro ampliaciones del plazo inicial de ejecución que lo incrementaron en trece meses más. En enero se autorizó la ampliación nº 7, debido a que había trabajos pendientes relacionados con la cubierta del pozo de ataque, así como que todavía no se había recibido autorización para la redacción del modificado nº 2. En abril se concedió la ampliación nº 8, debido a la necesidad concretar las actividades pendientes con el Ayuntamiento de Girona. En julio se autorizó la ampliación nº 9 motivada por la necesidad de finalizar los trabajos de restitución del firme de la calle Oviedo, cuya ejecución no se podía acometer hasta que el Ayuntamiento de Girona efectuase la remodelación del acerado. En octubre de 2015 se aprobó la ampliación nº 10 por el mismo motivo.

En el ejercicio 2016 se aprobaron tres ampliaciones del plazo inicial que lo incrementaron en quince meses. En febrero se formalizó la ampliación nº 11 debida a la necesidad de realizar los trabajos correspondientes a la impermeabilización de las salidas de emergencias de la Estación de Girona que se encontraban pendientes de definir por el Ayuntamiento. En mayo se acordó la ampliación nº 12, que estuvo motivada por la imposibilidad de realizarse los trabajos de impermeabilización de la cubierta de la estación de alta velocidad, hasta que no se ejecutasen los trabajos relacionados con las salidas de emergencia de la estación, actuación prevista en el "proyecto de construcción de la Estación de Girona. Fase I" que se encontraba en ejecución. En julio se aprobó la ampliación nº 13 por el mismo motivo anteriormente señalado.

Además el 21 de marzo de 2016 se reanudaron las obras con el levantamiento de la suspensión parcial, ya que en febrero de ese mismo año se firmó la recepción, tanto de la obra de emergencia primitiva como de la declaración de ampliación de la emergencia.

En el ejercicio 2017, en abril se aprobó la ampliación nº 14, con un incremento del plazo de seis meses, y el 31 de mayo se acordó la suspensión total del contrato. Ambas incidencias estuvieron motivadas por la necesidad de tramitar la modificación nº 2, que recogiese todas las actuaciones realmente ejecutadas y que sirviese de base para la recepción de las mismas. Se habían ejecutado trabajos, por importe de 296.590.450,83 euros.

Según informe de junio de 2016 relativo a la autorización para la redacción de la modificación del proyecto nº 2 y la declaración de abono por un importe estimado (6.492.210,63) euros, de los cuales 62.133.596,59 euros, corresponderían a las actuaciones ya ejecutadas sin cobertura contractual, lo que representó un 25,9 %, del importe adjudicación y el resto supuso una disminución de 68.625.807,22 euros, si bien desde marzo de 2014 las certificaciones fueron cero, por lo que la obra estuvo sin ejecución desde esa fecha.

Este expediente experimentó un incremento del 23,8 %, ascendiendo el presupuesto vigente a 297.354.835,24 euros, por la aprobación de una modificación del proyecto y una revisión de precios. Sobre el modificado nº 1 se recogió en el informe anterior lo siguiente: *“En enero de 2011 se aprobó el modificado nº 1 por importe de 47.682 miles de euros, que estuvo motivado, entre otros aspectos por incrementos y decrementos presupuestarios debidos a variaciones de medición de unidades de obra del proyecto base, desviaciones presupuestarias que se debieron a errores de procedimiento y a la omisión de unidades de obras no incluidas en los proyectos siendo necesarias y aspectos solicitados por otras Administraciones no incluidos en el proyecto y que eran necesarios. En particular, el Ayuntamiento de Girona pidió diversas actuaciones como*

*nuevos accesos a la ciudad con obra civil, ejecución de accesos peatonales y carril bici, traslados de estatuas, ejecución de calles Bus-Taxi-Motos entre otros. Tales actuaciones no se debieron a circunstancias imprevistas, sino a errores u omisiones en el proyecto constructivo inicial, lo que no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 101.1 del TRLCAP. Por otro lado, en cuanto a lo solicitado por el Ayuntamiento, se trata de aspectos que puede constituir un proyecto nuevo que exigiría, en consecuencia, un nuevo expediente de contratación.”*

El importe de este modificado incrementó un 23,8 % el importe de adjudicación que ascendió a 240.198.250 euros, debido a la aprobación de una modificación del proyecto inicial por importe de 47.682.403,94 euros y la revisión de precios por importe de 9.474.181,30 euros. Además como ya se ha expuesto, se encuentra en tramitación una segunda modificación del proyecto inicial.

Los trabajos comenzaron en abril de 2008, por lo que debería haber finalizado en octubre de 2010, ya que el plazo inicial de ejecución fue de treinta meses, pero este plazo se incrementó en ochenta y cinco meses por la aprobación de catorce ampliaciones y, además estuvo paralizado desde mayo de 2017, si bien esta sin ejecución desde marzo 2014 como consecuencia de la suspensión nº 2.

### **Suspensión de contratos cuya ejecución dependía de la ejecución de otros contratos**

- **El expediente nº 63**, que tuvo por objeto la realización de auditorías y el seguimiento de la calidad en las obras de la estructura y de los accesos a la Estación de La Sagrera, se adjudicó en julio de 2010, por importe de 2.104.235,35 euros, de los cuales a ADIF-AV le corresponde un 77,98 % por importe de 1.640.882,72 euros, y un plazo de cincuenta y cuatro meses.

En diciembre de 2014, se aprobó la ampliación nº 1 del plazo inicial con un incremento de veinticuatro meses, debido a que los contratos relativos a la estructura y a los accesos a la Estación de La Sagrera se habían prorrogado.

En mayo de 2016 se suspendió con carácter de total, debido a que las obras de la estructura y de accesos a la Estación de La Sagrera carecían de actividad, lo que impidió continuar con los trabajos de auditorías y de seguimiento de la calidad. Hasta ese momento se habían ejecutado trabajos por importe de 857.696,40 euros, lo que representaba un 52,3 % sobre el importe de adjudicación, y había transcurrido cinco años y nueve meses, aproximadamente, desde el inicio de las obras.

Fuera del ámbito temporal de la fiscalización, en febrero de 2018 se reanudaron los trabajos, transcurridos veintiún meses desde la suspensión, al retomarse la actividad de la obra de la estructura de la Estación de La Sagrera. En abril de ese mismo año se levantó la suspensión, una vez autorizada la continuación provisional de las obras del proyecto modificado de acceso a la Estación de La Sagrera.

Además, el 5 de diciembre de 2018, se aprobó la ampliación nº 2, que incremento el plazo de ejecución en treinta y nueve meses y fue debida a la finalización de las obras de la estructura de la estación y a que se encontraba pendiente de la aprobación económica el proyecto de modificación de las obras relativas al acceso a la Estación de La Sagrera, el cual se aprobó en enero de 2019.

El contrato comenzó en agosto de 2010, por lo que debió finalizar en febrero de 2015, ya que el plazo de ejecución previsto en los pliegos fue de cincuenta y cuatro meses, si bien el plazo de

ejecución se dilató, aproximadamente ochenta y cuatro meses más como consecuencia de las incidencias anteriores, surgidas durante la ejecución de las obras de la estructura y de accesos a la estación.

En mayo de 2018 el importe de los trabajos realizados ascendía a 880.390,17 euros, lo que representaba un 53,7 % sobre el importe de adjudicación.

### **LÍNEA DE ALTA VELOCIDAD ZARAGOZA-PAMPLONA-Y VASCA**

La inversión prevista para esta línea, según los cuadros de financiación facilitados por la Entidad a octubre de 2018, fue de 2.526.491 miles de euros. Los trabajos comenzaron en el ejercicio 2012 y se contemplaban actuaciones más allá del año 2025, con independencia de la fecha prevista de entrada en explotación por tramos. En los ejercicios 2014 a 2017 el importe ejecutado ascendió a 75.553 miles de euros, lo que representaba un 49,5 % del importe recogido en los programas de actuación plurianual por 152.650 miles de euros. Se ha examinado el único expediente afectado por una suspensión.

**El expediente nº 64**, cuyo objeto consistió en la redacción del proyecto básico y del proyecto constructivo para la plataforma del tramo de conexión Castejón-Comarca de Pamplona, se formalizó el 25 de noviembre de 2014 por importe de 216.217,73 euros y con un plazo de ejecución inicial de dieciocho meses.

El 18 de noviembre de 2015 se acordó la suspensión de carácter total, cuando se habían certificado trabajos por importe de 50.527,40 euros, lo que suponía un 23,4 % del importe de adjudicación, transcurridos doce meses desde la formalización. Esta incidencia fue debida a que la Dirección de Planificación y Proyectos estaba estudiando posibles alternativas para la conexión entre la línea de ferrocarril Zaragoza-Alsasua y el tramo Castejón-Comarca de Pamplona, al existir diferentes escenarios, tales como la implantación de un cambiador de anchos o la disposición de un tercer carril, y hasta que no se determinase la alternativa elegida, no se podría continuar con la redacción del proyecto básico objeto de este contrato, lo que pone de manifiesto una deficiente planificación, ya que debería haberse definido con carácter previo la alternativa más adecuada para efectuar la conexión entre ambas líneas antes de tramitar este contrato. Este expediente continúa suspendido.

### **II.3.- ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE REMITIR LOS CONTRATOS**

La fiscalización de los contratos por parte del Tribunal de Cuentas se recoge expresamente en el artículo 11.a) de la LOTCu y en los artículos 39 y 40 de la LFTCu. El artículo 39 de esta última Ley dispone que están sujetos a fiscalización por el Tribunal de Cuentas todos los contratos celebrados por la Administración del Estado y demás entidades del sector público y el artículo 40 establece que los Centros, Organismos o Entidades que hubieren celebrado contratos de los indicados en el artículo 39 enviarán anualmente al Tribunal una relación de los mismos, incluyendo copia autorizada de los respectivos documentos de formalización y de aquellos otros que acrediten su cumplimiento o extinción, sin perjuicio de remitir cualesquiera otros que aquel les requiera.

El TRLCSP, en su artículo 29, establecía que, para el ejercicio de la función fiscalizadora, dentro de los tres meses siguiente a la formalización del contrato se debía remitir a Tribunal de Cuentas una copia certificada del documento mediante el que se hubiere formalizado aquel, acompañada de un extracto del expediente del que se derive, siempre que la cuantía exceda de determinados

importes en función del tipo de contrato. La remisión de los contratos al Tribunal de Cuentas se regula actualmente en el artículo 335 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por el 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.

Por parte del Tribunal de Cuentas la recepción de la información y documentación relativa a la contratación se lleva a cabo mediante la remisión telemática de las relaciones certificadas y extractos de expedientes de contratación de acuerdo con la Instrucción de 17 de diciembre de 2013, sustituida por la Instrucción General relativa a la remisión telemática al Tribunal de Cuentas de los extractos de los expedientes de contratación y de las relaciones anuales de contratos, convenios y encomiendas de gestión celebrados por el Sector Público Estatal y Autonómico, aprobada por Acuerdo del Pleno de 28 de junio de 2018 (BOE núm. 182, de 28 de julio de 2018).

Durante el periodo fiscalizado, ADIF-AV cumplió con la obligación de enviar al Tribunal de Cuentas una relación certificada de los contratos, convenios y encomiendas, aunque, las relaciones certificadas correspondientes al ejercicio 2014 se remitieron fuera de plazo (13/03/2015).

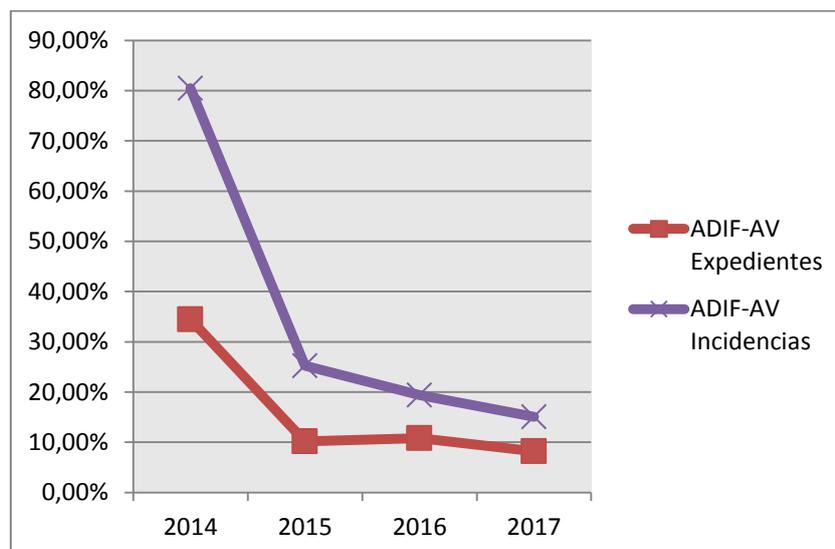
Como anteriormente se ha señalado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 del TRLCSP, ADIF-AV tiene la obligación de remitir al Tribunal de Cuentas una copia certificada, dentro de los tres meses siguientes a la formalización del contrato, acompañada de un extracto del expediente del que derive, siempre que las cuantías excedan de los importes legales previstos para cada tipo de contrato, e igualmente, según dicho precepto, deben comunicar las modificaciones, prórrogas o variaciones del precio y el importe final, la nulidad y la extinción normal o anormal de los citados contratos.

En el ámbito temporal fiscalizado, ADIF-AV cumplió con la obligación de remitir tales contratos, si bien el ejercicio 2014 fue el que presentó un porcentaje más elevado de remisión de expedientes de contratación fuera de plazo, alcanzando el 34,5 %, ya que de los 116 expedientes remitidos, 40 lo fueron excediendo el plazo de tres meses, sin embargo, en los ejercicios 2015, 2016 y 2017 este porcentaje de expedientes de contratación remitidos fuera de plazo fue sensiblemente inferior, situándose en el entorno del 10 %.

En lo que respecta a la remisión de las incidencias, igualmente, el ejercicio 2014 fue el que presentó un mayor retraso, ya que, de 87 incidencias de las que se tiene constancia, 70 se presentaron fuera de plazo, lo que supone un 80,5 % del total; sin embargo, en los tres siguientes ejercicios el porcentaje fue bastante inferior, reduciéndose al 25,3 %, 15,4 % y 15,1 %, en cada uno de ellos, respectivamente.

En el gráfico siguiente se recoge la evolución de los expedientes de contratación con sus incidencias remitidos fuera de plazo en el periodo fiscalizado:

**GRÁFICO Nº 2: Evolución de los expedientes de contratación remitidos fuera de plazo con sus incidencias durante el período fiscalizado**



Fuente: Elaborado por el TCu en base a los datos proporcionados por la Empresa

**II.4.- ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LA LEY REGULADORA DE LA TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO**

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre de 2013, de Transparencia de Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTAIPBG) tiene por objeto “ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento.”

El ámbito subjetivo de la transparencia de la actividad pública, que incluye en su artículo 2 tanto la publicidad activa como el acceso a la información, es, como señala su preámbulo “muy amplio” e incluye, entre otras, a las administraciones y organismos y a las entidades públicas empresariales, por lo que el cumplimiento de todo cuanto dispone el Título I de la Ley afecta a ADIF-AV, que ostenta la última naturaleza jurídica indicada.

Con respecto al buen gobierno, el Título II que lo regula establece su aplicación, en el ámbito de la Administración General de Estado, a los altos cargos de las entidades del sector público estatal vinculadas o dependientes de aquella; en consecuencia, los principios generales y de actuación que configuran dicho buen gobierno son directa y plenamente aplicables a los altos cargos de ADIF-AV, entendiendo por tales los que tengan esa consideración según la normativa en materia de conflictos de intereses.

Para verificar el cumplimiento de la Ley 19/2013 se ha analizado la información publicada en la página web de la Entidad en los tres aspectos anteriormente señalados: transparencia (publicidad activa), acceso a la información pública y buen gobierno.

A la fecha de realización de los trabajos de esta Fiscalización, la página web de ADIF-AV contaba con un menú en la parte superior desplegable en la cabecera donde aparecían sus principales apartados, habiéndose comprobado que la información se exponía de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados.

La página web estaba diseñada basándose en los estándares de accesibilidad web (que elimina barreras y hace de los sitios web un lugar fácil para los grupos de interés de la Entidad y la población en general, independientemente del tipo de hardware, software, infraestructura de red, idioma, cultura, localización geográfica y capacidades de los usuarios), de usabilidad (tiene un diseño centrado en el usuario y sus necesidades, ya que la información está estructurada en contenidos y hay diferentes caminos para llegar al mismo sitio) y de navegabilidad (facilidad para que un usuario puede desplazarse por la web en la búsqueda o acceso de la información).

En cuanto al primero de los aspectos analizados, ADIF-AV seguía los principios generales de publicidad activa recogidos en el artículo 5 de la Ley 19/2013, publicando de forma periódica y actualizada la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública, con los límites al derecho de acceso a la información pública previsto en el artículo 14 y la protección de datos, especialmente protegidos en el artículo 15. ADIF-AV, de conformidad con los artículos 6, 7 y 8 de la Ley 19/2013 está obligada a publicar información de carácter institucional, organizativa y de planificación, de relevancia jurídica, así como económica, presupuestaria y estadística.

En lo que respecta a la información de carácter institucional, organizativa y de planificación, se ha comprobado que en la página web de la Entidad figuraba información relativa a las funciones que desarrolla; en cuanto a su estructura organizativa, se identificaba a los responsables con su perfil y trayectoria aunque no se publicaba un organigrama y en lo que se refiere a la planificación, estaba publicado el plan de empresa vigente (Plan Transforma 2020).

La página web también recogía como información de relevancia jurídica toda la normativa reguladora de la Entidad; directrices, instrucciones, acuerdos, circulares y otros documentos con efectos jurídicos; anteproyectos de ley y proyectos de decretos legislativos sobre el ferrocarril promovidos por el Ministerio de Fomento; proyectos de reglamentos ferroviarios promovidos por ADIF; memorias e informes aportados por la Entidad a los expedientes de elaboración de textos normativos; y, por último, documentos sometidos a un período de información pública.

Por lo que se refiere a la información económica, presupuestaria y estadística, se publicaba información sobre los contratos celebrados, indicando el objeto, duración, el importe de la licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que se ha publicado, número de licitadores, adjudicatario, las modificaciones al contrato, las decisiones de desistimiento y renunciaciones de los contratos, así como la información relativa a los contratos menores. Sobre los convenios suscritos, no figuraba información sobre las partes firmantes, su objeto, plazo de duración o modificaciones realizadas, aunque la página redirigía al portal de transparencia de la Administración General del Estado. En cuanto a las encomiendas, constaba información sobre adjudicatarios, objeto, duración y presupuesto. La página web también contenía información acerca de las subvenciones y ayudas públicas concedidas con indicación de su importe, objetivo o finalidad y beneficiarios.

La página web contenía información sobre presupuestos (la descripción de las principales partidas presupuestarias e información actualizada sobre su estado de ejecución); constaba un histórico y las últimas cuentas anuales rendidas a la fecha de la revisión, las del ejercicio 2017, así como la memoria, el informe de gestión y el informe de auditoría, aunque no figuraban publicados los informes de fiscalización aprobados por el Tribunal de Cuentas referidos a ADIF-AV; sobre las retribuciones percibidas por los altos cargos, así como indemnizaciones satisfechas, en su caso, con ocasión del abandono del cargo, en la página web se indicaba que el cargo de Presidente de ADIF-AV no está retribuido (para conocer el dato hay que ir al portal de ADIF que tiene un enlace

en esta página) y se informaba que no se había concedido al personal de Alta Dirección anticipos o créditos ni se había contraído compromiso alguno en materia de pensión o seguro de vida en el ejercicio 2017; y, por último, sobre la información estadística necesaria para valorar el grado de cumplimiento y calidad de los servicios de su competencia, constaba en la web un “estudio de calidad percibida en estaciones” de 2014, cuyos datos no estaban actualizados a fecha posterior a la de su elaboración.

En cuanto al segundo de los aspectos analizados, “regular y garantizar el derecho de acceso a la información”, en la página web de ADIF-AV se accedía, desde el apartado de “transparencia” del menú superior a través de un enlace se abría el correo electrónico para enviar la solicitud de información. La Ley establece la obligación de publicar toda la información que con mayor frecuencia se solicita, de modo que las obligaciones de transparencia con los intereses de la ciudadanía se encuentran disponibles; sin embargo, esta información no figuraba en la página web ni tampoco la fecha de la última actualización de la información publicada en la web.

En cuanto al tercer y último de los aspectos “establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos, así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento”, en el menú de la página web figuraba un apartado que al desplegarse mostraba el “canal ético”, con información sobre el código ético aprobado por el Consejo de Administración en 2009 y un enlace al texto íntegro del mismo. Dicho código tiene como objetivo formalizar las pautas esperables de comportamiento integro, responsable y transparente de todas las personas que trabajan en ADIF-AV en el desempeño cotidiano de sus labores y en sus relaciones profesionales. Desde el canal ético se puede establecer comunicación entre ADIF-AV y sus grupos de interés o con la población en general, para que cualquier persona pueda notificar posibles incumplimientos del Código Ético y de Conductas.

