

### III. OTRAS DISPOSICIONES

#### CORTES GENERALES

**19983** *Resolución de 29 de septiembre de 2009, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de los contratos de obra adjudicados por el Ministerio de Fomento bajo la modalidad de abono total del precio desde su instauración hasta el 31 de diciembre de 2002.*

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 29 de septiembre de 2009, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización de los contratos de obra adjudicados por el Ministerio de Fomento bajo la modalidad de abono total del precio desde su instauración hasta el 31 de diciembre de 2002, acuerda:

1. Instar a los órganos de contratación que opten por los contratos de obras bajo la modalidad de abono total del precio, a que justifiquen suficientemente la selección de esta modalidad, dejando constancia en el expediente de las razones por las que se ha acordado aplicar esta modalidad.

2. Instar a los órganos de contratación a que evalúen adecuadamente los costes que pudieran derivarse de la adjudicación bajo la modalidad de abono total del precio, especialmente de los costes financieros que definitivamente repercutirán en el coste de la obra contratada.

3. Instar a los órganos de contratación a que presten la debida atención a las subcontrataciones que pudieran derivarse de los contratos de obras bajo la modalidad de abono total del precio, exigiendo que les sean comunicadas todas las subcontrataciones que pudieran convenirse y vigilando que estas subcontrataciones no supongan un mayor incremento del coste, un alargamiento de los plazos o una minoración de la calidad de las obras contratadas.

4. Instar a los órganos de contratación a que planifiquen adecuadamente estos contratos, de modo que no sean necesarias las modificaciones de los mismos, ni se puedan producir variaciones en las mediciones finales respecto a las inicialmente previstas.

5. Instar al Gobierno a que establezca reglamentariamente y con total precisión las posibilidades de reclamaciones dirigidas a restablecer el equilibrio económico del contrato como consecuencia de la evolución registrada en la actividad contratada, así como las consecuencias que pudieran derivarse para el contratista en el supuesto de presentar la reclamación fuera de los plazos establecidos.

6. Instar al Gobierno a que los servicios de la Intervención General de la Administración del Estado vigilen los criterios de contabilización utilizados para el registro contable de las obligaciones asumidas como consecuencia de la celebración y grado de ejecución de estos contratos, con independencia del momento en que se pueda proceder al pago de dichas obligaciones.

Palacio del Congreso de los Diputados, 29 de septiembre de 2009.—La Presidenta de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, María Isabel Pozuelo Meño.—El Secretario de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, José Luis Ábalos Meco.

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LOS CONTRATOS DE OBRAS ADJUDICADOS POR EL MINISTERIO DE FOMENTO BAJO LA MODALIDAD DE ABONO TOTAL DEL PRECIO DESDE SU INSTAURACIÓN HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2002

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de la función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14.1 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 20 de julio, el Informe de Fiscalización de los contratos de obras adjudicados por el Ministerio de Fomento bajo la modalidad de abono total del precio desde su instauración hasta el 31 de diciembre de 2002, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el art. 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

## ÍNDICE

### I. INTRODUCCIÓN

- I.1. ANTECEDENTES DE LA FISCALIZACIÓN
- I.2. ÁMBITO TEMPORAL DE LA FISCALIZACIÓN
- I.3. OBJETIVOS DE LA FISCALIZACIÓN
- I.4. ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN
- I.5. TRÁMITE DE ALEGACIONES

### II. MARCO JURÍDICO

- II.1. DISPOSICIONES GENERALES SOBRE CONTRATACIÓN
- II.2. CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS DE ESTA MODALIDAD CONTRACTUAL
  - A) Concepto y ámbito de aplicación
  - B) Programa de obras
  - C) Peculiaridades del expediente de contratación
  - D) Régimen presupuestario y contable

### II.3. ÓRGANOS DE GESTIÓN

### III. ANÁLISIS ESPECÍFICOS DE LA CONTRATACIÓN

- III.1. EXAMEN DE LA TRAMITACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE OBRAS
- III.2. EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN

#### III.2.1. Los proyectos de obras

- A) Tipos de proyectos
- B) Presupuestos base de la licitación

#### III.2.2. Autorizaciones para contratar

#### III.2.3. Pliegos de cláusulas administrativas particulares

### III.3. FASE DE ADJUDICACIÓN

#### III.3.1. Publicidad y notificaciones

#### III.3.2. El procedimiento y la forma de adjudicación

#### III.3.3. Valoración de las ofertas de los licitadores

- A) Calidad técnica de las proposiciones
- B) Oferta económica para la construcción y la compensación financiera