Por último, en la página web figuraba un enlace con un formulario sobre el cumplimiento de la legislación, buen uso de los recursos públicos, profesionalidad e integridad, eficacia y diligencia, buen uso de la información, trato digno y respetuoso a las personas, trato igualitario a clientes y proveedores, salvaguarda de la seguridad y la salud, respeto al medio ambiente y al patrimonio cultural, conducta ética respecto al mercado de capitales y salvaguarda de la reputación de ADIF-AV.

## **II.5.- ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LA LEY ORGÁNICA 3/2007, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES**

La Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (LOIMH), proclama el derecho a la igualdad y a la no discriminación por razón de sexo y tiene por objeto hacer efectivo el derecho de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, eliminando cualquier tipo de discriminación de la mujer, con independencia de su circunstancia o condición y en todos ámbitos de la vida y, en particular, en las esferas política, civil, laboral, económica, social y cultural.

La LOIMH incorpora al ordenamiento español dos directivas comunitarias en materia de igualdad de trato, la Directiva 2002/73/CE, de reforma de la Directiva 76/207/CEE, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo y la Directiva 2004/113/CE, sobre aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en el acceso a bienes y servicios y su suministro.

Los poderes públicos deben incorporar en todas sus actuaciones la transversalidad del principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres (Art. 15 LOIEMH), lo que implica adoptar una estrategia que suponga un cambio estructural con el fin de conseguir la igualdad entre hombres y mujeres. Los resultados de los análisis efectuados sobre esta materia se exponen a continuación.

A 31 de diciembre de 2017, una tercera parte del Consejo de Administración de ADIF-AV, de la Comisión de Auditoría Interna y del Comité de cumplimiento del Reglamento Interno de Conducta Alta Velocidad lo formaban mujeres y en el caso del Comité de Seguimiento del Código Ético y de Conducta estas eran el 20 %. Sin embargo, el total del personal en plantilla ascendía a 147 hombres y 58 mujeres, lo que representa un 28,29 % de mujeres, por lo que no se cumplía con lo previsto en disposición adicional primera de la Ley 3/2007, según la cual, se entenderá por composición equilibrada la presencia de mujeres y hombres de forma que, en el conjunto a que se refiera, las personas de cada sexo no superen el 60 % ni sean menos del 40 %.

La LOIEMH obliga, en su artículo 45 y siguientes, a las empresas a respetar la igualdad de trato y de oportunidades en el ámbito laboral y, con tal finalidad, deberán adoptar medidas para evitar cualquier tipo de discriminación. En este sentido, conforme al apartado 2 de dicho artículo, tras la redacción dada al mismo por Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, las empresas que cuenten con cincuenta o más trabajadores deben elaborar y aplicar un plan de igualdad. ADIF-AV cuenta con el "I Plan de Igualdad", de 2 de marzo de 2010, con vigencia hasta finales diciembre de 2012, si bien a la fecha de redacción de este Informe se estaba elaborando un nuevo plan de igualdad.

Desde la perspectiva de la contratación pública, la Ley Orgánica prevé que a través de sus órganos de contratación puedan establecerse condiciones especiales con el fin de promover la igualdad entre mujeres y hombres en el mercado, de conformidad con la legislación de contratos de sector público. Por su parte, el TRCLSP, artículo 118.1 relacionado con el artículo 137, prevé que a través del órgano de contratación y en relación con la ejecución de los contratos que celebre, se establezcan condiciones especiales de ejecución de los contratos que podrán referirse a "consideraciones de tipo medioambiental o a consideraciones de tipo social, con el fin de promover el empleo de personas con dificultades particulares de inserción en el ámbito laboral, eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer en dicho mercado, combatir el paro, favorecer...".

En los PCAP de ADIF-AV, a los efectos del artículo 118 del TRCLSP/2007, se incluye una cláusula de condiciones especiales de ejecución que recoge obligaciones de carácter social que será de aplicación cuando se exija en el cuadro de características generales, por la que el contratista queda obligado a, entre otros aspectos, emplear en la ejecución del contrato un porcentaje de trabajadoras que, sobre el total de nuevos empleos que se realicen, sea igual o superior a la media nacional en el sector de la construcción, siempre que la disponibilidad del mercado laboral de la construcción lo permita. También figura en el Pliego una cláusula relativa a la imposición de penalidades por incumplimiento de las condiciones especiales de ejecución por el adjudicatario y que podrán verificarse por el órgano de contratación en cualquier momento durante la ejecución del contrato y, en todo caso, se comprobará al tiempo de la recepción de las obras. ADIF-AV ha comunicado que no hubo penalidades en esta materia.

Por último, debe tenerse en cuenta que, para periodos posteriores al fiscalizado, ADIF-AV está obligado a introducir nuevas cláusulas en cumplimiento de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, cuyo artículo 1.3 dispone que "en toda contratación pública se incorporarán de manera transversal y preceptiva criterios sociales y medioambientales siempre que guarde relación con el objeto del contrato, en la convicción de que su inclusión proporciona

una mejor relación calidad-precio en la prestación contractual, así como una mayor y mejor eficiencia en la utilización de los fondos públicos. Igualmente se facilitará el acceso a la contratación pública de las pequeñas y medianas empresas, así como de las empresas de economía social”.

### **III.- CONCLUSIONES**

En el periodo fiscalizado ciento trece expedientes de contratos fueron objeto de suspensión, lo que representó un 12,5 % sobre novecientos siete expedientes vigentes en las líneas suspendidas por importe de 3.439.123.301,21 euros. El número de líneas de alta velocidad en construcción ascendía a diecisiete, de las cuales catorce se vieron afectadas durante su ejecución por algún expediente de suspensión, lo que supuso el 82,3 % respecto de las líneas de alta velocidad en construcción. Se ha fiscalizado un 55,9 % del importe de adjudicación de los expedientes afectados por suspensiones.

#### **III.1.- ANÁLISIS DE LA PLANIFICACIÓN DE LAS INVERSIONES Y PROCEDIMIENTOS DE CONTROL INTERNO**

**1.-** El Plan de Empresa ADIF-AV 2013-2016 se presentó al Comité de Dirección como órgano interno, sin que se haya sometido a deliberación y, en su caso, aprobación del Consejo de Administración, como órgano encargado de la superior dirección de la administración y gestión de la Entidad.

El Plan de Empresa al ser un documento estratégico para el desarrollo económico y de la actividad de la empresa, contiene los elementos “básicos”: el Plan de Inversiones y el Plan de financiación, así como la misión y la visión de la Entidad; aunque no incluye un apartado de indicadores sobre seguimiento, coordinación y evaluación, no sólo interno del Plan sino también con el Ministerio, lo que impide medir su implantación y eficacia. (Epígrafe II.1.1.)

**2.-** Respecto de la fase de planificación, el Plan enumera los proyectos de construcción de nuevas líneas de alta velocidad, pero no describe el grado de ejecución, ni las actuaciones pendientes de los proyectos recibidos a los que es preciso dar continuidad para conseguir los objetivos prioritarios establecidos. (Epígrafe II.1.1.)

**3.-** El Plan no contiene indicadores, si bien utilizó para medir el grado de consecución de objetivos la variable “metas”. ADIF-AV, a 31 de diciembre de 2016, elaboró un informe de seguimiento sobre objetivos, en el que se indicó que no se había logrado ninguno de ellos; según este informe, se pone de manifiesto que en materia de reducción de tiempos de viaje en función de la inversión realizada se había alcanzado un 74 %, conforme a la tabla de reducción prevista, en el incremento de trenes/km gestionados el porcentaje fue del 11,9 % en lugar del 20 % establecido y el nivel de inversión realizada se quedó en un 76,7 %. (Epígrafe II.1.2.)

**4.-** La Directiva 2012/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de noviembre de 2012 recoge, entre otros aspectos, la obligación de adoptar programas de empresas que incluyesen planes de inversión y financiación. Por otro lado la LSF/2015 encomienda al Ministerio de Fomento la planificación de las infraestructuras integrantes de la Red Ferroviaria de Interés General. Sin embargo, las relaciones entre ADIF-AV y el Ministerio de Fomento se llevan a cabo únicamente con objeto de elaborar los Presupuestos Generales del Estado, sin que se haya suscrito un Contrato Programa que garantice la financiación de sus inversiones y, por tanto, el grado de ejecución previsto para cada ejercicio.

En el periodo fiscalizado, las aportaciones recibidas ascendieron a un importe total de 659.150 miles de euros, lo que representó un 56,3 % sobre el importe total de las consignadas en los PGE por importe de 1.170.680 miles. En los ejercicios 2014 y 2016 no se recibió cantidad alguna; en 2014 no se consignó ninguna cantidad en los Presupuestos Generales del Estado para este concepto y en 2016 el importe previsto de esta aportación ascendió a 500.000 miles que no llegaron a desembolsarse por la necesidad de limitar las actuaciones que pudieran tener impacto en el déficit público para cumplir con los compromisos de consolidación fiscal del Estado.

En los ejercicios 2014 a 2017 el importe ejecutado en las líneas de alta velocidad ascendió a 6.425.319 miles, lo que representó un 51,3 % de lo presupuestado que ascendió a 12.533.084 miles. (Epígrafe II.1.3.)

### **III.2.- ANÁLISIS DE LOS ASPECTOS FORMALES DE LOS EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN AFECTADOS POR LAS SUSPENSIONES**

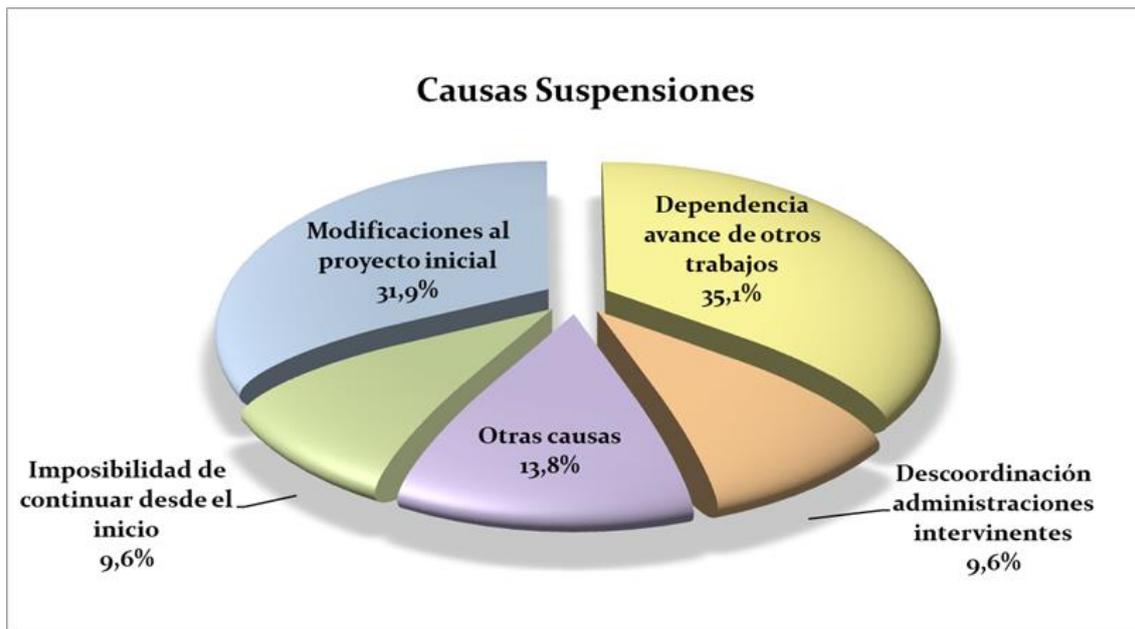
**5.-** En los expedientes de suspensión de los contratos fiscalizados consta la documentación establecida en la normativa contractual salvo el anexo que debe adjuntarse al acta de suspensión en los contratos de obras. Dicha circunstancia se observó en 30,3 % de las suspensiones relativas a la ejecución de contratos de obras. (Epígrafe II.2.3.)

**6.-** En el 34 % de los contratos de obras de construcción de infraestructuras ferroviarias sujetos al TRLCAP, a la LCSP/2007 o al TRLCSP, el acta de suspensión no se levantó en el plazo de dos días hábiles desde la adopción del acuerdo de suspensión y en el 21,3 % de los citados contratos no se cumplió el plazo de diez días hábiles para adjuntar el anexo desde el levantamiento del acta de suspensión. (Epígrafe II.2.3.)

**7.-** Ni el manual de procedimiento para los contratos sujetos a la Ley 31/2007 (las obras de electrificación y señalización, el mantenimiento de la infraestructura y la gestión de los sistemas de control, circulación y seguridad en el tráfico de importe superior 5.000.000 euros y los contratos de servicios y suministros de importe superior a 400.000 euros) ni las Instrucciones Internas para los contratos excluidos de la aplicación de la citada disposición que se celebren en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, establecen plazos para la aprobación del acuerdo de suspensión, el levantamiento del acta de suspensión y del anexo que debe acompañar aquella. (Epígrafe II.2.3.)

### **III.3.- ANÁLISIS DE LAS CAUSAS QUE HAN MOTIVADO LAS SUSPENSIONES**

Las suspensiones de los sesenta y cuatro expedientes de contratación fiscalizados se han agrupado en los cinco motivos siguientes: por circunstancias existentes desde el inicio de los trabajos lo que originaron la imposibilidad de continuar su ejecución; por modificaciones al proyecto constructivo inicial; por depender su ejecución de otros trabajos o contratos; por falta de coordinación entre las distintas administraciones públicas intervinientes; y por diversas causas.

**GRÁFICO Nº 1: Causa de las suspensiones de los contratos de la muestra**

Fuente: Elaborado por el TCU en base a los datos proporcionados por la Empresa

**8.-** Suspensiones de los contratos por circunstancias existentes desde el inicio de los trabajos que conducen a la imposibilidad de continuarlos.

En estos casos la suspensión fue debida a incidencias que se pusieron de manifiesto en el inicio de los trabajos, lo que originó que el contrato se suspendiese inmediatamente después de comenzar la ejecución del contrato o habiendo transcurrido un periodo de tiempo mínimo respecto del inicio de aquella. Dicha situación no es congruente con la existencia de actuaciones previas, de preparación de la contratación y adjudicación de la prestación de que se trate, que, por una parte, deben de ajustarse a los principios de eficiencia y eficacia y, por otra, requieren que se actúe en dichas fases de preparación y adjudicación aplicando toda la diligencia requerida de acuerdo con una buena práctica profesional, tanto en la elaboración del proyecto como en la redacción de las especificaciones técnicas, debiéndose tener en cuenta que el artículo 22 de la LCSP/2007 y TRLCSP obliga a los entes, organismos y entidades del sector público a velar por la eficiencia y el mantenimiento de los términos acordados en la ejecución de los procesos de contratación pública.

La imposibilidad de seguir con los trabajos ya desde el inicio de la ejecución de los contratos fue debida a diversas causas, como un cambio de la explotación al inicio de la fase de ejecución, a que la situación real no se ajustaba a las condiciones descritas en el proyecto constructivo, a la necesidad de realizar estudios alternativos y a la existencia de errores en la definición del objeto. Este aspecto se ha observado en las siguientes líneas de alta velocidad: en el Corredor del Mediterráneo (expedientes nº 9 y nº 10), en el Eje Atlántico respecto de expediente nº 12; en la línea de Madrid-Galicia expediente nº 25; en el expediente nº 36 de la línea de Valladolid-Burgos-Vitoria, en el expediente nº 37 de la línea de Venta de Baños-Palencia-León-Asturias; en la variante de Pajares (expedientes nº 49 y nº 50) y en el expediente nº 59 de la línea de Madrid-Levante.

En algunos expedientes, la imposibilidad de continuar con los trabajos originó la resolución del contrato, que fue fundamentada por ADIF-AV en la imposibilidad de ejecutar la prestación en los términos pactados, no siendo posible la modificación del contrato, lo que originó, además, que el contratista tuviese derecho a una indemnización del 3 % del importe de la prestación dejada de ejecutar. Este aspecto se ha observado en los expedientes nº 10, nº 12, nº 49 y nº 50. En definitiva, todo cuanto antecede evidencia una preparación muy defectuosa del contrato y carente de una gestión adecuada que llevó a reconocer a los adjudicatarios una indemnización por importe total de 257.893,77 euros. (Epígrafe II.2.4.)

#### **9.- Suspensiones por modificaciones al proyecto constructivo inicial.**

En los casos en los que el contrato se suspendió por la necesidad de tramitar un modificado al proyecto inicial, en su mayoría fueron motivados por ADIF-AV basándose en el concurso de algunos de los supuestos previstos en los artículos 92.1 quater de la LCSP/2007 y 107.1 del TRLCSP, fundamentalmente por inadecuación de la prestación contratada para satisfacer las necesidades que se pretendían cubrir mediante el contrato, debido a errores y omisiones padecidos en la redacción del proyecto o en las especificaciones técnicas y por la inadecuación del proyecto o especificaciones de la prestación por causas objetivas que determinan la falta de idoneidad, consistentes en circunstancias de tipo geológico, hídrico, arqueológico, medioambiental o similares puestas de manifiesto con posterioridad a la adjudicación de contrato y que no fueron previsibles aplicando toda la diligencia requerida de acuerdo con una buena práctica profesional en la elaboración del proyecto o en la redacción de las especificaciones técnicas.

Si bien se observa, en primer lugar, que las circunstancias concurrentes se explican pero no son objeto de una justificación suficiente, tal y como exigen los preceptos citados; en segundo lugar, que lo que se conceptuó como error u omisión en el proyecto o en las especificaciones técnicas más bien se trata de graves deficiencias a la hora de elaborar y concebir la planificación; y en tercer lugar, que las causas objetivas esgrimidas –de tipo geológico, arqueológico, medioambiental, etc- hubieran sido perfectamente previsibles con anterioridad a la adjudicación del contrato aplicando toda la diligencia requerida de acuerdo con una buena práctica profesional.

A estos efectos cabe señalar que, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 2 y letras b) y e) del apartado 3 del artículo 107 de las normas antes citadas (LCSP/2007 y TRLCSP), la modificación de un contrato no prevista en la documentación que rige la licitación “no podrá alterar las condiciones esenciales de la licitación y adjudicación, y deberá limitarse a introducir las variaciones estrictamente indispensables para responder a la causa objetiva que la haga necesaria”, entendiéndose que se alteran dichas condiciones, entre otros casos, “cuando la modificación altere la relación entre la prestación contratada y el precio” y cuando “pueda presumirse que, de haber sido conocida previamente la modificación, hubiesen concurrido al procedimiento de adjudicación otros interesados, o que los licitadores que tomaron parte en el mismo hubieran presentado ofertas sustancialmente diferentes a las formuladas”. En consecuencia, estaríamos ante modificaciones de las condiciones esenciales del contrato que hubieran requerido de un nuevo procedimiento de licitación.

Tales actuaciones, además, no se ajustan a lo dispuesto en el artículo 22 del TRLCSP, que exige a los entes, organismos y entidades del sector público determinar con precisión “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, dejando constancia de ello en la documentación preparatoria, antes de iniciar el procedimiento encaminado a su adjudicación” y advirtiendo que “velarán por la eficiencia y el mantenimiento de los términos acordados en la ejecución de los procesos de contratación pública”.

Este aspecto se ha observado en las siguientes líneas de alta velocidad: en el expediente nº 11 del Eje Atlántico; en el expediente nº 14 de la línea de Bobadilla-Granada; en la línea de Madrid-Galicia, (nº 17, nº 19, nº 20, nº 21 y nº 22); en Madrid- Extremadura (nº 27, nº 29, nº 30, nº 31 y nº 33); en el expediente nº 34 de la línea de alta velocidad Valladolid-Burgos-Vitoria; en la línea de Madrid-Levante (nº 52, nº 53, nº 54 y nº 56). El importe de estas modificaciones de los proyectos iniciales ascendió a 23.741.247,15 euros.

Si bien en los expedientes nº 5 y nº 7 del Corredor del Mediterráneo, en el expediente nº 24 de la línea Madrid-Galicia, en los expedientes nº 52, nº 55 y nº 58 de la línea Madrid-Levante y en el expediente nº 62 de la línea Barcelona- Frontera Francesa los modificados que motivaron la suspensión se encontraban en tramitación.

Finalmente, es preciso poner de manifiesto que algunos de los proyectos modificados que motivaron la suspensión del contrato se tramitaron para convalidar actuaciones ya ejecutadas sin cobertura contractual y sin que respondieran a situaciones de emergencia. Conviene subrayar que la convalidación, concebida como la acción y efecto de confirmar o revalidar un acto jurídico, que de suyo se encuentra viciado de nulidad relativa, para que resulte eficaz, cobra un especial significado en el ámbito de la contratación del sector público, en primer lugar, porque el carácter formal de esta viene expresamente establecido en el artículo 28, tanto de la LCSP/2007 como del TRLCSP, que no admiten que se pueda contratar verbalmente, salvo si el contrato ostenta *ex lege* el carácter de emergencia y, en segundo lugar, porque implica que precisamente se ha actuado omitiendo trámites esenciales del procedimiento que no tienen otra finalidad que garantizar importantes principios que rigen la contratación del sector público, como son la publicidad, la transparencia y el control y eficiente utilización de los fondos públicos, entre otros.

La convalidación de actuaciones ya ejecutadas sin cobertura contractual se efectuó en los siguientes expedientes y líneas: en el expedientes nº 11 del Eje Atlántico; en la línea de Madrid-Galicia (expedientes nº 17, nº 19, nº 20, y nº 21); en los expedientes nº 30, nº 31, nº 33 de la línea de Madrid-Extremadura. El importe de las actuaciones convalidadas ascendió a 33.330.636,17 euros. En el expediente nº 62 se autorizó la redacción de la modificación nº 2 y la declaración de abono de las actuaciones ya ejecutados sin cobertura contractual por importe de 62.133.596,59 euros, lo que representó un 25,9 % del importe adjudicación y el resto de trabajos supuso una disminución de 68.625.807,22 euros, por lo que el importe neto del adicional ascendería a (6.492.210,63) euros. (Epígrafe II.2.4.)

**10.-** Suspensión de contratos cuya ejecución dependía del avance de otros trabajos o de otros contratos.

En este tipo de suspensiones, en las que concurren varios contratos cuyas ejecuciones dependen unas de las otras, debe darse entre ellas la deseable y necesaria coordinación, en aras de la eficacia y la eficiencia en la ejecución de los procesos de contratación pública para que los trabajos se desarrollen de forma concatenada, máxime si, como en este caso, todos los contratos

dependen de la misma entidad, siendo dicha coordinación tarea propia del órgano de contratación, así como de las autoridades y funcionarios que intervengan en la ejecución de los contratos vinculados.

Además, tanto si la suspensión del contrato se ha producido porque no se había licitado en tiempo y forma aquel del que dependía el primero o la licitación aún estaba tramitándose, como si la ejecución del contrato suspendido no pudo prosperar porque se encontraba subordinada a la realización previa de otros trabajos, lo lógico y lo que dictan los más elementales principios de la buena práctica administrativa es que las actuaciones se hubieran desarrollado perfectamente concatenadas, es decir concertando medios y esfuerzos para una acción común. Por consiguiente, la falta de actuación en el sentido expuesto hace patente deficiencias muy significativas en el proceso de preparación del contrato suspendido y, asimismo, de los vinculados a él, situación que debiera haberse previsto y evitado por el órgano de contratación, común a todos ellos y, como ya se ha indicado, por la actuación coordinada y conjunta de los distintos responsables intervinientes en los diferentes procedimientos de contratación.

Dicha circunstancia se produjo en los tres expedientes fiscalizados correspondientes a la línea de alta velocidad Conexión Atocha-Chamartín (nº 1, nº 2 y nº 3); en el Corredor de Mediterráneo-Tarragona (nº 4 y nº 8); en la línea de Bobadilla-Granada, (nº 15); en la línea de Madrid-Galicia, (nº 26); en Madrid- Extremadura (nº 28, 29 y 32); en la línea de alta velocidad Valladolid-Burgos-Vitoria (nº 35 y nº 36); en Venta de Baños-Palencia-León-Asturias (nº 38 y nº 39); en la línea de Vitoria- Bilbao-San Sebastián (nº 41 y nº 44); en la Variante de Pajares (nº 45, nº 46, nº 47, nº 48 y nº 51); en la línea de Madrid-Levante (nº 54, nº 56, nº 57, nº 60 y nº 61); en el expediente nº 63 de la línea de alta velocidad Barcelona-Frontera francesa y en el expediente nº 64 de la línea de alta velocidad Zaragoza-Pamplona del Corredor del Cantábrico-Mediterráneo. (Epígrafe II.2.4.)

**11.-** Suspensiones por falta de coordinación entre las distintas administraciones públicas intervinientes.

De conformidad con la normativa del sector ferroviario, para el establecimiento o modificación de una línea o tramo integrante de la Red Ferroviaria de Interés General es necesaria la aprobación de un estudio informativo por el Ministerio de Fomento. Dicho estudio comprende el análisis y la definición en sus aspectos geográficos y funcionales, de las opciones de trazado de una determinada actuación y, en su caso, de la selección de la alternativa más recomendable; además, se incluye un estudio medioambiental.

El citado estudio informativo debe remitirse a las administraciones afectadas, comunidades autónomas y entidades locales, al objeto de que informen sobre si el trazado propuesto es el más adecuado para el interés general y para los intereses que aquellas representan. De forma simultánea, dicho informe se somete a un trámite de información pública y se solicita informe a las empresas ferroviarias y ADIF-AV. Una vez concluidos los trámites anteriores, se remite el expediente a los distintos departamentos ministeriales a los efectos previstos en la legislación medio ambiental. Completada toda la tramitación, el Ministerio de Fomento aprueba el estudio informativo que se notifica a los interesados y se publica en el BOE. Además, a ADIF-AV le corresponde la aprobación de los proyectos básicos y de construcción de las estructuras ferroviarias de su titularidad y su tramitación se someterá a los mismos trámites previstos para el estudio informativo.

En tales casos, cuando en un contrato intervienen distintas administraciones públicas, resulta de todo punto indispensable que acomoden su actuación y relaciones a los principios de cooperación,

colaboración y coordinación, previstos en el artículo 3.1.k) de la LRJSP y aplicables, el artículo 2.1 de la Ley acabada de mencionar, a la Administración General del Estado, a las Administraciones de las Comunidades Autónomas, a las Entidades que componen la Administración Local y al sector público institucional, integrándose en este último, conforme al artículo 2.2.a) de la misma Ley, los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas, como es el caso de ADIF-AV.

Los tres citados principios determinan, en primer lugar, que las administraciones públicas asumen, de manera voluntaria y en el ejercicio de sus competencias, compromisos específicos en aras de una acción común -cooperación-; en segundo lugar, que tienen el deber de actuar con el resto de administraciones públicas para el logro de fines comunes -colaboración-; y, por último, que cada administración pública tiene la obligación de garantizar la coherencia de las actuaciones de las diferentes administraciones afectadas por una misma materia para la consecución de un resultado común -coordinación-, tal como preceptúa, al definir dichos principios, el artículo 140.1, letras c), d) y e) de la Ley de continua referencia.

Esta causa de suspensión afectó a los contratos de servicios cuyo objeto estaba relacionado con la redacción de los proyectos, básico y de construcción, que requerían su remisión a las correspondientes comunidades autónomas y corporaciones locales, al objeto de proponer lo que estimasen más adecuado para el interés general y para los intereses que representan. Esta circunstancia se ha observado en el expediente nº 13 del Eje Atlántico, en el expediente nº 16 de la línea de alta velocidad Madrid-Galicia y en el en el expediente nº 42 de la línea de alta velocidad Vitoria-Bilbao-San Sebastián.

Por otro lado, en los expedientes nº 16 de la línea de alta velocidad de Madrid-Galicia y nº 43 de la línea de alta velocidad Vitoria-Bilbao-San Sebastián, las suspensiones estuvieron relacionadas con la redacción del estudio informativo. En el expediente nº 16, una de las suspensiones de las que fue objeto durante su ejecución estuvo motivada por la necesidad de adecuar su objeto, la redacción del proyecto de plataforma de integración urbana en el tramo Seixalbo-Estación de Ourense, al estudio informativo definitivo aprobado en 2014, ya que el contrato fiscalizado se adjudicó en 2009 sobre la base de un estudio aprobado de forma provisional en 2009.

En el expediente nº 43 se suspendió el contrato para la redacción del proyecto de construcción de la plataforma del Túnel de Cantalojas del tramo Basauri debido a que el “Estudio informativo de la Nueva Red Ferroviaria en el País Vasco. Tramo: Basauri-Bilbao” se encontraba pendiente de aprobación y había sido sometido a información pública, lo que impedía continuar la redacción y tramitación del proyecto de construcción del citado contrato por lo que hasta que no se produzca la aprobación del citado estudio no se podrá avanzar en el contrato fiscalizado. Este contrato desarrolló el “Estudio informativo de referencia de la nueva Red Ferroviaria en el País Vasco de 2001”, que requirió un ajuste en el trazado por la existencia de acumulación de lodos potencialmente tóxicos. (Epígrafe II.2.4.)

## **12.- Otras causas de suspensión.**

En este último caso, la suspensión de los expedientes de la muestra estuvo motivada por diversas causas, entre otras, la falta de disponibilidad de crédito o de toma de decisiones, incumplimientos de plazos y de disposiciones o circunstancias climatológicas adversas.

La falta de disponibilidad de crédito para las inversiones de infraestructuras en los ejercicios 2010 y 2011 en cumplimiento de los acuerdos del Consejo de Ministros de 29 de enero y 20 de mayo de 2010, así como el ajuste a las necesidades de consolidación en los dos ejercicios siguientes motivó la suspensión de los expedientes nº 4 y nº 6 del Corredor del Mediterráneo.

Además, en el expediente nº 6, una de las suspensiones de las que fue objeto estuvo motivada por encontrarse pendiente de la decisión del Ministerio de Fomento sobre la ejecución de una nueva Estación de Reus, lo que, además de una falta de coordinación, pone de manifiesto una deficiente planificación, ya que dicho contrato se adjudicó en diciembre de 2009 y la suspensión se acordó en octubre de 2017, sin que los trabajos se hayan reanudado.

En el expediente nº 5, cuyo objeto consistió en la construcción de una salida de emergencia, una de las suspensiones fue debida a la falta de autorización administrativa para la utilización de explosivos para la excavación de una galería (salida de emergencia).

En los expedientes nº 23 de la línea de Madrid-Galicia y en el expediente nº 54 de la línea de Madrid-Levante, la suspensión fue debida a la falta de observancia de algunas disposiciones. En el primero de los expedientes citados, nº 23, fue debido al incumplimiento del plazo establecido en el artículo 217.4 de la LCSP/2007, que establece que, en el caso que la tramitación de una modificación del proyecto exija la suspensión de la ejecución de las obras, la aprobación técnica del proyecto debe efectuarse en los seis meses desde la autorización para la continuidad provisional de las obras. En el segundo de los expedientes citados, nº 54, la suspensión fue debida a que el sistema de túneles recogido en el proyecto constructivo no se adaptaba a los requerimientos normalizados recogidos en la "Especificación Técnica de Sistemas de Iluminación de emergencias para túneles" aprobados en marzo de 2014, ya que en el proyecto se incluyó un tipo de luminaria (de vapor de sodio) que no se consideraba de emergencia por otra (lámpara de tipo LED) que, además, mejoraba el consumo.

Las circunstancias climatológicas motivaron la suspensión de los expedientes nº 18 de la línea de Madrid-Galicia y nº 62 de la línea de Barcelona-Frontera francesa.

En el expediente nº 28 de la línea de Madrid-Galicia la suspensión tuvo su origen en la compleja situación económica del adjudicatario.

La suspensión del expediente nº 24 estuvo motivada por la necesidad de iniciar expedientes expropiatorios para albergar los caminos de servicios y nuevas instalaciones, lo que originó la tramitación del "Proyecto Básico de Caminos de Servicio y Plataforma de nuevas instalaciones del enlace del PAET de Medina del Campo de Alta velocidad con la línea convencional de Medina del Campo a Salamanca", como consecuencia de las variaciones introducidas en el objeto del contrato. Este expediente tuvo por objeto la construcción de una plataforma en el tramo Olmedo-Zamora y la futura línea de alta velocidad Medina del Campo-Salamanca, ante la incertidumbre sobre la construcción de la citada línea de alta velocidad Medina del Campo-Salamanca, ya que se encontraba en la fase de redacción del proyecto. ADIF-AV decidió conectar directamente la línea de alta velocidad Madrid-Galicia a la línea de la red convencional de Medina del Campo-Salamanca, existente y en explotación. Esta circunstancia originó la aprobación de una modificación del expediente que supuso una minoración por importe de 2.960.902,37 euros, que implicó un decremento del 9,5 % del importe de adjudicación. Además, se adjudicó el contrato fiscalizado cuando la línea de alta velocidad Medina del Campo-Salamanca se encontraba en fase de redacción del proyecto, lo que convertía en indeterminado el objeto de este contrato y

contravenía lo dispuesto en el artículo 74 de la LCSP/2007, que establece que el objeto de los contratos del sector público deberá ser determinado.

La suspensión del expediente nº 40, que consistió en prestar apoyo técnico a la dirección de las obras de plataforma en los tramos Escoriatza-Aramaio y Aramaio-Mondragón, fue debida a la imposibilidad de incluirse en el objeto del contrato fiscalizado la ejecución de unas obras complementarias según informe de la asesoría de la Entidad fiscalizada, lo que puso de manifiesto una falta de coordinación entre las distintas unidades intervinientes en la tramitación de los contratos, ya que desde que la asesoría emitió su informe, 9 de mayo de 2016, hasta que se acordó el levantamiento de la suspensión, 25 de mayo de 2017, transcurrió prácticamente un año.

En el expediente nº 17, una de las suspensiones de carácter parcial estuvo motivada por la necesidad de reforzar la zona por la presencia de una incidencia arqueológica que ocasionó la paralización de las obras.

Y en el expediente nº 41, la primera suspensión, fuera del período fiscalizado, estuvo motivada por la falta de autorización de los propietarios para realizar campañas geotécnicas. (Epígrafe II.2.4.)

### **III.4.- ANÁLISIS ESPECÍFICO DE LOS MODIFICADOS**

**13.-** En algunos contratos fiscalizados, además de las modificaciones que motivaron su suspensión, se tramitaron y formalizaron modificaciones de los proyectos iniciales por importe de 49.180.824,62 euros, lo que supuso un 5,33 % del precio de adjudicación, que ascendió a 922.899.377,43 euros; siendo los expedientes nº 40 y nº 41 de la línea de alta velocidad Vitoria-Bilbao-San Sebastián los que experimentaron mayores incrementos, que ascendieron a 126,85 % y 67,56 % sobre adjudicación respectivamente.

Además, algunos de los proyectos modificados se tramitaron para convalidar actuaciones ya ejecutadas con anterioridad, sin cobertura contractual y sin que respondieran a situaciones de emergencia, por importe de 4.715.295,80 euros. No obstante, en el expediente nº 13 una de las modificaciones de las que fue objeto implicó una minoración del 58,48 % sobre el precio de adjudicación, lo que representó una significativa alteración del objeto del contrato. No obstante este contrato se regía por el derecho privado.

**14.-** Finalmente, el importe de las modificaciones de los proyectos iniciales de los expedientes de contratos fiscalizados, con independencia de si estaban relacionados o no con la suspensión, ascendió a 72.992.071 euros, lo que representó un 5,21 % respecto del precio de adjudicación de dichos contratos por importe de 1.398.675.795,74 euros, de los cuales por importe de 38.045.931,97 euros correspondieron a actuaciones realizadas sin cobertura contractual, lo que supuso un 52,17 % sobre el importe de los modificados. (Epígrafe II.2.4.)

### **III.5.- ESPECIAL REFERENCIA A LOS INCREMENTOS DE PLAZO**

**15.-** El 84,37 % de los expedientes –cincuenta y cuatro de los analizados- registraron incrementos del plazo inicial de ejecución que respondieron, entre otros aspectos, a retrasos en la ejecución o finalización de otros trabajos, a defectos de coordinación, a la tramitación de modificaciones a los proyectos o de proyectos complementarios y a la falta de expropiación de terrenos, lo cual deja al descubierto errores u omisiones de los proyectos iniciales. (Epígrafe II.2.4.)

**16.-** Son especialmente significativos los incrementos de los expedientes nº 1 y nº 2 de la Conexión UIC Atocha-Chamartín, que ascendió al 457,1 % para cada uno de ellos; de los expedientes nº 27 y 28 de la línea de alta velocidad Madrid-Extremadura que experimentaron un incremento del 462,5 % y 450 %, respectivamente; y del expediente nº 41 de la línea de Vitoria-Bilbao-San Sebastián, que ascendió a 466,7 %. Dicho contrato se adjudicó en noviembre de 2004 y los trabajos debieron finalizar en junio de 2006, ya que el plazo inicial de ejecución se estableció en dieciocho meses, sin embargo su ejecución se dilató en ciento dos meses, debido a la aprobación de cinco ampliaciones, que lo incrementaron en ochenta y cuatro meses. Además dicho expediente fue objeto de dos suspensiones, la primera lo paralizó diecisiete meses y medio, y la segunda suspensión aún no se ha levantado. (Epígrafe II.2.4.)

### **III.6.- PROVISIONES Y RECLAMACIONES**

**17.-** Entre los ejercicios 2015 a 2017 se ha triplicado el importe de las provisiones para atender los riesgos por sobrecostes y litigios con las empresas constructoras, al pasar de 149.667 miles de euros a 504.410 miles de euros. La provisión para litigios relativa a los expedientes de contratación afectados por alguna suspensión ascendía a 31 diciembre de 2017 a 104.683.175,39 euros, lo que supuso un 20,75 % sobre el total de la provisión por importe de 504.410.000 euros. (Epígrafe II.2.2.)

**18.-** De sesenta y cuatro contratos fiscalizados, en un total de veintiuno contratos se interpusieron reclamaciones por daños y perjuicios ocasionados durante su ejecución por importe de 162.700.857,73 euros y en diecinueve de los contratos fiscalizados las reclamaciones estuvieron relacionadas con algunas de las causas que motivaron la tramitación de una suspensión, por un importe total de 127.486.270,10 euros (lo que presentó un 13,9 % sobre el importe de adjudicación de estos contratos que ascendía a 915.392.550,09 euros), de los cuales la Entidad abonó 12.405.533,48 euros. (Epígrafe II.2.2.)

### **III.7.- VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE REMITIR LA DOCUMENTACIÓN CONTRACTUAL**

**19.-** En el periodo fiscalizado, ADIF-AV cumplió con la obligación de enviar al Tribunal de Cuentas las relaciones anuales de los contratos y de los expedientes incluyendo una copia autorizada de los respectivos documentos de formalización y de aquellos otros que acreditaban su cumplimiento o extinción; sin embargo, las relaciones correspondientes al ejercicio 2014 se remitieron fuera de plazo.

En cuanto a la remisión de las incidencias, igualmente, el ejercicio 2014 fue el que presentó un mayor retraso; sin embargo en los tres siguientes ejercicios el retraso en la remisión fue sensiblemente inferior. (Subapartado II.3.)

### **III.8.- VERIFICACIÓN DE LAS PRESCRIPCIONES EN MATERIA DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO**

**20.-** En relación lo establecido en la Ley 19/2013, se ha observado que ADIF-AV cumplía en un grado elevado las obligaciones de publicidad activa, acceso a la información pública y buen gobierno. Sin embargo, no se publicaba en la web el organigrama; no figuraba información sobre las partes firmantes de los convenios suscritos, su objeto, plazo de duración y modificaciones realizadas, si bien la página web redirigía al portal de transparencia de la AGE; y no constaban publicados los informes de fiscalización del Tribunal de Cuentas; y, en lo que se refiere al acceso

a la información, no figuraba la fecha de la última actualización publicada, ni la información que con mayor frecuencia es objeto de solicitud. (Subapartado II.4.)

### **III.9.- VERIFICACIÓN DE LA OBSERVANCIA DE LAS PRESCRIPCIONES PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES**

**21.-** ADIF-AV está negociando un nuevo Plan de Igualdad para su posterior aprobación, con objeto de avanzar en la igualdad de trato y de oportunidades entre hombres y mujeres a fin de eliminar las posibles discriminaciones por razón de sexo.

Desde el inicio de su actividad, ADIF-AV ha venido incorporando en sus Pliegos de contratación condiciones especiales de ejecución de los contratos para mejorar la empleabilidad de las mujeres trabajadoras a fin de eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer en el mercado laboral y establece la posibilidad de imposición de penalidades al contratista por incumplimiento de las citadas condiciones especiales de ejecución. (Subapartado II.5.)

### **IV. - RECOMENDACIONES**

**Primera.-** El Ministerio de Fomento debería adoptar todas las medidas a su alcance para disponer, a la mayor brevedad posible, de un Contrato Programa con ADIF-AV que permita garantizar la financiación de sus inversiones en infraestructuras ferroviarias de alta velocidad y, con ello, favorecer una planificación más realista de aquellas.

**Segunda.-** Sería aconsejable que ADIF-AV planificase las actuaciones preparatorias de los contratos, redacción de proyecto así como especificaciones técnicas de una forma metódica y organizada que permita una ejecución de los trabajos en menos tiempo y con menos incidencias.