#### III.3.4. Bajas temerarias

### III.4. FASE DE EJECUCIÓN

#### III.4.1. Subcontrataciones

## III.4.2 Incidencias de carácter temporal

- A) Incidencias en el inicio de las obras
- B) Incidencias en el curso de la ejecución
- C) Plazos parciales
- D) Consecuencia de las anomalías reseñadas

## III.4.3 Alteraciones de carácter económico

## III.4.4 Obras complementarias

## IV. EL PAGO DEL PRECIO Y OTRAS OBLIGACIONES ECONÓMICAS

## IV.1 MOMENTO DEL PAGO DEL PRECIO

## IV.2 CÁLCULO DE LOS CONCEPTOS COMPRENDIDOS EN EL PRECIO FINAL A PAGAR

- IV.2.1 Compensación financiera e intereses moratorios
- IV.2.2 Revisiones de precios
- IV.2.3 Indemnizaciones

- A) Reclamaciones por desequilibrio económico
- B) Reclamaciones por daños

## IV.3 LAS GARANTÍAS DEL CONTRATO

## V. GESTIÓN PRESUPUESTARIA Y CONTABLE

## V.1 NORMATIVA REGULADORA E INFORMACIÓN CONTABLE DERIVADA DE SU APLICACIÓN

## V.2 RESULTADOS DE LAS COMPROBACIONES REALIZADAS

## VI. CONCLUSIONES

## VII. RECOMENDACIONES

## ANEXOS

## ABREVIATURAS

AGE	Administración General del Estado	LOTCU	Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas
Art.	Artículo – artículos	n.º / n.ºs	Número / Números
BOE	Boletín Oficial del Estado	OM	Orden ministerial
CEDEX	Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas	PGE	Presupuestos Generales del Estado
CEHOPU	Centro de Estudios Históricos de Obras Públicas y Urbanismo	PGCP	Plan General de Contabilidad Pública
D	Decreto	PGOU	Plan General de Ordenación Urbana
DOCE	Diario Oficial de la Comunidad Europea	Pliego	Pliego de cláusulas administrativas particulares
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea	RD	Real Decreto
€	Euro	RGCE	Reglamento General de Contratación del Estado
FEDER	Fondos Europeos de Desarrollo Regional	RGLCAP	Reglamento General de Contratos de las Administraciones Públicas
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado	SEC-95	Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de 1995
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido	TRLCAP	Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas
JCCA	Junta Consultiva de Contratación Administrativa	TRLGP	Texto refundido de la Ley General Presupuestaria de 1988
Km	Kilómetro	UTE	Unión Temporal de Empresas
LFTCU	Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas		

## I. INTRODUCCIÓN

### I.1 ANTECEDENTES DE LA FISCALIZACIÓN

El presente informe ha sido realizado a iniciativa del propio Tribunal de Cuentas en el ejercicio de la función fiscalizadora que le atribuye la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (LOTCu) y la Ley 7/1988, de 5 de abril, reguladora de su Funcionamiento (LFTCu), y en cumplimiento del Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2005, aprobado el 30 de marzo de 2005 por el Pleno de este Tribunal y remitido a las Cortes Generales.

### I.2 ÁMBITO TEMPORAL DE LA FISCALIZACIÓN

De acuerdo con lo establecido en las Directrices Técnicas, la fiscalización comprende los contratos de obras adjudicados bajo la modalidad de abono total del precio desde el 24 de mayo de 1997, fecha de entrada en vigor de la disposición que la reglamenta, hasta el 31 de diciembre de 2002, si bien el análisis efectuado se ha extendido a su ejecución, con el límite del 5 de agosto de 2005, fecha de ultimación de los trabajos de fiscalización. La disposición adicional 22ª de la Ley 52/2002, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado (PGE) para 2003 estableció que en este año el Gobierno no autorizaría la celebración de nuevos contratos bajo esta modalidad.

En el intervalo a que se refiere esta fiscalización no ha habido continuidad en la utilización de esta modalidad contractual ya que, además de la citada, otras leyes de PGE establecieron que el Gobierno no la autorizaría para los años 1999 y 2000 (Ley 49/1998, de 30 de diciembre, disposición adicional 21ª y Ley 54/1999, de 29 de diciembre, disposición adicional 13ª, respectivamente).