**Tercera.-** ADIF-AV debería incluir en las modificaciones de los proyectos iniciales las variaciones estrictamente indispensables para responder a la causa o causas objetivas que las originaron, respetando que no se alteren las condiciones esenciales de la licitación y adjudicación.

**Cuarta.-** ADIF-AV debería propiciar, mediante estudios o análisis, que los distintos hitos necesarios para la construcción de una línea de alta velocidad hasta su puesta en funcionamiento se ejecuten de forma concatenada, concertando medios y esfuerzos, al objeto de evitar paralizaciones innecesarias de los trabajos.

**Quinta.-** Sería aconsejable que ADIF-AV incorporase en los manuales de procedimiento para los contratos sujetos a la Ley 31/2007 que se celebren en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, los plazos para la aprobación del acuerdo de suspensión, el del acta de suspensión y el plazo para presentar el anexo que debe acompañar al acta en los contratos de obras.

**Sexta.-** El Ministerio de Fomento y ADIF-AV deberían implantar un procedimiento que garantizase la coordinación entre las distintas administraciones intervinientes en la redacción de proyectos básicos y de construcción de las infraestructuras.

Madrid, 19 de diciembre de 2019

LA PRESIDENTA

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, sweeping initial 'M' followed by 'J' and 'F', and a long horizontal flourish extending to the right.

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



**ANEXOS**



## RELACIÓN DE ANEXOS

---

- ANEXO I.-** INVERSIONES DE ADIF-AV EN LA LINEAS DE ALTA VELOCIDAD PERIODO 2014-2017
- ANEXO II.-** RESUMEN DE LOS CONTRATOS VIGENTES Y SUSPENDIDOS EN EL PERIODO FISCALIZADO Y DE LOS CONTRATOS FISCALIZADOS
- ANEXO III.-** CONTRATOS FISCALIZADOS
- ANEXO IV.-** RESUMEN DE LAS RECLAMACIONES INTERPUESTAS POR LOS CONTRATISTAS Y LOS PAGOS REALIZADOS POR LA ENTIDAD



## INVERSIONES DE ADIF-AV EN LA LINEAS DE ALTA VELOCIDAD PERIODO 2014-2017

(miles de euros)

LÍNEAS DE ALTA VELOCIDAD	2014			2015		
	PAP 2014	EJECUTADO 2014	%EJECUTADO SOBRE PAP 2014	PAP 2015	EJECUTADO 2015	%EJECUTADO SOBRE PAP 2015
L.A.V. MURCIA-ALMERÍA	100.000	39.518	39,5%	107.000	10.451	9,8%
L.A.V. BOBADILLA - GRANADA	136.500	127.645	93,5%	307.113	190.745	62,1%
CORREDOR DEL MEDITERRÁNEO ÁREA-TARRAGONA	108.000	50.144	46,4%	188.278	71.919	38,2%
CORREDOR MEDITERRÁNEO	291.568	46.739	16,0%	184.184	75.237	40,8%
L.A.V. ASTURIAS (VARIANTE PAJARES)	190.000	201.431	106,0%	317.244	142.251	44,8%
L.A.V. VENTA DE BAÑOS-PALENCIA-LEÓN-ASTURIAS	182.300	125.440	68,8%	219.573	123.500	56,2%
L.A.V. VALLADOLID-BURGOS-VITORIA	186.600	142.426	76,3%	360.574	160.187	44,4%
L.A.V. VITORIA - BILBAO - SAN SEBASTIÁN	190.000	127.590	67,2%	221.812	57.660	26,0%
L.A.V. MADRID-EXTREMADURA	202.900	106.067	52,3%	204.743	75.251	36,8%
L.A.V. MADRID-GALICIA	666.600	528.500	79,3%	812.524	385.176	47,4%
EJE ATLÁNTICO (CORUÑA-VIGO)	195.000	148.036	75,9%	111.200	102.440	92,1%
L.A.V. ZARAGOZA-PAMPLONA-Y VASCA	35.650	66.155	185,6%	36.000	9.109	25,3%
CONEXIÓN U.I.C. CHAMARTÍN-ATOCHA-TORREJÓN	24.000	98.117	408,8%	38.951	49.622	127,4%
L.A.V. CANTABRIA						
L.A.V. SEVILLA-HUELVA						
IMPUTABLE AL CONJUNTO DE LA RED	10.000	14.539	145,4%	41.000	87.324	213,0%
<b>TOTAL LÍNEAS EN CONSTRUCCIÓN</b>	<b>2.714.950</b>	<b>1.968.639</b>	<b>72,5%</b>	<b>3.538.904</b>	<b>1.605.362</b>	<b>45,4%</b>
L.A.V. MADRID-LLEIDA-BARCELONA	48.500	59.232	122,1%	37.300	93.568	250,9%
L.A.V. MADRID - VALLADOLID	500	3.825	765,1%	0	2.474	-
L.A.V. MADRID-LEVANTE	66.500	125.100	188,1%	0	38.948	-
L.A.V. CÓRDOBA - MÁLAGA	500	13.313	2662,6%	0	11.501	-
L.A.V. MADRID - TOLEDO	0	30	-	0	6	-
L.A.V. MADRID - SEVILLA						
OTRAS INVERSIONES Y PUESTAS EN SERVICIO	19.000	15.733	82,8%	23.700	16.013	67,6%
<b>INVERSIÓN EN LÍNEAS EN EXPLOTACIÓN</b>	<b>135.000</b>	<b>217.234</b>	<b>160,9%</b>	<b>61.000</b>	<b>162.509</b>	<b>266,4%</b>
<b>OTRAS ACTUACIONES ADIF ALTA VELOCIDAD</b>	<b>40.250</b>	<b>7.055</b>	<b>17,5%</b>	<b>26.292</b>	<b>13.398</b>	<b>51,0%</b>
<b>TOTAL INVERSIÓN EN LINEAS AV</b>	<b>2.890.200</b>	<b>2.192.928</b>	<b>75,9%</b>	<b>3.626.196</b>	<b>1.781.269</b>	<b>49,1%</b>

## INVERSIONES DE ADIF-AV EN LA LINEAS DE ALTA VELOCIDAD PERIODO 2014-2017

(miles de euros)

LÍNEAS DE ALTA VELOCIDAD	2016			2017		
	PAP 2016	EJECUTADO 2016	%EJECUTADO SOBRE PAP 2016	PAP 2017	EJECUTADO 2017	%EJECUTADO SOBRE PAP 2017
CORREDOR DEL MEDITERRÁNEO ÁREA-TARRAGONA	124.752	35.668	3,2%	75.270	53.327	70,8%
CORREDOR MEDITERRÁNEO	153.007	50.059	4,5%	59.084	12.546	21,2%
L.A.V- ASTURIAS (VARIANTE PAJARES)	236.494	59.911	5,4%	139.346	89.652	64,3%
L.A.V. VENTA DE BAÑOS-PALENCIA-LEÓN-ASTURIAS	217.121	39.744	3,6%	36.945	30.445	82,4%
L.A.V. VALLADOLID-BURGOS-VITORIA	258.883	46.704	4,2%	91.981	67.096	72,9%
L.A.V. VITORIA - BILBAO - SAN SEBASTIÁN	290.410	82.604	7,5%	179.078	65.916	36,8%
L.A.V. MADRID-EXTREMADURA	208.743	53.463	4,8%	185.502	109.332	58,9%
L.A.V. MADRID-GALICIA	991.514	315.231	28,5%	690.471	327.159	47,4%
EJE ATLÁNTICO (CORUÑA-VIGO)	31.000	36.188	3,3%	18.000	64.231	356,8%
L.A.V. ZARAGOZA-PAMPLONA-Y VASCA	36.000	-191	0,0%	45.000	481	1,1%
CONEXIÓN U.I.C. CHAMARTÍN-ATOCHA-TORREJÓN	20.795	41.866	3,8%	72.892	46.846	64,3%
L.A.V. CANTABRIA				4.000	0	0,0%
L.A.V. SEVILLA-HUELVA	75.000	0	0,0%	1.000	0	0,0%
IMPUTABLE AL CONJUNTO DE LA RED	1.610	30.881	2,8%	119.158	25.392	21,3%
<b>TOTAL LÍNEAS EN CONSTRUCCIÓN</b>	<b>3.448.839</b>	<b>986.012</b>	<b>89,2%</b>	<b>2.118.038</b>	<b>1.100.361</b>	<b>52,0%</b>
L.A.V. MADRID-LLEIDA-BARCELONA	73.000	54.668	4,9%	89.000	82.905	93,2%
L.A.V. MADRID - VALLADOLID	1.000	27	0,0%	4.000	1.215	30,4%
L.A.V. MADRID-LEVANTE	4.000	33.355	3,0%	43.183	120.768	279,7%
L.A.V. CÓRDOBA - MÁLAGA	1.000	2.148	0,2%	2.000	2.040	102,0%
L.A.V. MADRID - TOLEDO				200	0	0,0%
L.A.V. MADRID - SEVILLA				15.000	0	0,0%
OTRAS INVERSIONES Y PUESTAS EN SERVICIO	118.250	17.173	1,6%	35.000	26.220	74,9%
<b>INVERSIÓN EN LÍNEAS EN EXPLOTACIÓN</b>	<b>197.250</b>	<b>107.372</b>	<b>9,7%</b>	<b>188.383</b>	<b>233.149</b>	<b>123,8%</b>
<b>OTRAS ACTUACIONES ADIF ALTA VELOCIDAD</b>	<b>40.767</b>	<b>11.598</b>	<b>1,0%</b>	<b>23.411</b>	<b>12.630</b>	<b>53,9%</b>
<b>TOTAL INVERSIÓN EN LINEAS AV</b>	<b>3.686.856</b>	<b>1.104.982</b>	<b>100,0%</b>	<b>2.329.832</b>	<b>1.346.140</b>	<b>57,8%</b>

Fuente: Elaborado por el TCu con datos facilitados por la Entidad

**RESUMEN DE LOS CONTRATOS VIGENTES Y SUSPENDIDOS EN EL PERIODO FISCALIZADO Y DE LOS CONTRATOS FISCALIZADOS**

(en euros)

<b>LINEAS DE ALTA VELOCIDAD (L.A.V)</b>	<b>Contratos vigentes</b>	<b>Contratos suspendidos</b>	<b>% Suspendidos sobre vigentes</b>	<b>Importe adjudicación de expedientes suspendidos</b>	<b>Contratos fiscalizados</b>	<b>Importe adjudicación contratos fiscalizados</b>	<b>% Muestra expedientes contratos fiscalizados</b>	<b>% Muestra importe adjudicación contratos fiscalizados</b>
CONEXIÓN UIC CHAMARTIN-ATOCHA-TORREJON	42	4	9,5%	33.909.671,90	3	31.632.950,35	75,0%	93,3%
L.A.V. ZARAGOZA-PAMPLONA-Y VASCA	1	1	100,0%	216.217,73	1	216.217,73	100,0%	100,0%
CORREDOR DEL MEDITERRANEO AREA TARRAGONA	30	8	26,7%	83.394.347,21	5	67.841.757,29	62,5%	81,4%
CORREDOR MEDITERRANEO	18	2	11,1%	33.968.790,48	2	33.968.790,48	100,0%	100,0%
EJE ATLANTICO DE ALTA VELOCIDAD	69	3	4,3%	36.585.402,83	3	36.585.402,83	100,0%	100,0%
L.A.V. BOBADILLA-GRANADA	58	2	3,4%	84.975.882,43	2	84.975.882,43	100,0%	100,0%
L.A.V. MADRID-GALICIA	127	18	14,2%	1.075.635.005,41	11	630.988.765,32	61,1%	58,7%
L.A.V. MADRID-EXTREMADURA	71	11	15,5%	187.498.400,04	7	127.750.166,10	63,6%	68,1%
L.A.V. VALLADOLID-BURGOS-VITORIA	45	5	11,1%	14.452.898,14	3	6.774.448,34	60,0%	46,9%
L.A.V. VENTA BAÑOS-PALENCIA-LEON-ASTURIAS	51	3	5,9%	359.508.255,84	3	359.508.255,84	100,0%	100,0%
L.A.V. VITORIA-BILBAO-SAN SEBASTIAN	57	9	15,8%	5.696.308,77	5	5.024.019,79	55,6%	88,2%
L.A.V. ASTURIAS (VARIANTE PAJARES)	34	8	23,5%	90.598.546,15	7	90.443.614,41	87,5%	99,8%
L.A.V. MADRID-LEVANTE	164	22	13,4%	305.202.384,02	10	203.175.391,47	45,5%	66,6%
L.A.V. MADRID-BARCELONA-FRONTERA FRANCESA	140	17	12,1%	1.127.481.190,26	2	242.302.485,35	11,8%	21,5%
<b>TOTAL</b>	<b>907</b>	<b>113</b>	<b>12,5%</b>	<b>3.439.123.301,21</b>	<b>64</b>	<b>1.921.188.147,73</b>	<b>56,6%</b>	<b>55,9%</b>

Fuente: Elaborado por el TCu con datos facilitados por la Entidad

## CONTRATOS FISCALIZADOS

(en euros IVA excluido)

Nº Orden	Línea	Expediente	Título	Tipo Contrato	Legislación aplicable	Fecha Formalización Contrato	Importe Adjudicación
1	Conexión Atocha-Chamartín	3.1/3700.1031/0-00000	Proyecto y obra para la electrificación del Ramal de conexión L.A.V. Levante con L.A.V. Sevilla (desvíos L.A.V. Sevilla).	Obras	Derecho privado e instrucciones internas	21/09/2011	1.489.011,46
2	Conexión Atocha-Chamartín	3.1/3700.1032/0-00000	Proyecto y obra para la electrificación del ramal de conexión L.A.V. Levante con L.A.V Sevilla desvíos L.A.V. Levante.	Obras	Derecho privado e instrucciones internas	01/09/2011	1.374.990,86
3	Conexión Atocha-Chamartín	4.15/20810.0015	Redacción de los proyectos constructivos y ejecución de las obras de las instalaciones de enclavamientos, sistemas de protección de tren, control de tráfico centralizado, sistemas auxiliares de detección, telecomunicaciones fijas y sistemas de protección Ad para el tramo de ancho internacional Madrid Chamartín - Torrejón de Velasco de la línea de alta velocidad centro.	Obras	Ley 31/2007	22/06/2015	28.768.948,03
4	Corredor del Mediterráneo Área de Tarragona	3.12/06402.0138	Conexión ferroviaria Corredor Mediterráneo línea de alta velocidad Madrid-Barcelona-Frontera Francesa. Estación de Cambrils /MIFO.	Obras	Otras	23/11/2010	17.341.475,69
5	Corredor del Mediterráneo Área de Tarragona	3.14/20830.0050	Proyecto constructivo de la salida de emergencia del túnel de Los Rojales de la conexión ferroviaria Corredor Mediterráneo. línea de alta velocidad Madrid-Barcelona-Zaragoza-Frontera Francesa On 027/14.	Obras	TRLCSP	08/05/2015	546.330,04
6	Corredor del Mediterráneo Área de Tarragona	3.12/06402.0122	Conexión ferroviaria corredor Mediterráneo. línea de alta velocidad Madrid-Barcelona-Frontera Francesa. Estación Central /MIFO.	Obras	TRLCSP	17/12/2009	47.184.281,00

## CONTRATOS FISCALIZADOS

(en euros IVA excluido)

Nº Orden	Línea	Expediente	Título	Tipo Contrato	Legislación aplicable	Fecha Formalización Contrato	Importe Adjudicación
7	Corredor del Mediterráneo Área de Tarragona	3.14/20830.0051	Proyecto de construcción de la Estación de L'Hospitalet de L'Infant- Vandellós y P.A.E.T. de Mont-Roig del Camp. Corredor Mediterráneo de alta velocidad. Madrid-Barcelona-Frontera Francesa (On 028/14).	Obras	TRLCSP	17/06/2015	2.094.057,89
8	Corredor del Mediterráneo Área de Tarragona	3.15/20810.0005	Proyecto constructivo para la electrificación en 3 KV. Variante de Valdellós. Actuaciones en la subestación de Montroig e instalación de la subestación móvil en Montroig 2.	Obras	Derecho privado e instrucciones internas	03/07/2015	675.612,67
9	CORREDOR MEDITERRANEO	3.14/20810.0078	Proyecto de construcción para la implantación del sistema Ertms en el Corredor Mediterráneo. Tramo: Castellbisbal-Murcia. subtramo: Valencia-Vandellós.	Obras	Ley 31/2007	08/01/2015	24.488.790,48
10	Corredor del Mediterráneo	3.13/27507.0202	Proyecto de construcción para la implantación del ancho estándar en el corredor Mediterráneo. Tramo Castellbisbal - Murcia. Subtramo Castelló - Vinarós. vía y electrificación.	Obras	Ley 31/2007	12/06/2014	9.480.000,00
11	Eje Atlántico de Alta Velocidad	3.12/20505.0032	Proyecto constructivo eje Atlántico de alta velocidad. Tramo Vilagarcía de Arousa-Padrón. Superestructura de vía.	Obras	TRLCSP	21/10/2013	27.764.554,40
12	Eje Atlántico de Alta Velocidad	3.14/20830.0087	Proyecto de construcción de protecciones acústicas. Eje Atlántico de alta velocidad. Tramo: Vigo-Padrón (On 032/14).	Obras	TRLCSP	23/07/2015	3.375.085,72

## CONTRATOS FISCALIZADOS

(en euros IVA excluido)

Nº Orden	Línea	Expediente	Título	Tipo Contrato	Legislación aplicable	Fecha Formalización Contrato	Importe Adjudicación
13	Imputable a todas las líneas A.V.	3.0/0810.0002/0-00000	Servicios para la redacción de los proyectos básico y de construcción de la nueva estación intermodal de A Coruña, San Cristóbal.	Servicios	Ley 31/2007	21/07/2011	5.445.762,71
14	L.A.V. Bobadilla - Granada	3.0/5500.0120/0-00000	Proyecto de construcción de plataforma de la línea de alta velocidad Antequera-Granada. Tramo: Nudo de Bobadilla-Antequera. (On 032/10).	Obras	LCSP (Ley 30/2007)	25/02/2011	79.440.000,00
15	L.A.V. Bobadilla - Granada	4.13/20505.0071	Contrato de ejecución de las obras y realización del mantenimiento de las subestaciones eléctricas de tracción y centros de autotransformación asociados de la línea de alta velocidad Antequera - Granada.	Obras	Ley 31/2007	22/05/2014	5.535.882,43
16	L.A.V. Galicia	3.1/5500.1003/0-00000	Servicios para la redacción del proyecto de plataforma integración urbana y acondicionamiento de la red ferroviaria de Ourense. Tramo: Seixalbo - Estación de Ourense ( P 002/11).	Servicios	Ley 31/2007	18/07/2011	2.296.440,68
17	L.A.V. Galicia	3.11/06402.1271	Proyecto de construcción de plataforma del Corredor Norte-Noroeste de alta velocidad. Línea de alta velocidad Madrid-Galicia. Tramo: Cerdedo-Prado (On 042/11).	Obras	TRLCSP	23/04/2012	88.539.921,34
18	L.A.V. Galicia	3.9/5500.0374/4-00000	Proyecto construcción plataforma línea alta velocidad Madrid-Galicia. Olmedomina-Zamora-Puebla de Sanabria-Lubian-Our Tramo: Porto-Miaman.	Obras	LCSP (Ley 30/2007)	09/06/2010	76.464.073,62
19	L.A.V. Galicia	3.11/06402.1338	Proyecto de construcción de plataforma del corredor Norte-Noroeste de alta velocidad. Línea de alta velocidad Madrid-Galicia. Tramo: Vilariño-Campobecerros. vía derecha (On 050/11).	Obras	TRLCSP	24/08/2012	79.217.517,22

## CONTRATOS FISCALIZADOS

(en euros IVA excluido)

Nº Orden	Línea	Expediente	Título	Tipo Contrato	Legislación aplicable	Fecha Formalización Contrato	Importe Adjudicación
20	L.A.V. Galicia	3.11/06402.1340	Proyecto de construcción de plataforma del Corredor Norte-Noroeste de alta velocidad. Línea de alta velocidad Madrid-Galicia. Tramo: túnel de Prado.via izquierda.	Obras	TRLCSP	24/12/2012	64.713.655,00
21	L.A.V. Galicia	3.11/06402.1296	Proyecto de construcción de plataforma del Corredor Norte-Noroeste de alta velocidad. Línea de alta velocidad Madrid-Galicia. Tramo: Prado-Porto (On 045/11).	Obras	TRLCSP	23/04/2012	104.450.000,00
22	L.A.V. Galicia	3.16/20830.0019	Obras complementarias del proyecto de construcción de plataforma del corredor Norte-Noroeste de alta velocidad. Línea de alta velocidad Madrid-Galicia. Tramo: Vilariño-Campobecerros. Via izquierda(Oc 001/16) (On 051/11 Co).	Obras	TRLCSP	13/05/2016	15.834.198,36
23	L.A.V. Galicia	4.11/03105.1008	Expediente: 4.1/0810.1005/0-00000 No. Lote 1. Montaje de vía. Tramo: Olmedo - Pedralba de la Pradería. /Cpp.	Obras	TRLCSP	07/08/2012	167.989.112,00
24	L.A.V. Galicia	3.12/06402.0084	Enlace Paet Medina del Campo con la línea Medina del Campo a Salamanca. Plataforma /MIFO.	Obras	TRLCSP	30/09/2010	31.122.847,98
25	L.A.V. Galicia	3.15/20830.0068	Obras de ejecución del proyecto de construcción de protecciones acústicas de la línea de alta velocidad Madrid-Galicia. Tramo: Zamora-Pedralba de la Pradería (On 016/15).	Obras	TRLCSP	15/02/2016	319.259,36
26	L.A.V. Galicia	3.16/20830.0008	Servicios de asistencia técnica para el control y vigilancia de las obras del proyecto de construcción de protecciones acústicas de la línea de alta velocidad Madrid-Galicia. Tramo: Zamora-Pedralba de la Pradería (Con 003/16).	Servicios	Derecho privado e instrucciones internas	09/05/2016	41.739,76

## CONTRATOS FISCALIZADOS

(en euros IVA excluido)

Nº Orden	Línea	Expediente	Título	Tipo Contrato	Legislación aplicable	Fecha Formalización Contrato	Importe Adjudicación
27	L.A.V. Madrid-Extremadura	3.14/20830.0006	Proyecto constructivo de montaje de vía. Línea de Alta Velocidad Madrid- Extremadura. Tramo: Cáceres-Mérida (On 013/14).	Obras	TRLCSP	27/03/2015	3.762.261,00
28	L.A.V. Madrid-Extremadura	3.14/20830.0104	Proyecto de construcción de protecciones acústicas de la línea de alta velocidad Madrid - Extremadura - Frontera Portuguesa. Tramo: Plasencia - Badajoz.	Obras	TRLCSP	03/06/2015	1.949.233,56
29	L.A.V. Madrid-Extremadura	4.14/20830.0039	Proyecto de construcción y mantenimiento de instalaciones de protección civil y seguridad de los túneles de la línea alta velocidad Madrid-Extremadura-Frontera Portuguesa. Tramo: Plasencia-Badajoz (On 003/14).	Obras	Ley 31/2007	30/05/2015	4.644.786,87
30	L.A.V. Madrid-Extremadura	3.0/5500.0121/0-00000	Proyecto de construcción de plataforma de la línea de alta velocidad Madrid-Extremadura. Tramo Cañaveral-Embalse de Alcántara. (On 033/10).	Obras	LCSP (Ley 30/2007)	23/02/2011	54.957.796,70
31	L.A.V. Madrid-Extremadura	3.0/5500.0340/0-00000	Proyecto de construcción de plataforma de la línea alta velocidad Madrid-Extremadura. Tramo: Navalморal de La Mata-Casatejada (On 060/10).	Obras	LCSP (Ley 30/2007)	18/05/2011	40.820.884,97
32	L.A.V. Madrid-Extremadura	3.13/06402.0053	Contrato de obras de ejecución del proyecto de construcción de plataforma. Línea de alta velocidad Madrid - Extremadura. Talayuela - Cáceres. Tramo estación de Plasencia. Plataforma.	Obras	TRLCSP	07/05/2014	10.235.000,00
33	L.A.V. Madrid-Extremadura	3.13/06402.0055	Contrato de obras de ejecución del proyecto de construcción de plataforma línea alta velocidad Madrid - Extremadura Talayuela - Cáceres. Tramo estación de Plasencia - Arroyo de la Charca	Obras	TRLCSP	06/05/2014	11.380.203,00

## CONTRATOS FISCALIZADOS

(en euros IVA excluido)

Nº Orden	Línea	Expediente	Título	Tipo Contrato	Legislación aplicable	Fecha Formalización Contrato	Importe Adjudicación
34	L.A.V. Valladolid-Burgos-Vitoria	3.14/20830.0007	Ejecución de las obras del proyecto constructivo de montaje de vía del corredor Norte-Noroeste de alta velocidad Valladolid-Burgos. Tramo: Quintana del Puente-Estépar	Obras	TRLCSP	23/04/2015	5.237.600,00
35	L.A.V. Valladolid-Burgos-Vitoria	3.15/20810.0046	Ejecución de las obras del "Proyecto constructivo de remodelación Lac en accesos y estación de Burgos, perteneciente a la línea alta velocidad Venta de Baños- Burgos del corredor Norte-Noroeste de alta velocidad"	Obras	Derecho privado e instrucciones internas	05/08/2015	1.427.207,58
36	L.A.V. Valladolid-Burgos-Vitoria	3.14/20830.0031	Proyecto de construcción de las instalaciones de protección civil y seguridad de los túneles de la línea de alta velocidad Madrid-País Vasco-Frontera Francesa. Tramo: Venta de Baños-Burgos (On 025/14)	Obras	Derecho privado e instrucciones internas	04/02/2015	109.640,76
37	L.A.V. Venta Baños-Palencia-León-Asturias	3.14/20810.0134	Proyecto de construcción de supresión del paso a nivel de los tres pasos en el PK 0+889 de la línea Palencia-A Coruña, término municipal de Palencia	Obras	Derecho privado e instrucciones internas	09/12/2014	1.635.076,44
38	L.A.V. Venta Baños-Palencia-León-Asturias	4.13/20505.0057	Contrato de ejecución de las obras y realización del mantenimientos de "Las subestaciones eléctricas de tracción y centros de autotransformación asociados, telemando de energía y líneas de alta tensión del Tramo Valladolid - León. Fase 1 y de la subestación eléctrica de tracción y centros de autotransformación asociados y telemando de energía del tramo Venta De Baños - Burgos. Fase 2 de la línea de alta velocidad Norte - Noroeste	Obras	Ley 31/2007	31/03/2014	18.697.470,68

## CONTRATOS FISCALIZADOS

(en euros IVA excluido)

Nº Orden	Línea	Expediente	Título	Tipo Contrato	Legislación aplicable	Fecha Formalización Contrato	Importe Adjudicación
39	L.A.V. Venta Baños-Palencia-León-Asturias	4.13/06402.0103	Contrato de "Redacción de los proyectos constructivos, ejecución de las obras, conservación y mantenimiento de las instalaciones de enclavamientos, sistemas de protección del tren, control de tráfico centralizado, sistemas auxiliares de detección, telecomunicaciones fijas, GSM- R e instalaciones de protección civil y seguridad del Corredor Norte - Noroeste de alta velocidad. Tramos Valladolid - León y Venta de Baños - Burgos"	Obras	Ley 31/2007	30/05/2014	339.175.708,72
40	L.A.V. Vitoria-Bilbao-San Sebastián	3.6/5500.0347/6-00000	CYA control obras plataforma línea alta velocidad Vitoria-Bilbao-San Sebastián. Tramos: Escoriaza-Aramaio y Aramaio-Mondragón	Servicios	Ley 48/1998	23/01/2007	2.900.744,00
41	L.A.V. Vitoria - Bilbao-San Sebastián	3.5/5500.0124/1-00000	CYA apoyo dirección proyectos de construcción plataforma de la línea de alta velocidad de Vitoria-Bilbao-San Sebastián. Tramo: Vitoria-Bilbao/GIF	Servicios	Ley 48/1998	27/12/2004	1.594.827,59
42	L.A.V. Vitoria-Bilbao-San Sebastián	3.13/06402.0094	Servicios de asistencia para la redacción del proyecto de adecuación de la playa de vías y andenes de la estación de San Sebastián para la alta velocidad. Fase I (P009/13)	Servicios	Ley 31/2007	25/03/2014	188.305,60
43	L.A.V. Vitoria-Bilbao-San Sebastián	3.14/20830.0100	Servicios para la redacción del proyecto de construcción de plataforma de la línea de alta velocidad Vitoria - Bilbao - San Sebastián. Tramo: Basauri - Túnel de Cantalojas	Servicios	Ley 31/2007	15/10/2015	191.639,67
44	L.A.V. Vitoria-Bilbao-San Sebastián	3.15/20830.0087	Servicios para la redacción de los proyectos de instalaciones de protección civil y seguridad en los túneles de la línea de alta velocidad Vitoria - Bilbao - San Sebastián. Tramo: Nudo de Mondragón- Elorrio - Bergara.	Servicios	Derecho privado e instrucciones internas	30/12/2015	148.502,93

## CONTRATOS FISCALIZADOS

(en euros IVA excluido)

Nº Orden	Línea	Expediente	Título	Tipo Contrato	Legislación aplicable	Fecha Formalización Contrato	Importe Adjudicación
45	L.A.V. Asturias (variante Pajares)	4.13/20505.0030	Obra y mantenimiento proyecto de instalaciones de línea de línea aérea de contacto y sistemas asociados del tramo La Robla-Pola de Lena (variante de Pajares) de la línea de alta velocidad de Asturias	Obras	Ley 31/2007	28/12/2013	10.496.595,79
46	L.A.V. Asturias (variante Pajares)	4.13/20505.0042	Contrato de ejecución de las obras y realización del mantenimiento de la subestación eléctrica de tracción y centros de autotransformación asociados, telemando de energía y doble línea de 20 KV para el suministro eléctrico a las instalaciones del tramo La - Pola de Lena (variante de Pajares). Línea de alta velocidad León - Asturias	Obras	Ley 31/2007	06/03/2014	17.296.058,00
47	L.A.V. Asturias (variante Pajares)	3.13/20505.0031	Proyecto de construcción de montaje de vía de la variante de Pajares. Línea de alta velocidad Madrid-Asturias. Tramo: túneles de Pajares-Pola de Lena	Obras	TRLCSP	29/07/2014	7.673.723,93
48	L.A.V. Asturias (variante Pajares)	4.13/20505.0062	Contrato de ejecución de las obras y realización del mantenimiento del proyecto constructivo de las instalaciones de enclavamientos, sistemas de protección del tren, telecomunicaciones fijas, control de tráfico centralizado, sistemas auxiliares y de protección y seguridad para el tramo La Robla - Pola de Lena del Corredor Norte - Noroeste de alta velocidad	Obras	Ley 31/2007	30/07/2014	47.136.575,38
49	L.A.V. Asturias (variante Pajares)	3.14/20830.0009	Proyecto de construcción de las obras civiles complementarias exteriores de la variante de Pajares. Línea de alta velocidad Madrid-Asturias. La Robla-Pola de Lena (variante de Pajares)(On 015/14)	Obras	TRLCSP	23/04/2015	3.045.953,28

## CONTRATOS FISCALIZADOS

(en euros IVA excluido)

Nº Orden	Línea	Expediente	Título	Tipo Contrato	Legislación aplicable	Fecha Formalización Contrato	Importe Adjudicación
50	L.A.V. Asturias (variante Pajares)	3.14/20830.0090	Proyecto de construcción de protecciones acústicas de la variante de Pajares. Línea de alta velocidad Madrid - Asturias. La Robla - Pola de Lena (variante de Pajares)	Obras	TRLCSP	18/06/2015	725.073,91
51	L.A.V. Asturias (variante Pajares)	4.13/20505.0061	Contrato de obras de ejecución del proyecto constructivo de las instalaciones de telecomunicaciones móviles GSM-R e infraestructura para operadores públicos de telefonía móvil para el Tramo La Robla- Pola de Lena del corredor de alta velocidad Norte - Nor (fase 1 fase 4) y mantenimiento (fase 1)	Obras	Ley 31/2007	05/04/2014	4.069.634,12
52	L.A.V. Madrid-Levante	3.9/5500.0362/9-00000	Obras de ejecución del proyecto de plataforma del nuevo acceso ferroviario de alta velocidad de Levante-Madrid - Castilla La Mancha - Comunidad Valenciana - Región de Murcia. Tramo San Isidro - Orihuela.	Obras	LCSP (Ley 30/2007)	09/06/2010	156.922.614,61
53	L.A.V. Madrid-Levante	3.14/06800.0163	Proyecto de construcción de la nueva estación de alta velocidad de Elche (Alicante) en el nuevo acceso ferroviario a Levante (On 009/14)	Obras	TRLCSP	27/11/2014	5.387.720,00
54	L.A.V. Madrid-Levante	3.13/20505.0058	Contrato de obras de ejecución del proyecto de construcción de las instalaciones de la línea aérea de contacto y sistemas asociados Para el tramo Monforte - Murcia del nuevo acceso ferroviario de alta velocidad Madrid - Castilla La Mancha - Comunidad Vale - Región de Murcia	Obras	Ley 31/2007	28/03/2014	15.105.773,99

## CONTRATOS FISCALIZADOS

(en euros IVA excluido)

Nº Orden	Línea	Expediente	Título	Tipo Contrato	Legislación aplicable	Fecha Formalización Contrato	Importe Adjudicación
55	L.A.V. Madrid-Levante	4.14/20810.0047	Ejecución de las obras y realización del mantenimiento de los centros de autotransformación y telemando de energía del tramo Monforte-Murcia del Nuevo Acceso Ferroviario de alta velocidad Madrid-Castilla La Mancha- Comunidad Valenciana-Región de Murcia	Obras	Ley 31/2007	23/12/2014	5.627.849,28
56	L.A.V. Madrid-Levante	3.14/20830.0028	Proyecto constructivo de montaje de vía. Línea de alta velocidad Monforte Del Cid-Murcia. Tramo: Túnel de Callosa-Murcia (On 022/14)	Obras	TRLCSP	20/05/2015	8.917.342,16
57	L.A.V. Madrid-Levante	4.15/20830.0174	Ejecución de las obras y realización del mantenimiento del proyecto constructivo de la subestación eléctrica de tracción provisional de Monforte del Cid (Murcia) del tramo Monforte del Cid-Murcia del nuevo acceso ferroviario de alta velocidad Madrid-Castilla Mancha-Comunidad Valenciana-Región de Murcia	Obras	Derecho privado e instrucciones internas	01/03/2016	976.832,37
58	L.A.V. Madrid-Levante	3.15/20830.0029	Obras de ejecución del proyecto de construcción de montaje de vía para el incremento de capacidad en las líneas de alta velocidad entre Madrid (Atocha) y Torrejón de Velasco y del ramal dirección Sevilla de la conexión de la L.A.V Madrid - Levante con la de Madrid- Sevilla	Obras	TRLCSP	28/08/2015	3.858.733,00
59	L.A.V. Madrid-Levante	3.14/20810.0182	Proyecto de construcción del cambiador de ancho de la Teja y Ramales de enlace. Vía y electrificación	Obras	TRLCSP	29/04/2015	5.966.043,36
60	L.A.V. Madrid-Levante	3.15/20830.0111	Servicios de asistencia técnica al proyecto constructivo y ejecución de obra de montaje de vía y electrificación nudo de la Teja - Mogente - Alcudia de Crespins	Servicios	Derecho privado e instrucciones internas	19/01/2016	323.055,79

## CONTRATOS FISCALIZADOS

(en euros IVA excluido)

Nº Orden	Línea	Expediente	Título	Tipo Contrato	Legislación aplicable	Fecha Formalización Contrato	Importe Adjudicación
61	L.A.V. Madrid-Levante	3.15/20830.0118	Servicios de asistencia técnica al proyecto constructivo y ejecución de obra De Cambio De Ancho Xátiva - Nudo De La Teja	Servicios	Derecho privado e instrucciones internas	25/01/2016	89.426,91
62	L.A.V.Madrid-Barna-Frontera Francesa	3.7/5500.0710/3-00000	Obras de ejecución y proyecto constructivo plataforma y vía. L.A.V. Madrid-Zaragoza-Barcelona-Frontera francesa. Tramo: túneles urbanos y estación de Girona. Fase 1.	Obras	TRLCSP	07/11/2007	240.198.250,00
63	L.A.V.Madrid-Barna-Frontera Francesa	3.0/5500.0083/0-00000	Servicios de asistencia para la realización de auditorias y el seguimiento de la calidad en las obras de la estructura y de los accesos a la estación de la Sagrera	Servicios	Ley 31/2007	27/08/2010	2.104.235,35
64	L.A.V. Zaragoza-Pamplona	3.14/20830.0032	Servicios para la redacción del proyecto de plataforma del corredor Cantábrico - Mediterráneo de alta velocidad. Tramo: Conexión de la línea convencional Zaragoza/Alsasua con la Línea de alta velocidad Castejón - Comarca de Pamplona (P 003/14)	Servicios	Ley 31/2007	25/11/2014	216.217,73

Fuente: Elaborado por el TCU con datos facilitados por la Entidad

## RESUMEN DE LAS RECLAMACIONES INTERPUESTAS POR LOS CONTRATISTAS Y LOS PAGOS REALIZADOS POR LA ENTIDAD

(en euros)

Nº de orden	Expediente	Línea de Alta Velocidad	Importe adjudicación	Importe reclamado	% Importe reclamado s/ adjudicado	Importe Pagado	% Importe pagado s/ reclamado
10	3.13/27507.0202	CORREDOR MEDITERRANEO	9.480.000,00	1.210.485,94	12,8%		0,0%
11	3.12/20505.0032	EJE ATLANTICO DE ALTA VELOCIDAD	27.764.554,40	2.856.754,31	10,3%		0,0%
17	3.11/06402.1271	L.A.V. MADRID-GALICIA	88.539.921,34	17.741.999,64	20,0%	3.328.122,35	18,8%
18	3.9/5500.0374/4-00000	L.A.V. MADRID-GALICIA	76.464.073,62	8.093.297,96	10,6%	2.907.686,81	35,9%
20	3.11/06402.1340	L.A.V. MADRID-GALICIA	64.713.655,00	17.856.046,70	27,6%		0,0%
21	3.11/06402.1296	L.A.V. MADRID-GALICIA	104.450.000,00	25.529.315,75	24,4%		0,0%
24	3.12/06402.0084	L.A.V. MADRID-GALICIA	31.122.847,98	7.237.063,20	23,3%		0,0%
30	3.0/5500.0121/0-00000	LAV MADRID-EXTREMADURA	54.957.796,70	3.110.914,73	5,7%		0,0%
31	3.0/5500.0340/0-00000	LAV MADRID-EXTREMADURA	40.820.884,97	8.190.640,40	20,1%		0,0%
33	3.13/06402.0055	LAV MADRID-EXTREMADURA	11.380.203,00	1.587.516,28	13,9%		0,0%
34	3.14/20830.0007	L.A.V. VALLADOLID-BURGOS-VITORIA	5.237.600,00	552.453,73	10,5%		0,0%
39	4.13/06402.0103	L.A.V. VENTA BAÑOS-PALENCIA-LEON-ASTURIAS; L.A.V. VALLADOLID-BURGOS-VITORIA	339.175.708,72	12.671.838,77	3,7%		0,0%
46	4.13/20505.0042	LAV ASTURIAS (VARIANTE PAJARES)	17.296.058,00	1.150.429,64	6,7%		0,0%
47	3.13/20505.0031	LAV ASTURIAS (VARIANTE PAJARES)	7.673.723,93	2.236.433,55	29,1%	215.767,72	9,6%
49	3.14/20830.0009	LAV ASTURIAS (VARIANTE PAJARES)	3.045.953,28	304.893,87	10,0%	0,00	0,0%
53	3.14/06800.0163	LAV MADRID - LEVANTE	5.387.720,00	545.921,54	10,1%	408.870,58	74,9%
54	3.13/20505.0058	LAV MADRID - LEVANTE	15.105.773,99	2.560.299,34	16,9%	2.560.299,34	100,0%
56	3.14/20830.0028	LAV MADRID - LEVANTE	8.917.342,16	5.361.415,40	60,1%	2.984.786,68	55,7%
58	3.15/20830.0029	LAV MADRID - LEVANTE	3.858.733,00	8.688.549,35	225,2%		0,0%
<b>TOTAL</b>			<b>915.392.550,09</b>	<b>127.486.270,10</b>	<b>13,9%</b>	<b>12.405.533,48</b>	<b>9,7%</b>

Fuente: Elaborado por el TCu con datos facilitados por Entidad



**ALEGACIONES FORMULADAS**



## **ÍNDICE DE ALEGACIONES FORMULADAS**

---

- ALEGACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTA DE ADIF-AV
- ALEGACIONES FORMULADAS POR LA ANTERIOR MINISTRA DE FOMENTO DESDE DICIEMBRE DE 2011 A JUNIO 2016



- ALEGACIONES FORMULADAS POR LA PRESIDENTA DE ADIF-AV



TRIBUNAL DE  
CUENTAS

REGISTRO GENERAL. OFICINA PRINCIPAL

E 201900100006996

20/11/2019 09:54:55

CSV: 77456-71945-75617-54510

**Sr. D. Felipe García Ortiz.**Consejero  
Sección de Fiscalización  
Departamento de Empresas Estatales y  
otros Entes Públicos  
TRIBUNAL DE CUENTAS  
Calle Fuencarral, 81  
28004 -Madrid-

Examinado el *Anteproyecto de informe de fiscalización de los expedientes de suspensión de contratos que han afectado a las líneas férreas de alta velocidad durante los ejercicios 2014 a 2017*, remitido por ese Departamento de Empresas Estatales y otros Entes Públicos del Tribunal de Cuentas el pasado día 23 de octubre de 2019, y dentro del plazo prorrogado concedido al efecto, adjunto se remiten las alegaciones de ésta entidad pública empresarial ADIF-Alta Velocidad al referido Anteproyecto de Informe.

LA PRESIDENTA DE LA E.P.E. ADIF-ALTA VELOCIDAD

Firmado electronicamente por: ISABEL PARDO DE  
VERA POSADA  
19.11.2019 18:08:05 CET**Fdo.: Isabel Pardo de Vera Posada**

## ALEGACIONES AL ANTEPROYECTO DE INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LOS EXPEDIENTES DE SUSPENSIÓN DE CONTRATOS QUE HAN AFECTADO A LAS LÍNEAS FÉRREAS DE ALTA VELOCIDAD DURANTE LOS EJERCICIOS 2014 A 2017.

En relación con el *"Anteproyecto de informe de fiscalización de los expedientes de suspensión de contratos que han afectado a las líneas férreas de alta velocidad durante los ejercicios 2014 a 2017"*, de conformidad con lo establecido en el artículo 44 de la Ley 7/1998, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas, y atendiendo a las observaciones y conclusiones que en el mismo se recogen, se formulan, siguiendo el orden de los epígrafes y sus conclusiones correspondientes, las siguientes

### ALEGACIONES:

#### **PRIMERA.- Análisis de los aspectos formales de los expedientes de contratación afectados por las suspensiones.**

Señala el Anteproyecto de Informe en su conclusión III.2, que *"Ni el manual de procedimiento para los contratos sujetos a la Ley 31/2007 (las obras de electrificación y señalización, el mantenimiento de la infraestructura y la gestión de los sistemas de control, circulación y seguridad en el tráfico de importe superior 5.000.000 euros y los contratos de servicios y suministros de importe superior a 400.000 euros) ni las Instrucciones Internas para los contratos excluidos de la aplicación de la citada disposición que se celebren en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, establecen plazos para la aprobación del acuerdo de suspensión, el levantamiento del acta de suspensión y del anexo que debe acompañar aquella."*

Asimismo, la Recomendación quinta, del citado Anteproyecto, que *"Sería aconsejable que ADIF-AV incorporase en los manuales de procedimiento para los contratos sujetos a la Ley 31/2007 que se celebren en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, los plazos para la aprobación del acuerdo de suspensión, el del acta de suspensión y el plazo para presentar el anexo que debe acompañar al acta en los contratos de obras."*

A este respecto, conviene aclarar que los contratos a los que se refiere el Anteproyecto de informe en la citada Conclusión y en la Recomendación quinta, son de carácter privado y, por tanto, se trata de contratos cuyos efectos y extinción se rigen, íntegramente, por el derecho privado, y no por las disposiciones legales o reglamentarias de estricta aplicación a los contratos de naturaleza administrativa; constituyendo la suspensión de los contratos un supuesto típico de incidencia contractual, que se incardina en los efectos contractuales.

De otro lado, y en lo relativo a los plazos, a los que se refiere ese Tribunal, éstos no son otros que aquellos que se encuentran establecidos en las disposiciones normativas que resultan aplicables a los reiterados "efectos" de los contratos administrativos, razón por la cual, las normas y manuales de la Entidad, que regulan los procedimientos de aplicación a los efectos y extinción de los contratos privados, no incluían tales lazos.



No obstante lo anterior, esta Entidad comparte el propósito de la Recomendación quinta formulada por el equipo auditor del Tribunal y, en tal sentido, y con el objeto de incorporar la misma a los procedimientos de la Entidad, ha comunicado con fecha 13 de noviembre 2019, una Instrucción, que se adjunta como anexo IX al presente escrito, por la que se traslada a órganos internos de ADIF y de ADIF-Alta Velocidad, la necesidad de que, en aquellos contratos de obras que no se hallen sujetos a la vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, la adopción del Acuerdo de suspensión, el levantamiento del acta correspondiente al mismo y la elaboración del anexo que ha de acompañarla deberán respetar, en todo caso, los plazos señalados en dicha Ley de Contratos del Sector Público.

## **SEGUNDA.- Análisis de las causas que han motivado las suspensiones.**

El alcance principal de la fiscalización llevada a cabo por el Tribunal de Cuentas lo constituye el análisis de los expedientes de contratación, del periodo 2014-2017, en los que se han producido suspensiones durante su ejecución, para ello el Tribunal de Cuentas ha llevado a cabo un análisis de las causas que motivaron las citadas suspensiones sobre una muestra de los expedientes en los que se han producido incidencias significativas. Según el anteproyecto (página 22) en el periodo fiscalizado se encontraban 907 expedientes en vigor de los que 113 (un 12,5% del total) fueron objeto de suspensión, y sobre los que se ha seleccionado para su análisis 64 expedientes.

El análisis detallado de cada uno de los 64 expedientes objeto de la muestra se encuentra reflejado en el apartado II.2 del Anteproyecto de Informe, y las conclusiones derivadas del citado análisis acerca de las causas que han motivado las suspensiones se contienen en el apartado III.3 del mismo.

Señalar que, tal y como el propio Tribunal indica, el análisis se ha realizado tomando para la muestra aquellos expedientes que representan incidencias significativas, *“tales como que la suspensión del contrato haya originado la resolución del mismo o haya derivado para la Entidad contratante en la obligación de abonar al contratista los daños y perjuicios efectivamente sufridos por éste, que las suspensiones hubiesen sido autorizadas inmediatamente después del comienzo de los trabajos, o bien que hayan ocasionado ampliaciones del plazo de ejecución o, incluso, la tramitación de expedientes”,* y que *“para la elaboración de la muestra se ha realizado la selección de expedientes dando prioridad a aquellas líneas que presentan un mayor número de contratos suspendidos”.*

Es decir, se han tomado como muestra, de un lado, los expedientes relativos a las Líneas de Alta Velocidad que presentan un mayor número de expedientes suspendidos y, de otro lado, aquellos expedientes en los que se han producido incidencias significativas, lo que implica que, para la realización de la fiscalización se han tenido en cuenta aquellos casos en los que la gestión de los contratos ha estado revestida de una gran complejidad, por cuanto que se han desarrollado en un entorno extraordinariamente complejo, y se trata de trabajos de una muy elevada complejidad técnica, dando lugar tales condicionantes a las incidencias analizadas por el Tribunal de Cuentas.

Del análisis de tales supuestos se han de extraer conclusiones y recomendaciones de aplicación a entornos y trabajos de complejidad similar a la analizada, no obstante, cabe señalar que en el periodo fiscalizado no todos los expedientes gestionados por la Entidad se han desarrollado en tales condiciones, así, de los 907 expedientes en vigor, únicamente un 12,5% han sido objeto de suspensión.



Del resultado del análisis de las causas que han motivado las suspensiones analizadas por el Tribunal de Cuentas, se concluye que las mismas pueden agruparse en las siguientes cinco categorías:

- Suspensiones debidas a circunstancias existentes desde el inicio de los trabajos que imposibilitan continuar con los mismos (Representan un 9%).
- Suspensiones derivadas de modificaciones de los proyectos constructivos (32%).
- Suspensiones de contratos cuya ejecución dependía del avance de otros trabajos o de otros contratos (35%).
- Suspensiones por falta de coordinación entre las distintas administraciones públicas intervinientes (9%).
- Suspensiones debidas a otras causas (14%).

Desde un punto de vista estrictamente administrativo cabe señalar que, del análisis efectuado por el Tribunal de Cuentas no se desprende, en ningún caso, que las suspensiones acordadas no fueran procedentes, lo cual implica que, al margen de la valoración de las causas que las han motivado y ante la concurrencia de las mismas, la Entidad ha actuado conforme a las prescripciones legales y normativas de aplicación a los contratos, es decir decretando la suspensión de la ejecución de las prestaciones hasta la superación de los motivos que las hubieran provocado.

En este sentido cabe señalar que, las diferentes disposiciones de aplicación a los expedientes analizados contemplan la suspensión de la ejecución de los contratos como una incidencia reglada prevista a nivel normativo, que ha de acordarse en aquellos supuestos en los que las circunstancias concurrentes determinen la imposibilidad de continuar con la ejecución de los contratos, por lo que cabe concluir que ADIF-AV ha aplicado, a los supuestos analizados, una consecuencia prevista por el ordenamiento jurídico, procediendo debidamente a acordar la suspensión de los contratos cuando ha sido necesario.

Otra cuestión es la relativa a si las causas que determinaron la suspensión de la ejecución de los contratos pudieran haber sido evitadas, o no, incrementando, como señala ese Tribunal, los esfuerzos en las fases de planificación y proyección, o aumentando las acciones tendentes a una mayor coordinación; siendo necesario insistir que, ante la concurrencia efectiva y real de tales circunstancias, la Entidad lo que ha hecho es aplicar la previsión normativa consistente en decretar la suspensión de los contratos.

En cuanto al **análisis de las causas que han determinado la suspensión de los contratos**, es preciso, en lo que al presente escrito de alegaciones se refiere, y desde el punto de vista contractual, centrarse en aquellas que derivan de la modificación de los proyectos constructivos:

**I).** - En este sentido, cabe destacar que la suspensión de los contratos, ante la necesidad de tramitar la modificación de los mismos, forma parte de los supuestos contemplados en las disposiciones legales que resultan de aplicación.

Tanto el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas de 2001, como la Ley de Contratos del Sector Público de 2007, el Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público de 2011, y, por último, la vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, contemplan, de forma expresa que, cuando



sea necesario proceder a la modificación de un contrato, este hecho podrá determinar la suspensión de su ejecución, hasta la aprobación y formalización de la modificación correspondiente, de forma que, ante tales supuestos, las disposiciones legales citadas, señalan la posibilidad de que, bajo el cumplimiento de los requisitos previstos en dichas Leyes, se pueda acordar, en su caso, la continuación provisional de las obras durante su tramitación.

De lo anterior se deduce que, la necesidad de introducir modificaciones en los proyectos constructivos cuya ejecución constituye el objeto del contrato de obras, determina, a su vez, la necesidad de paralizar la ejecución del contrato hasta en tanto en cuanto se haya aprobado dicha modificación, salvo que se haya acordado su continuación provisional.

Por tanto, se ha de concluir que, en los supuestos analizados por el equipo auditor del Tribunal, esta Entidad ha actuado en cumplimiento de tales previsiones legales, acordando la suspensión de los contratos, como consecuencia de la necesidad de proceder a su modificación.

Sentado todo lo anterior, y considerando que las suspensiones examinadas han sido acordadas en observancia de las disposiciones legales que resultaban de aplicación, resulta preciso señalar que, a juicio de esta Entidad, el Tribunal de Cuentas ha realizado un análisis de las causas que han dado lugar a la necesidad de proceder a la modificación de los contratos, no al hecho de la suspensión en sí, por cuanto que ésta se debe a la tramitación de las modificaciones.

A este respecto, cabe recordar las alegaciones que, sobre este tipo de incidencias contractuales, han sido formuladas por esta Entidad con ocasión de Informes de Fiscalización anteriores, como por ejemplo la Alegaciones al *Informe de Fiscalización de la actividad contractual del Sector Público Empresarial Estatal no Financiero, a partir de la información proporcionada por la plataforma de rendición telemática de la contratación, en los ejercicios 2015 y 2016*, aprobado por el Pleno del Tribunal el 27 de septiembre de 2018; alegaciones que se resumen en lo siguiente:

En relación a los contratos de obras complementarias y a las modificaciones de los contratos a los que se refiere el Anteproyecto de Informe de fiscalización, cabe indicar que los mismos, en aplicación de la legislación vigente, fueron tramitados al haber apreciado la Entidad la concurrencia de las causas y los requisitos normativamente previstas para su aprobación.

Tanto la aprobación de las modificaciones de los contratos como la adjudicación de obras complementarias son actuaciones que tras la adjudicación de un determinado contrato, se han de ejecutar como consecuencia de la apreciación de la concurrencia de los requisitos previstos en la legislación de aplicación, la apreciación de la concurrencia de tales requisitos, pues, ha de realizarse al tiempo en que se verifica la necesidad de proceder a ejecutar las mencionadas actuaciones, y en consecuencia, al tiempo de ejecutarse el contrato de obras en cuestión.

En el ámbito del Ministerio de Fomento, y por tanto en ADIF AV, en la tramitación de un expediente de obras complementarias y en la tramitación de las modificaciones de los contratos, participan tanto los servicios técnicos y jurídicos de la Entidad como la Inspección General de Servicios del Ministerio de Fomento. Estos órganos intervinientes en el proceso verifican, en el momento de producirse, la concurrencia de las circunstancias legalmente habilitantes para proceder a



tramitar el expediente de obras complementarias o el expediente de modificación contractual

Hay que destacar que, en la tramitación de los expedientes de obras complementarias o de modificación de contratos de obras objeto de fiscalización, y en aplicación de la legislación vigente en materia de contratación, se han recabado, con carácter previo a su aprobación, cuantos informes técnicos, económicos y jurídicos son preceptivos, y en base a los mismos se ha adoptado la decisión correspondiente.

Entre dichos informes, destacan los emitidos por los Directores de Obra del Contrato, por la Oficina de Supervisión de ADIF, por la Asesoría Jurídica y, en especial, los informes preceptivos de la Inspección General del Ministerio de Fomento, que concluyen informando sobre las actuaciones incluidas en las propuestas correspondientes, sobre su carácter de obras complementarias o de modificación de los contratos, y sobre la concurrencia de las causas legalmente establecidas para su tramitación.

A pesar de ello, el Tribunal de Cuentas cuestiona el procedimiento seguido en los contratos fiscalizados y la concurrencia de las causas determinantes de la concurrencia de los requisitos establecidos para su tramitación.

A este respecto, debe tenerse en cuenta que los expedientes objeto de fiscalización, son contratos extraordinariamente complejos desde el punto de vista técnico, que implican la realización de obras de infraestructura lineal, abarcando, en consecuencia, grandes extensiones de terreno. Tales proyectos se componen de un gran número de obras singulares (viaductos, túneles, obras de drenaje, reposición de servicios, terraplenes, desmontes) en los que no ha de resultar extraño que surjan circunstancias imprevistas que conlleven la necesidad de realizar obras complementarias o, en su caso, de proceder a su modificación.

Así, tanto los informes de la Inspección, que son preceptivos pero no vinculantes, como los informes elaborados por los servicios técnicos de Adif, contienen manifestaciones de un importante contenido y calado técnico, y son realizados por profesionales con la titulación y experiencia requerida para su emisión, y en definitiva, son los informes que sirven de base para que el órgano de contratación tome una decisión al respecto.

Con esta afirmación se pretende hacer ver que, es muy distinto verificar los procedimientos y trámites desarrollados en la tramitación de incidencias, a fin de determinar si los mismos se han desarrollado conforme a lo que indican las disposiciones de aplicación, a tratar de realizar una valoración o examen sobre las cuestiones técnicas evaluadas por los expertos intervinientes en los procesos.

En este sentido, indicar que no son pocas las ocasiones en las que los Tribunales han manifestado al respecto de las valoraciones técnicas que *"...debe considerarse que responde a una valoración de elementos técnicos que en buena medida pueden ser apreciados en función de parámetros o de criterios cuyo control jurídico es limitado. Aún así, es evidente que hay aspectos que, aún siendo difíciles de controlar jurídicamente por venir determinados por la aplicación de conceptos jurídicos indeterminados, pueden y deben ser controlados en esta instancia. No se quiere decir con ello, sin embargo, que el resultado de estas valoraciones no puedan ser objeto de análisis por parte de este Tribunal sino que este análisis, sin necesidad de entrar en la apreciación de los criterios puramente técnicos, debe*



*quedar limitado de forma exclusiva a los aspectos formales de valoración, tales como las normas de competencia o de procedimiento, a que en la valoración no se hayan aplicado criterios de arbitrariedad o discriminatorios o que finalmente no se haya incurrido en error material al efectuarla. Fuera de estos aspectos, el Tribunal debe respetar los resultados de dicha valoración...”*

Sobre la base de los citados informes técnicos ADIF AV procedió a aprobar las modificaciones correspondientes o a tramitar las obras complementarias. En otras palabras, cuando en los informes emitidos por los técnicos en base a su pericia y capacidad profesional, se han apreciado que, si bien la continuación de la ejecución de un determinado contrato requería la previa modificación del proyecto pero, sin embargo, la modificación precedente o no reunía los requisitos o no se basaba en las causas previstas normativamente para ello, Adif AV, en cumplimiento de las disposiciones de aplicación, ha procedido a resolver los contratos correspondientes, precisamente, por haber apreciado que las modificaciones que requerían no reunían los requisitos establecidos, lo cual resulta plenamente acreditado por cuanto que tal y como indica el propio Anteproyecto de Informe hay varios contratos que fueron rescindidos por haber apreciado la Entidad que requerían de una modificación que no cumplía los requerimientos previstos en las normas que les resultan de aplicación.

Cabe traer a colación el Informe de control permanente realizado por la Intervención Delegada de la IGAE en Adif relativo a “Plan de Control Financiero Permanente 2012. Actuación: Incidencias contractuales en las obras. Ley 30 y Ley 31 de 2007”, que incluye, entre sus cuestiones, las ahora fiscalizadas por el Tribunal sobre la tramitación de obras complementarias, y modificados de contratos de obras, y que tenía por objetivo el *“analizar, desde el punto de vista de legalidad y del aspecto económico – financiero (...) la tramitación y la ejecución de los expedientes de incidencias contractuales producidas en los contratos de ejecución de obras en las líneas de Alta Velocidad”*, y entre cuyas Conclusiones y Recomendaciones se indica de forma expresa que: *“con carácter general, ADIF aplica las normas correspondientes en la tramitación y aprobación de las incidencias contractuales y tiene elaborados procedimientos internos para la correcta tramitación de estos expedientes, adaptando estos cada vez que la norma de referencia cambia”*.

Por último, y volviendo a las alegaciones que nos ocupan, es preciso señalar que, dado el periodo temporal al que se refiere la fiscalización efectuada (años 2014 a 2017), las disposiciones legislativas que resultan de aplicación a los contratos analizados no se encuentran actualmente en vigor, sino que aquellas relativas a los contratos del sector público han sido derogadas como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, la cual contiene una regulación de la modificación de los contratos sustancialmente diferente a la que recogían las disposiciones precedentes.

En efecto, tanto la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/24/UE como la referida 9/2017 (LCSP), mediante la que se trasponen al Ordenamiento Jurídico español, dicha Directiva y, también, la 2014/23/UE, han llevado a cabo una regulación de la modificación de los contratos que reviste menor nivel de exigencia que la que se hallaba establecida en las disposiciones normativas anteriores, siendo uno de los motivos en los que se asienta este nuevo marco legal, la necesidad de dotar de cierta flexibilidad a la ejecución de los contratos, de forma que se permita, en mayor medida a como lo hacía la legislación previa, la posibilidad de introducir modificaciones en los mismos para adaptarlos a las circunstancias que requiera su ejecución.



En este sentido, los Considerandos 107 y ss. de la citada Directiva prevén que, *"...En todo momento debe ser posible introducir modificaciones en el contrato que representen un cambio menor de su valor hasta un determinado valor sin que sea necesario seguir un nuevo procedimiento de contratación. Para ello, con el fin de garantizar la seguridad jurídica, la presente Directiva debe disponer umbrales de minimis, por debajo de los cuales no sea necesario un nuevo procedimiento de contratación. Las modificaciones del contrato, por encima de dichos umbrales, deberían ser posibles sin la necesidad de seguir un nuevo procedimiento de contratación, en la medida en que cumplan las correspondientes condiciones establecidas en la presente Directiva. Los poderes adjudicadores pueden tener que enfrentarse a situaciones en las que resulten necesarias obras, suministros o servicios adicionales; en tales casos, puede estar justificada una modificación del contrato inicial sin nuevo procedimiento de contratación, en particular cuando las entregas adicionales constituyan, bien una sustitución parcial, bien una ampliación de los servicios o de los suministros o de las instalaciones existentes, cuando un cambio de proveedor obligue al poder adjudicador a adquirir material, obras o servicios con características técnicas diferentes, dando lugar a incompatibilidades o a dificultades técnicas de uso y de mantenimiento desproporcionadas"*.

Con esta afirmación no se pretende cuestionar, en modo alguno, que la fiscalización efectuada lo fuera a la vista de la nueva Directiva o de la LCSP, pero sí se pretende destacar el hecho de que esta materia, la relativa a las modificaciones de los contratos, ha sido objeto de una importante y profunda modificación, por lo que al menos una parte de las conclusiones o recomendaciones que se derivan del análisis efectuado por el Tribunal de Cuentas, no resultarían de aplicación respecto de los contratos sujetos al nuevo régimen normativo.

II). - En el apartado 12 de la conclusión III.3 se hace referencia a aquellas suspensiones que han tenido lugar en base a otras causas, y se señalan, entre otras, la falta de disponibilidad de crédito o toma de decisiones, incumplimientos de disposiciones legales o circunstancias climatológicas adversas, sin embargo del desarrollo que se contiene en la citada conclusión III.3, no se alcanza a identificar cuáles son los incumplimientos legales que determinaron las citadas suspensiones.

En efecto, en el mencionado desarrollo se hace referencia al expediente número 23 de la muestra, en el que la suspensión tuvo lugar al haberse superado los plazos legalmente señalados para proceder a la aprobación técnica y económica de los modificados, cuando se hubiera acordado la continuación provisional de las obras, sin que tales aprobaciones se hubieran efectuado.

Respecto a dicho expediente, y a juicio de esta Entidad, no se ha producido incumplimiento de disposición legal alguna, más bien al contrario, se ha actuado en cumplimiento de las previsiones normativas que permiten la autorización de continuación provisional de las obras, para evitar tener que suspender la ejecución de un contrato que requiere de su modificación. Dicha continuación provisional no lo es por un periodo de tiempo indeterminado, sino que se mantiene durante un plazo en el cual se ha de producir la aprobación técnica y económica de la modificación, de forma que, si finalizado dicho plazo no se han llevado a cabo tales aprobaciones, el efecto legal que se produce es, precisamente, la suspensión del contrato. Por lo que la suspensión acordada en el caso del expediente nº 23 se ha realizado en cumplimiento de las disposiciones legales.



Por último, y en lo que a la **convalidación de actuaciones se refiere**, se ha de significar que, el Anteproyecto de Informe de Fiscalización, tanto en el análisis de los expedientes como en sus conclusiones, contiene varias referencias a las **convalidaciones de actuaciones** que fueron acordadas por ADIF-AV.

A este respecto, en la conclusión III.3.9 del Anteproyecto de Informe de Fiscalización se indica lo siguiente:

*“Finalmente, es preciso poner de manifiesto que algunos de los proyectos modificados que motivaron la suspensión del contrato se tramitaron para convalidar actuaciones ya ejecutadas sin cobertura contractual y sin que respondieran a situaciones de emergencia. Conviene subrayar que la convalidación, concebida como la acción y efecto de confirmar o revalidar un acto jurídico que de suyo se encuentra viciado de nulidad relativa, para que resulte eficaz, cobra un especial significado en el ámbito de la contratación del sector público, en primer lugar, porque el carácter formal de esta viene expresamente establecido en el artículo 28, tanto de la LCSP/2007 como del TRLCSP, que no admiten que se pueda contratar verbalmente, salvo si el contrato ostenta ex lege el carácter de emergencia, y, en segundo lugar, porque implica que precisamente se ha actuado omitiendo trámites esenciales del procedimiento que no tienen otra finalidad que garantizar importantes principios que rigen la contratación del sector público, como son la publicidad, la transparencia y el control y eficiente utilización de los fondos públicos, entre otros”.*

En primer lugar, conviene aclarar que, **ADIF-AV no ha tramitado las modificaciones correspondientes para convalidar las actuaciones ejecutadas sin cobertura contractual**, sino que, al proceder a la tramitación de tales modificaciones, se ha apreciado la existencia de actuaciones ejecutadas sin la debida cobertura, es decir a la constatación de que parte de las actuaciones, ya incluidas en la propuesta de autorización a la tramitación de la modificación correspondiente, se ejecutaron con antelación a la aprobación y formalización del modificado, procediéndose, en consecuencia, en la tramitación de tal modificación, a convalidar las mismas o a su declaración de abono.

Sentado todo lo anterior, esta Entidad considera que las citadas actuaciones se ejecutaron indebidamente, sin haberse formalizado previamente el contrato, suponiendo la convalidación de actuaciones un supuesto total y absolutamente excepcional en la tramitación de los expedientes cuya utilización, en ningún caso, se ha de contemplar como un mecanismo de tramitación ordinario, sino que, al contrario, se trata de un instrumento que determina el proceder de la Entidad ante actuaciones desarrolladas al margen de los procedimientos ordinarios y de las formas exigidas por las normas reguladoras del actuar contractual de esta Entidad, al haberse desarrollado actuaciones prescindiendo de los procedimientos aprobados, lo que supone una quiebra del principio de contratación formal que preside la actuación ADIF-AV.

No obstante, y encontrándose la Entidad contratante ante obras ya ejecutadas, el correcto proceder con respecto a dichas actuaciones, pasa, necesariamente, bien por su convalidación, o, bien, por su declaración de abono.

A este respecto, cabe traer nuevamente a colación el Informe de control de la Intervención Delegada en la entidad relativo a *“Plan de Control Financiero Permanente 2012. Actuación: Incidencias contractuales en las obras. Ley 30 y Ley 31 de 2007”*, en el que se realizan una serie de observaciones y recomendaciones que han sido recogidas en los documentos denominados *“Criterios de Gestión ante la ejecución de actuaciones sin cobertura contractual”*, recogiendo así la recomendación efectuada por la Intervención Delegada según la cual *“se recomienda elaborar unas directrices de actuación para no*



*tener que recurrir al proceso de convalidación y caso de llegarse al mismo regular la correcta tramitación de estos expedientes, particularmente la consideración del proyecto en su integridad, tanto para la formalización del contrato, como para la constitución de la garantía”.*

En definitiva, ante este tipo de actuaciones, y tal y como ha señalado en varias ocasiones la Asesoría Jurídica de la Entidad, mediante la convalidación o mediante su declaración de abono se pretende regularizar las consecuencias económicas derivadas de actuaciones ya ejecutadas no previstas contractualmente y no abonadas.

Tal y como ha señalado la consolidada doctrina del Tribunal Supremo (entre otras, sentencias de fechas 21/03/1991, 20/07/2005, 02/10/2006, 18/12/2007, 28/04/2008 y 23/03/2015), cuando esta situación se produce, es preciso evitar, con dicho abono, un eventual enriquecimiento injusto, por parte de la Entidad, a costa del tercero de buena fe:

*“El enriquecimiento sin causa viene a corregir situaciones de total desequilibrio, en relaciones que, carentes de ropaje jurídico, materialmente han existido produciendo beneficios concretos en una de las partes, a costa de la otra. Con ello se originan unos efectos sin causa -enriquecimiento y empobrecimiento- al no venir respaldados por las formas exigidas en el régimen administrativo. Mas estos efectos, sin causa, por la forma, se convierten en determinantes de la causa que los corrige y repara”. (STS 21/03/1991, RJ 1991, 2013).*

Respecto al procedimiento que ha de seguir el órgano de contratación para calcular, con las debidas garantías, la cuantía de lo debido, no se pueden utilizar las normas reguladoras de los contratos del Sector Público por ser un acto ex lege (*“La causa del abono no es la causa del contrato- inexistente en lo formal-, sino la causa de que no se produzca un enriquecimiento y un empobrecimiento sin causa”. STS 21/03/1991, RJ 1991, 2013*). Tampoco se consideran de aplicación las normas que rigen la responsabilidad patrimonial de la Administración porque para ello sería necesario que existiera una lesión resarcible imputable a la misma, cuyo primer requisito sería la antijuridicidad del daño relacionado con la actuación administrativa (Dictámenes 1204/2006 y 1008/2008 del Consejo de Estado).

En este sentido, la Junta Superior de Contratación de la Comunidad Valenciana ha examinado esta cuestión en su Informe 9/2014 de 24 de noviembre de 2014. Dicho Informe recoge la Doctrina jurisprudencial que obliga a pagar el coste de las obras realizadas de acuerdo con las instrucciones u órdenes impartidas por la dirección facultativa de la obra designada por la propia Administración:

*“La jurisprudencia ha reiterado en numerosas ocasiones que si se ejecutan unidades de obra con el conocimiento y el consentimiento de la Administración y en su beneficio, ha de reconocerse a la empresa contratista que las realizó el derecho a su abono, puesto que el exceso en la ejecución de las obras, efectivamente realizado para la Administración, de acuerdo con las instrucciones u órdenes impartidas por la dirección facultativa de la obra designada por la propia Administración, produce para ésta un enriquecimiento injusto que correlativamente comporta para ella la obligación de pagar el coste de dichas obras.*

*Como muestra de lo expuesto, valga la Sentencia de 15/12/2011 de la Sala 3ª del Tribunal Supremo (TS), dictada en un recurso de casación (rec. 4643/2008) y confirmatoria de otra sentencia, de 1 de julio de 2008, del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en la que el tribunal (TS) manifiesta lo siguiente:*



*'Como se aprecia en la sentencia recurrida, deben tenerse en cuenta, como ciertamente significativos, los siguientes extremos:*

*1º) Se ejecutaron unidades de obra dispuestas por la Administración contratante y se realizaron además con el conocimiento y el consentimiento de la Administración y si fueron realizadas, asimismo, en su beneficio, ha de reconocerse a la empresa que las realizó el derecho a su abono conforme a reiterada doctrina de esta Sala, que cita expresamente la propia sentencia impugnada.*

*2º) El exceso en la ejecución de las obras, efectivamente realizado y entregado a la Administración, como consecuencia de actos de la propia Administración o de la dirección facultativa de la obra, produce un enriquecimiento para la misma Administración y un consiguiente empobrecimiento para la empresa contratista, que impone a aquella Administración Pública la obligación de pagar, en virtud de la doctrina del enriquecimiento injusto, aplicable a los contratos administrativos como corrección al principio de su inalterabilidad."*

Esta consolidada Doctrina jurisprudencial hace previsible que, en el caso de no proceder a abonar el coste de dichas obras, su reclamación judicial por el contratista determinaría, no sólo una condena a ADIF-Alta Velocidad a abonar dicho coste, sino también a abonar todas las costas procesales causadas (enumeradas en el art. 241.1 de la LEC) por mor del criterio del vencimiento establecido en el art. 394 de la LEC. Procede, pues, regularizar las consecuencias económicas derivadas de actuaciones ya ejecutadas con anterioridad a su reclamación judicial por el contratista.

A nivel interno de la entidad se ha establecido un procedimiento de gestión de dichas actuaciones, suscrito por el Presidente de ADIF-Alta Velocidad el 8 de abril de 2016, que se ha concretado en los **"Criterios de gestión ante la ejecución de actuaciones sin cobertura contractual"**.

En el citado documento se señala como de ejecución inexcusable que *"(...) se tramite la incidencia contractual bajo cuya cobertura debieron haberse realizado dichas actuaciones"*, pues *"(...) el hecho de que, sin seguir la tramitación preceptiva, se hayan ejecutado actuaciones propias de una modificación de contrato, de una obra complementaria o de emergencia, no implica que la declaración (de abono) venga a sustituir y a convertir en actuaciones innecesarias, la autorización de redacción del proyecto modificado, su redacción, supervisión y aprobación técnica y, finalmente, la formalización del contrato modificado, del control de obras complementarias, ni la declaración, en su caso, de las obras de emergencia"*.

En definitiva, se ha venido considerando que la convalidación o la declaración de abono constituyen un instrumento para regularizar las consecuencias económicas derivadas de actuaciones ejecutadas, no previstas contractualmente, y no abonadas. Este instrumento se estima adecuado, y ello, como consecuencia de la obligatoriedad de restablecer el justo equilibrio entre las prestaciones de las partes, evitando así el enriquecimiento injusto de las entidades.

Además, cabe reseñar que la entidad implantó mejoras en sus sistemas de control interno para que dejasen de ejecutarse actuaciones sin la debida cobertura contractual, entre las que cabe destacar:

- Elaboración de un Manual de Dirección de Obra.



- Refuerzo de la formación para todos los técnicos involucrados en tareas de gestión de obras.
- Revisión del Procedimiento Medición de Obra Ejecutada y Certificaciones de Obra, en el que se establece la obligación de documentar la medición de las unidades de obra que componen la relación valorada para asegurar la correcta trazabilidad de las mediciones que se incorporan en cada certificación mensual. Este procedimiento, se está reforzando actualmente mediante la incorporación de un repositorio informático en el que gestionar esta evidencia, mejorando la pista de auditoría de las mediciones certificadas.
- Implantación de firma electrónica para agilizar los trámites administrativos básicos de las incidencias contractuales, así como creación de un sistema de alertas de los hitos administrativos más relevantes.
- Revisión de los pliegos de los contratos de servicios de asistencia y control de obra, asegurando la correcta dotación de los mismos para que contemplen unidades relativas a la redacción y confección de proyectos modificados, proyectos de liquidación y proyectos as-built, de forma que el Director de Obra tenga el adecuado apoyo técnico para el correcto desarrollo de dichos proyectos. Asimismo, se ha redactado una condición para su inclusión en los Pliegos de dichos contratos que imponga a las Asistencias Técnicas la puesta a disposición de ADIF-AV de toda la documentación e información asociada a la ejecución en el formato y parámetros determinados por la entidad para poder realizar los seguimientos, comprobaciones y auditorías que se estimen oportunos, tanto durante el desarrollo de las obras como a posteriori.

Fruto de las medidas implantadas se puede afirmar que las declaraciones de abono que están en trámite corresponden, en su mayoría, a declaraciones asociadas a contratos cuya ejecución de unidades sin cobertura contractual se ha realizado en un marco temporal anterior al 2014.

Además de las medidas ya aplicadas, existen otras que se encuentran actualmente en análisis y ejecución tales como:

- Análisis de las causas de los modificados tramitados a lo largo de los últimos años, de forma que se trata de extraer lecciones sobre aquellos puntos de los proyectos que presentan errores con mayor tasa de repetición, con el fin de corregirlas y lograr proyectos de la máxima calidad.
- Puesta en marcha grupos de trabajo multidisciplinares que están revisando los pliegos de prescripciones técnicas particulares y las bases de precios para lograr la mejor homogeneización y coherencia en los mismos.
- Establecimiento de una segunda línea de control de índole técnico-económico que permita, mediante visitas a obras comprobar la correcta aplicación de los procedimientos de medición de obra y el fiel reflejo de la realidad de la obra ejecutada en las relaciones valoradas.

Para terminar, y enfocado a un plazo más largo, la entidad ha comenzado a adoptar medidas destinadas a posibilitar la implantación de la modelización digital, más conocida como metodología BIM (*Building Information Modelling*), de acuerdo con la estrategia del Ministerio de Fomento encaminada al uso de dicha metodología de forma generalizada en las obras públicas en el medio plazo. La metodología BIM, gracias a la modelización



digital del terreno y del proyecto a ejecutar, permitirá realizar una monitorización de detalle y a distancia de la ejecución del proyecto, además de garantizar el correcto traspaso de información a lo largo de todo el ciclo de vida de la infraestructura (proyecto- construcción- explotación y mantenimiento), mediante su vinculación directa con la gestión de activos.

### **TERCERA: Análisis específico de los modificados.**

Se refiere el Tribunal de Cuentas, en la conclusión III.4, a los datos derivados del análisis de las modificaciones de los contratos analizados que no dieron lugar a su suspensión (párrafo primero) y a los datos que se derivan de los modificados de los expedientes fiscalizados, con independencia de si estaban o no relacionados con la suspensión (párrafo segundo).

Es de destacar del contenido de esta conclusión la referencia que se contiene en su segundo párrafo al expediente nº 13 de la muestra.

Según el Anteproyecto, *"...en el expediente nº 13 una de las modificaciones de las que fue objeto implicó una minoración del 58,48% sobre el precio de adjudicación, por lo que podría considerarse una alteración de las condiciones esenciales de la licitación y adjudicación de los contratos al no ajustarse a los límites legales"*.

En la página 42 del Anteproyecto se contiene el análisis detallado del expediente a través del cual el Tribunal llega a la conclusión citada. Según el contenido del análisis: *"...Dicha modificación aprobada...no se ajustó a lo dispuesto en los apartados 2 y 3 del artículo 107 del TRLCSP, en los que se establece que la modificación de los contratos no podrá alterar las condiciones esenciales de la licitación y adjudicación, entendiéndose que hay alteración, entre otros casos, cuando las modificaciones iguallen o excedan, en más o en menos el 10% del precio de adjudicación"*.

No obstante lo manifestado por el Tribunal cabe señalar que, al expediente nº 13 (Servicios para la redacción de los proyectos básicos y constructivos de la nueva estación intermodal de san Cristóbal de A Coruña (fase 1), no le resulta de aplicación el TRLCSP, ni por tanto las previsiones de su artículo 107.

Este contrato de servicios, de conformidad con lo dispuesto en la Ley del Sector Ferroviario y en el Estatuto de ADIF-AV, se rige, en cuanto a su preparación y adjudicación por la Ley 31/2007, y en cuanto a sus efectos y extinción por las normas de derecho privado, en concreto y en lo que al régimen de modificaciones se refiere, se rige por lo establecido en el Pliego de Condiciones Generales para los contratos de servicios de Adif. Pues bien, dado el régimen jurídico de aplicación al contrato, no se desprende que la modificación aprobada contravenga precepto alguno del TRLCSP, por lo que no cabe concluir que dicha modificación no se ajuste a los límites legales siendo estos límites previstos en una norma que no resulta de aplicación al contrato.

Por otra parte, también resulta preciso indicar que, a lo largo del Anteproyecto de Informe de Fiscalización emitido, por ese Tribunal de Cuentas, se cuestiona la pertinencia de la tramitación de modificados en los expedientes números: 5, 7, 11, 14, 17, 19, 20, 21, 22, 24, 27, 29, 30, 31, 33, 34, 52, 53, 54, 55, 56, 58 y 62.

Con el fin de motivar la congruencia de la tramitación de dichos modificados, conviene destacar que, en observancia de lo previsto en la letra o) del número 2 del artículo 2 de la Orden FOM/2564/2014, de 26 de diciembre, por la que se regulan el ámbito de actuación y las funciones de la Subdirección General de Inspección de Servicios y Obras



del Ministerio de Fomento, las referidas propuestas de modificados fueron informadas, en la mayoría de los casos, de modo favorable.

A este respecto indicar que, en todos los casos, se consideró que existían motivos de carácter eminentemente técnico que fundamentaban la continuación de la tramitación de las reiteradas propuestas, y ello, aún en aquellos supuestos en los que el criterio adoptado se apartaba del emitido por alguno de los responsables, tal y como consta, a tales efectos, en cada uno de los correspondientes expedientes, obrando en los mismos los informes motivados que soportan cada una de las decisiones que fueron elevadas al Órgano de Contratación.

Por otro lado, y en lo que respecta a la eventual consideración acerca de la existencia de una posible alteración de las condiciones que rigieron las distintas licitaciones, a juicio de esta Entidad, no se puede admitir que, si las modificaciones planteadas hubieran sido conocidas previamente, habrían posibilitado la concurrencia de otros interesados a los diversos procedimientos de adjudicación, o que las ofertas hubieran sido sustancialmente distintas a las formuladas, ya que, si bien, aquellas modificaciones materializadas, que hubieran generado una variación global del precio del correspondiente contrato, tuvieron como finalidad lograr la adecuación total del proyecto original a la realidad fáctica, de tal suerte que, tal y como ha quedado plenamente acreditado en muchos de los supuestos, no se alteró la clasificación exigida al licitante respecto a las características que fueron objeto de la específica licitación de que se tratase.

Por lo tanto, en opinión de esta Entidad, las propuestas de modificación de los diferentes expedientes, anteriormente mencionados no supuso, en ningún caso, alteración de las características de los correspondientes contratos, tal y como en aquel momento determinaban el TRLCSP, la Ley 31/2007 y los Pliegos, manteniendo, por tanto, el criterio del procedimiento de licitación del concurso y las características esenciales de la prestación contratada.

Asimismo, y sin perjuicio de lo anterior, esta Entidad considera congruente mencionar que, en algún caso, llegados a un concreto punto en la tramitación de algún expediente, se estimó razonable considerar, como mejor alternativa, la de continuar con la ejecución del contrato, ya que ésta, atendidas las circunstancias, resultaba ser la solución menos lesiva en pro de salvaguardar el interés público general, y ello, por cuanto que la situación de hecho generada en la obra, como consecuencia del grado de avance en la ejecución de la misma, determinaba la inconveniencia de proceder, "stricto sensu" de conformidad con lo previsto legalmente, atendida la escasa viabilidad de tal opción, esto es, la consistente en rescindir el contrato inicial, procediendo, ulteriormente, a redactar, como nuevo proyecto, aquella parte del proyecto original que se había dejado de realizar, aprobar técnicamente dicho proyecto, licitarlo y, finalmente, adjudicarlo, para que el nuevo adjudicatario llevase a cabo su ejecución.

Tal alternativa de tramitación y actuación para continuar el procedimiento hubiera supuesto una demora en la puesta en servicio de las infraestructuras ya realizadas, así como un daño económico y funcional al interés público, pero, además, se hubiera suscitado un posible problema de seguridad de la obra en construcción y de las infraestructuras actualmente en servicio, pues cualquier retraso en el comienzo de las obras hubiera conllevado un detrimento de su integridad, pudiendo causarse, por tanto, perjuicios de imposible o muy difícil reparación.

En definitiva, cualquier ampliación del plazo de ejecución habría propiciado la generación de riesgos innecesarios, tanto a los medios de ejecución como a la propia infraestructura.



Por todo ello, y a juicio de esta Entidad, la mejor solución para conciliar los intereses públicos, cuya gestión le corresponde, con la situación de hecho generada como consecuencia del grado de ejecución de las obras y del resto de contratos vinculados, y a la vista de los informes emitidos por los responsables técnicos, en razón a las normas, procedimientos y jurisprudencia de aplicación, pasaba por autorizar la redacción de los correspondientes proyectos modificados, con la correspondiente actualización de las mediciones a la realidad de la obra ejecutada.

Por último, destacar que, en el informe elaborado por el Tribunal de Cuentas se identifica la carencia de alguna documentación de los expedientes, en relación con las actas de suspensión y el anexo, en el que se detallan las partes suspendidas de las obras, la medición de la obra ejecutada y de los materiales acopiados a pie de obra. **En atención a ello, se adjuntan como Anexos I al VIII, del presente Escrito de Alegaciones, los documentos que constan en los informes.**

#### **CUARTA: Mención especial a los expedientes complementarios.**

En relación con los expedientes complementarios, al igual que en el caso de los modificados, cuentan con todos los informes preceptivos que soportan su tramitación, mereciendo especial mención, a juicio del Informe de ese Tribunal de Cuentas, la tramitación de dos expedientes a los que, seguidamente, se hace alusión:

Expediente Nº 7 de obras complementarias del "PROYECTO DE CONSTRUCCIÓN DE LA ESTACIÓN DE L'HOSPITALET DE L'INFANT Y PAET DE MONTROIG (OC 006/16)".

Al respecto cabe destacar que, con fecha 26 de octubre de 2016, se recibe Informe de la Subdirección General de Inspección de Servicios y Obras del Ministerio de Fomento, sobre la propuesta de obras complementarias tramitada.

En el mencionado informe, en su punto 5 "CONSIDERACIONES SOBRE LAS OBRAS COMPLEMENTARIAS PROPUESTAS", se indica lo que sigue:

"A la vista de las características de las actuaciones que se incluyen en la siguiente propuesta de obras complementarias, el Inspector que suscribe considera que la misma está suficientemente justificada y se ajusta a los requisitos a los que hace referencia el artículo 171, b) del vigente TRLCSP, por lo que informa favorablemente."

Esto mismo se indica en el apartado 7 "CONCLUSIONES" del Informe: "Se considera que la presente propuesta de Obras Complementarias nº 1 cumple con los requisitos establecidos en el artículo 171, b) del TRLCSP, por lo que se informa favorablemente."

El carácter complementario de las obras definidas en la propuesta de autorización para la redacción del Proyecto Complementario del Proyecto de Construcción de la Conexión Ferroviaria Corredor Mediterráneo – LAV Madrid-Barcelona-Frontera Francesa. ESTACION DE L'HOSPITALET DE L'INFANT-VANDELLÒS Y P.A.E.T DE MONTROIG DEL CAMP viene justificado por constituir una serie de actuaciones con el objeto de suplementar los trabajos incluidos en la propuesta de modificación del mencionado proyecto en materia de instalaciones y equipamiento al edificio de viajeros, aparcamiento y andenes, que se precisan para la puesta en servicio de la Estación.

El proceder a una nueva licitación para la ejecución de estos trabajos supondría un grave inconveniente, ya que existen interacciones entre ellos que imposibilitarían la ejecución de algunas unidades completas de ambos proyectos, si no se hacen de manera



conjunta. Esto implicaría un serio obstáculo a la hora de cumplir los plazos de tiempo y ejecución de la obra que conllevaría, también, perjuicios económicos.

Como actuaciones del proyecto de obras complementarias técnicamente relacionadas con la obra principal, se pueden mencionar, por ejemplo, la instalación del Sistema de Información al Viajero (SIV), que no estaba incluida en el proyecto constructivo de la obra principal, no supone una modificación de las unidades de ese proyecto y precisa de la programación conjunta de dicho sistema SIV con otros elementos de la Gestión Centralizada de las instalaciones de la estación. Otro ejemplo sería el vallado de cerramiento de la estación, que no estaba contemplado en el proyecto original y que, de no ejecutarse coordinadamente con la obra principal, supondría la demolición de parte de la pavimentación de los andenes para poder ejecutar la cimentación de dicho vallado.

Expediente Nº 4 de obras complementarias del "PROYECTO DE OBRAS COMPLEMENTARIAS AL PROYECTO DE CONEXIÓN FERROVIARIA DEL CORREDOR MEDITERRÁNEO DE LA LÍNEA DE ALTA VELOCIDAD MADRID- BARCELONA- FRONTERA FRANCESA. ESTACIÓN DE CAMBRILS".

Si bien este expediente no cuenta con un informe de la Subdirección General de Inspección de Servicios y Obras del Ministerio de Fomento, dado que por la entidad del mismo declinó su asistencia, a continuación, se realiza la justificación del cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley en cuanto a las actuaciones incluidas en la citada propuesta de obras complementarias:

(1) Las unidades contempladas en los diferentes capítulos del proyecto complementario no figuran, en ningún caso, en el proyecto vigente de la obra principal y, por tanto, no modifican a las de dicho proyecto, sino que lo complementan y son necesarias para su perfeccionamiento, dándose así cumplimiento al primer requisito establecido en la Ley.

Esto es, dichas actuaciones no pueden considerarse como una corrección del proyecto constructivo y, por tanto, no suponen una modificación del contrato. Se cumple así lo establecido en el artículo 202 de la LCSP.

(2) La obra se ha ejecutado, en todo momento, teniendo en cuenta que dicho proyecto comprende una *"obra completa susceptible de ser entregada al uso público a su terminación"*, tal y como se recoge en la Memoria incluida en la documentación del contrato de construcción de la Estación de Cambrils. Dicho contrato de obras fue traspasado por la Dirección General de Ferrocarriles al Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) mediante Acta de fecha 21 de junio de 2012, manteniendo las funciones de dirección de obra hasta el 30 de Marzo del 2015. Durante el desarrollo del contrato, las obras se han ido ejecutando hasta el momento en el que, de forma imprevista, se constató que eran imprescindibles obras complementarias que pasaban a ser necesarias por su naturaleza para cumplir con el objetivo marcado en la documentación contractual. En relación a la causa imprevista que justifica la propuesta de obras complementarias, se considera que la extinguida Dirección General de Ferrocarriles no podía haber tenido en cuenta la definición de las actuaciones necesarias para la explotación comercial de la Estación dado que dicha definición está entre las competencias de ADIF. Siendo las actuaciones recogidas en esta propuesta de obras complementarias de diferente naturaleza a las incluidas en el modificado, pero necesarias para completar el proyecto definitivo aprobado.

(3) Algunas de las actuaciones incluidas en el proyecto complementario no pueden separarse técnicamente de la ejecución de los elementos del contrato vigente y, por tanto, deben ejecutarse de manera conjunta con la obra principal, para evitar la posterior demolición (o retirada) de elementos de la obra principal y su posterior reposición, como



en el caso de las instalaciones y sus cableados y otros elementos. Asimismo, se establece que el resto de actuaciones, aunque son separables, resultan estrictamente necesarias, por su naturaleza y función, para perfeccionar el contrato, tal y como estaba proyectado.

(4) En último lugar, se informa que la propuesta de obras complementarias no supera el 50% del importe primitivo del contrato, en concreto, asciende a un 6,80% del precio de adjudicación.

#### **QUINTA: Verificación del cumplimiento de la obligación de remitir la documentación contractual.**

En el Anteproyecto de Informe del Tribunal de Cuentas se realiza un análisis del cumplimiento, por parte de ADIF-AV, del deber de comunicación al Tribunal de los contratos y de las incidencias que sobre los mismos se producen; con respecto al citado análisis se considera oportuno realizar las siguientes consideraciones:

Destaca el Tribunal que, las remisiones de la relación anual de contratos y de las incidencias correspondientes al ejercicio 2014, se remitieron fuera de plazo. No procede alegar sobre lo indicado por el Tribunal de Cuentas dado que efectivamente en el ejercicio 2014 las remisiones de información al Tribunal acusaron un cierto retraso, estando motivado por la segregación de ADIF de la rama de actividad de Alta Velocidad, y la creación de ADIF-AV.

En efecto, una vez aprobada la correspondiente subrogación, por parte de ADIF-AV, en los contratos iniciados por ADIF, como consecuencia de la entrada en vigor del RDL 15/2013, de 13 de diciembre, sobre reestructuración de la entidad pública empresarial "Administrador de Infraestructuras Ferroviarias" (ADIF) y otras medidas urgentes en el orden económico, y a tenor de lo establecido en la Disposición Adicional 4ª 2) del RD 1044/2013, de 27 de diciembre, por el que se aprobó el Estatuto de la entidad pública empresarial ADIF- Alta Velocidad, dicha entidad paso a ocupar la posición jurídica que ostentaba ADIF en los expedientes objeto de subrogación.

La Entidad tuvo que abordar, las tareas de identificación, organización y gestión tanto de los expedientes físicos como de la migración de los datos contenidos en los sistemas SAP Contratación. A título meramente informativo, el número de expedientes objeto de subrogación alcanzó los 2.671.

En consecuencia, dentro de un contexto organizativo muy diferente al anterior, dichas tareas se fueron desarrollando a lo largo del año, firmándose tres Actas de Subrogación entre Adif y ADIF-AV con fechas 16 de enero, 10 de febrero y 23 de octubre.

Por tanto, las remisiones de incidencias de ADIF-AV, a cuyo retraso se alude en los puntos II.3 y III.7 indicados, se pudieron ir efectuando en la medida en que se iban tramitando por parte de las áreas proponentes dentro de la nueva Entidad.

Asimismo, la remisión anual de información, a cuyo retraso se hace mención, se produjo tan pronto se dieron por finalizadas las tareas de cierre y consolidación de datos del ejercicio 2014 para ambas Entidades en el módulo SAP Económico-Financiero, en el que está integrado el módulo de Contratación.



**SEXTA: Observación acerca de las menciones contenidas en el Anteproyecto de Informe de Fiscalización en lo relativo tanto al coste total estimado de las actuaciones como a la fecha de finalización de las mismas.**

El anteproyecto de informe analiza los expedientes agrupándolos por Líneas de Alta Velocidad. Al iniciar, a modo de introducción, la descripción de cada una de estas Líneas el Informe hace mención a: la inversión prevista de la Línea, la fecha de inicio de los trabajos y la fecha prevista de finalización de los mismos. Para ofrecer estos datos, el anteproyecto toma información presupuestaria facilitada por ADIF-AV agrupada no por las Líneas objeto de análisis, sino por "agrupaciones presupuestarias" o grandes ejes de planificación que recogen información tanto de las obras en ejecución en la Línea (que constituyen en objeto del trabajo de fiscalización); como de otras actuaciones planificadas en un futuro en ese eje de planificación recogido bajo la misma "agrupación presupuestaria". Esto puede llevar a interpretaciones erróneas del Informe en cuanto a los horizontes temporales de ejecución de los trabajos, como respecto de su coste presupuestado.

**SÉPTIMA. – Sobre las recomendaciones:**

- **Respecto de la Recomendación tercera.**– Relativa a que ADIF-AV debería incluir en las modificaciones de los proyectos iniciales las variaciones estrictamente indispensables para responder a la causa o causas objetivas que las originaron, respetando que no se alteren las condiciones esenciales de la licitación y adjudicación.

A este respecto indicar que, tal y como ya se ha expuesto en la alegación tercera de este escrito, la Entidad ha puesto en marcha un análisis de las motivaciones que han generado la necesidad de tramitar modificados en los últimos años, de manera que se pueda extraer una información objetiva y concluyente acerca de aquellos extremos de los proyectos que presentan mayor índice de error, de manera que puedan ser corregidos y mejorar la calidad de los proyectos con los que ADIF-AV afronta sus obras.

- **Respecto de la Recomendación quinta.**– Atinente a que ADIF-AV incorpore en los manuales de procedimiento para los contratos sujetos a la Ley 31/2007 que se celebren en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, los plazos para la aprobación del acuerdo de suspensión, el acta de suspensión y el plazo para presentar el anexo que debe acompañar al acta en los contratos de obra.

Tal y como ya se ha señalado en la alegación primera del presente escrito, esta entidad pública empresarial no sólo muestra su plena conformidad con la necesidad puesta de manifiesto por ese Tribunal de Cuentas, haciéndola propia sino que, fruto de la misma, ha dictado, con fecha 13 de noviembre del año en curso, una Instrucción, que se adjunta como anexo IX al presente escrito, por la que se traslada a órganos internos de ADIF y de ADIF-Alta Velocidad, la necesidad de que, en aquellos contratos de obras que no se hallen sujetos a la vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, la adopción del Acuerdo de suspensión, el levantamiento del acta correspondiente al mismo y la elaboración del anexo que ha de acompañarla deberán respetar, en todo caso, los plazos señalados en dicha Ley de Contratos del Sector Público.



### LISTADO DE DOCUMENTACIÓN ANEXA

Se adjunta un DISCO COMPACTO que contiene los documentos a los que se hace referencia en el texto de las presentes alegaciones sobre el *"Anteproyecto de informe de fiscalización de los expedientes de suspensión de contratos que han afectado a las líneas férreas de alta velocidad durante los ejercicios 2014 a 2017"*.

**ANEXO I.-** Expediente nº 2. 3.1/3700.1032/0-00000. Proyecto y obra para la electrificación del ramal de conexión L.A.V. levante con L.A.V. Sevilla desvíos L.A.V. levante

Se adjunta anexo de la suspensión nº 1.

**ANEXO II.-** Expediente nº 4: 3.12/06402.0138. Conexión ferroviaria Corredor Mediterráneo línea de alta velocidad Madrid-Barcelona-Frontera Francesa. Estación de Cambrils /MIFO.

Se adjunta acta y anexo de la suspensión nº 2

**ANEXO III.-** Expediente nº 12. 3.14/20830.0087. Proyecto de construcción de protecciones acústicas. Eje Atlántico de alta velocidad. Tramo: Vigo-Padrón (On 032/14).

Se adjunta acta de la suspensión Nº 1, aunque no se dispone del anexo.

**ANEXO IV.-** Expediente nº 21. 3.11/06402.1296. Proyecto de construcción de plataforma del Corredor Norte-Noroeste de alta velocidad. Línea de alta velocidad Madrid-Galicia. Tramo: Prado- Porto (On 045/11).

Se adjunta acta y anexo de la suspensión nº 2.

**ANEXO V.-** Expediente nº 33. 3.13/06402.0055. Contrato de obras de ejecución del proyecto de construcción de plataforma línea alta velocidad Madrid - Extremadura Talayuela - Cáceres. Tramo estación de Plasencia - Arroyo de la Charca.

Se adjunta acta y anexo de la suspensión nº 1.

**ANEXO VI.-** Expediente nº 34. 3.14/20830.0007. Ejecución de las obras del proyecto constructivo de montaje de vía del corredor Norte-Noroeste de alta velocidad Valladolid-Burgos. Tramo: Quintana del Puente-Estépar

Se adjunta acta y anexo de la suspensión nº 1.

**ANEXO VII.-** Expediente nº 45. 4.13/20505.0030. Obra y mantenimiento proyecto de instalaciones de línea de línea aérea de contacto y sistemas asociados del tramo La Robla-Pola de Lena (variante de Pajares) de la línea de alta velocidad de Asturias.

Se adjunta acta y anexo de la suspensión nº 2.



**ANEXO VIII.-** Expediente nº 56. 3.14/20830.0028. Proyecto constructivo de montaje de vía. Línea de alta velocidad Monforte Del Cid-Murcia. Tramo: Túnel de Callosa-Murcia (On 022/14).

Se adjunta acta y anexo de la suspensión nº 3.

**ANEXO IX.-** Instrucción del Director de Compras y Contratación de ADIF, de fecha 13 de noviembre de 2019, relativa a los plazos para la aprobación de Acuerdos de Suspensión, y levantamiento de las Actas correspondientes, en contratos de ADIF-Alta Velocidad no sujetos a la LCSP.

**INFORMACIÓN ADICIONAL:** Seguidamente se relacionan los expedientes en los que no consta el anexo en el que se detallan las partes suspendidas de las obras, la medición de la obra ejecutada y de los materiales acopiados a pie de obra, así como los que, según se indica el acta de suspensión de las obras, no se han iniciado los trabajos.

- Expediente nº 29. 4.14/20830.0039. Proyecto de construcción y mantenimiento de instalaciones de protección civil y seguridad de los túneles de la línea alta velocidad Madrid- Extremadura-Frontera Portuguesa. Tramo: Plasencia-Badajoz (On 003/14). Suspensión nº 1
- Expediente nº 36. 3.14/20830.0031. Proyecto de construcción de las instalaciones de protección civil y seguridad de los túneles de la línea de alta velocidad Madrid- País Vasco- Frontera Francesa. Tramo: Venta de Baños- Burgos (On 025/14). Suspensión nº 1
- Expediente nº 49. 3.14/20830.0009. Proyecto de construcción de las obras civiles complementarias exteriores de la variante de Pajares. Línea de alta velocidad Madrid-Asturias. La Robla-Pola de Lena (variante de Pajares)(On 015/14).Suspensión nº 1
- Expediente nº 57. 4.15/20830.0174. Ejecución de las obras y realización del mantenimiento del proyecto constructivo de la subestación eléctrica de tracción provisional de Monforte del Cid (Murcia) del tramo Monforte del Cid-Murcia del nuevo acceso ferroviario de alta velocidad Madrid-Castilla Mancha-Comunidad Valenciana-Región de Murcia. Suspensión nº 1.



- ALEGACIONES FORMULADAS POR LA ANTERIOR MINISTRA DE FOMENTO DESDE DICIEMBRE DE 2011 A JUNIO 2016





*Congreso de los Diputados*



TRIBUNAL DE  
CUENTAS

REGISTRO GENERAL. OFICINA PADRE DAMIÁN

E 201900200000721

18/11/2019 13:53:14

CSV: 87111-61E6B-27772-23570



En relación con el "ANTEPROYECTO DE INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LOS EXPEDIENTES DE SUSPENSIÓN DE CONTRATOS QUE HAN AFECTADO A LAS LÍNEAS FÉRREAS DE ALTA VELOCIDAD DURANTE LOS EJERCICIOS 2014 A 2017", que ese Tribunal me ha remitido, como Ministra de Fomento durante parte del período fiscalizado, quiero, en primer lugar, agradecer el trabajo realizado por el Tribunal de Cuentas, así como su profesionalidad y buen hacer, de la que es buena muestra este anteproyecto de informe.

Asimismo, advierto que dado el tiempo transcurrido, y que no dispongo de la documentación contenida en los expedientes, no me resulta posible efectuar alegaciones respecto a todas y cada una de las observaciones puestas de manifiesto en el anteproyecto de informe, y me remito a las alegaciones que pueda formular el Ministerio de Fomento y la entidad pública empresarial Adif Alta Velocidad.

No obstante, sí estimo preciso tener en cuenta las siguientes consideraciones:

- Que en el período anterior a mi nombramiento como ministra se suscribió en el Ministerio de Fomento un acuerdo de no disponibilidad presupuestaria que conllevó, en algunos casos, la rescisión de contratos y obligó en otros a reprogramar obras que entonces se estaban ejecutando.



## *Congreso de los Diputados*

- Que comparto plenamente las recomendaciones de este tribunal dirigidas a una mejor planificación y a garantizar la financiación de las inversiones en infraestructuras ferroviarias de alta velocidad y en ese sentido se trabajó desde el inicio de la legislatura. Quiero recordar además que en 2015 se aprobó la Ley del Sector Ferroviario que incluía la necesidad de elaborar una estrategia indicativa ferroviaria.
- En cuanto a las cuestiones de coordinación, desde el Ministerio de Fomento han sido constantes las reuniones mantenidas con otras administraciones intervinientes para la realización de las infraestructuras. La propia Ley del Sector Ferroviario establece el marco de colaboración para llevar a cabo estas actuaciones.

Ana Pastor Julián

Madrid a 14 de noviembre de 2019.