### I.3 OBJETIVOS DE LA FISCALIZACIÓN

Los objetivos de la presente fiscalización, de acuerdo con las Directrices Técnicas, son el análisis de la contratación desde el punto de vista del cumplimiento de la normativa aplicable, que se completará –en la medida de lo posible– con la valoración del grado de economía y eficiencia alcanzado en la contratación, de acuerdo con lo establecido en los artículos 9.1 de la LOTCu y 27.1 de la LFTCu.

Para alcanzar tales objetivos se han comprobado los siguientes aspectos:

- La conveniencia de esta modalidad de contratación.
- La existencia y aprobación de programas de obras susceptibles de contratar bajo esta modalidad.
- La adecuada contabilización de las operaciones presupuestarias en sus distintas fases en los ejercicios

en los que haya de producirse el compromiso y la obligación de pago.

d) La regularidad de los procedimientos en la presupuestación del gasto, así como la correcta tramitación y contenido de los expedientes de contratación, en especial, el establecimiento de criterios objetivos para la valoración de ofertas, tanto desde el punto de vista técnico como económico.

e) La correcta ejecución de los contratos, sus mecanismos de control y demás aspectos relacionados con aquélla y con sus alteraciones.

f) El análisis de la financiación y de los pagos derivados de los contratos fiscalizados.

### I.4 ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

La fiscalización se ha extendido a todos los contratos adjudicados por el Ministerio de Fomento bajo esta modalidad en el ámbito temporal indicado. A estos efectos se ha recibido del citado Ministerio, a solicitud de este Tribunal de Cuentas, una relación que comprende los 33 contratos que figuran en el anexo 1 de este informe.

Se ha dispuesto también de la correspondiente documentación de carácter administrativo y contable, tanto de la obrante en el Tribunal de Cuentas como de la que posteriormente se ha reclamado y obtenido.

Asimismo se ha contado con los informes de control financiero elaborados por la Intervención Delegada<sup>1</sup>, los informes emitidos por la Abogacía del Estado, la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, el Consejo de Obras Públicas, Consejo de Estado y por las distintas unidades que han intervenido en la tramitación de estos contratos.

A partir de esta documentación se han llevado a cabo los análisis y comprobaciones pertinentes, habiéndose aplicado las normas internas de fiscalización del Tribunal de Cuentas, en los términos señalados por el Pleno en la reunión de 23 de enero de 1997.

No han sido objeto de fiscalización los expedientes de las obras complementarias mencionadas en el epígrafe III.4.4, ya que los correspondientes contratos no se han ajustado a la modalidad de abono total del precio, si bien por su conexión con éstos se hacen sobre ellos algunos comentarios. Tampoco han sido fiscalizadas, por igual razón, las obras ejecutadas por la propia Administración por concurrir circunstancias de emergencia que se citan en el epígrafe III.4.2.B).

### I.5 TRÁMITE DE ALEGACIONES

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 44.1 de la ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del

<sup>1</sup> Estos informes de control financiero, que se han elaborado de acuerdo con lo establecido en el RD 2188/1995, de 28 de diciembre, que desarrolla el régimen de control interno, y en la Orden de Economía y Hacienda de 14 de julio de 1992, por la que dictan las normas para la regulación del sistema de seguimiento de programas, forman parte también de la documentación a analizar con vistas al desarrollo de la fiscalización del programa presupuestario 513 D «Creación de Infraestructura de Carreteras» a la que se hace referencia al final del apartado V posterior.

Tribunal de Cuentas, las actuaciones practicadas en el presente procedimiento de fiscalización especial se pusieron de manifiesto a la Ministra de Fomento y a quienes fueron sus dos antecesores en dicho cargo durante el periodo fiscalizado. Asimismo, por su condición legal de órgano de contratación, se trasladaron dichas actuaciones a los tres Secretarios de Estado responsables en el indicado período.

Dentro del plazo legalmente establecido se han recibido las contestaciones formuladas por el Ministerio de Fomento, un ex Ministro y un ex Secretario de Estado, que se adjuntan a este informe.

En las contestaciones recibidas no se cuestionan los resultados de la fiscalización, si bien se ha matizado la recomendación primera para precisarla tanto en atención a la discrepancia con su contenido manifestada por uno de los alegantes como a la necesidad de que se recoja más fielmente el espíritu del informe.

## II. MARCO JURÍDICO

Además de a las normas generales, administrativas y presupuestarias, estos contratos de carácter administrativo están sometidos fundamentalmente a las disposiciones que se citan y analizan a continuación.

### II.1 DISPOSICIONES GENERALES SOBRE CONTRATACIÓN

— Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas y la ley 53/1999 que la modifica. Asimismo el texto refundido aprobado por Real Decreto legislativo 2/2000, de 16 de junio (TRLCAP).

— Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social (art. 147).

— Texto refundido de la Ley General Presupuestaria (TRLGP), aprobado por Real Decreto legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre (art. 61.5 en la redacción dada por la Ley 11/1996, de 27 de diciembre, de Medidas de disciplina presupuestaria).

— Decreto 3650/1970, de 19 de diciembre, por el que se aprueba el cuadro de fórmulas-tipo generales de revisión de precios en los contratos de obras.

— Decreto 3854/1970, de 31 de diciembre, por el que se aprueba el Pliego de cláusulas administrativas generales para la contratación de obras del Estado.

— Real Decreto 704/1997, de 16 de mayo, que regula el régimen jurídico, presupuestario y financiero del contrato de obra bajo la modalidad de abono total del precio.

— Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP), su antecedente aprobado por Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre, así como el Real Decreto 390/1996, de 1 de marzo, de desarrollo parcial de dicha ley (RGCE).

### II.2 CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS DE ESTA MODALIDAD CONTRACTUAL

La figura del contrato de obras bajo la modalidad de abono total del precio fue instaurada por la citada Ley 13/1996 y regulada específicamente por el RD 704/1997, así como por el art. 61.5 TRLGP, anteriormente citados.

Del examen del contenido de dichas disposiciones se extraen, como características más significativas, las que pasan a exponerse seguidamente.

#### A) Concepto y ámbito de aplicación.

De acuerdo con el art. 147 de la Ley 13/1996 se considera contrato de esta modalidad aquél en el que el precio se satisface por la Administración mediante un pago único en el momento de la terminación de las obras obligándose el contratista a financiar su construcción.

Se aplica esta regulación -también llamada «método alemán»-, además de a los contratos denominados de fabricación que pudiera celebrar el Ministerio de Defensa, a los de obras, siempre que el precio total de la licitación, excluidos los gastos de refinanciación en el caso de aplazamiento de pago, sea superior a 24.040.484,17 € (4.000.000.000 de pesetas) para la construcción de infraestructuras de carreteras, a 18.030.363,13 € (3.000.000.000 de pesetas) en infraestructuras ferroviarias e hidráulicas y a 6.010.121,04 € (1.000.000.000 de pesetas) en infraestructuras en la costa y medioambientales.

#### B) Programa de obras.

Los Departamentos ministeriales y organismos públicos que pretendan utilizar el contrato de obra bajo la modalidad de abono total del precio deben incluir todas las obras susceptibles de contratación en un programa único. El programa se remite para informe a la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos del Ministerio de Economía y Hacienda (actualmente Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos), justificando la conveniencia de utilizar esta modalidad e informando sobre las condiciones de financiación.

Dicha Secretaría de Estado propone al Ministro de Economía y Hacienda la elevación al Consejo de Ministros, para su aprobación, del importe máximo que en cada ejercicio podrá celebrarse de esta modalidad de contratación con especificación de los contratos que comprenda. Este importe no puede ser superior al 30% de los créditos iniciales del capítulo 6 de la correspondiente Sección presupuestaria, porcentaje que podrá justificadamente ser ampliado por el Consejo de Ministros.

#### C) Peculiaridades del expediente de contratación.

Los pliegos de cláusulas administrativas particulares, además de las menciones aplicables a todos los



contratos de obras, deben incluir de forma separada el precio de la construcción, las condiciones específicas de financiación que hagan posible la determinación del precio final a pagar, y el plazo de garantía que no podrá ser inferior a tres años.

La adjudicación se efectúa en forma de concurso, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, todo ello de acuerdo con las prescripciones del TRLCAP y de la legislación específica, que permiten tanto el procedimiento abierto como el restringido.

#### D) Régimen presupuestario y contable.

La programación de esta modalidad de obras se integra en el Plan plurianual a medio plazo en el que se enmarcan los PGE y es objeto de un seguimiento contable específico que garantiza su encaje en el escenario presupuestario del que forman parte estos créditos con carácter prioritario.

Las líneas básicas de la gestión presupuestaria se sentaron en la Ley 11/1996, de Medidas de Disciplina Presupuestaria, que fue modificada por el TRLGP en la redacción dada a su art. 61.5 por la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, autorizando la contratación de compromisos de gasto con cargo a los créditos del ejercicio de conclusión de la obra y permitiendo incluso el fraccionamiento del pago del precio durante diez anualidades desde la conclusión, así como el aplazamiento del pago por mutuo acuerdo con el contratista con el consiguiente desplazamiento de las operaciones presupuestarias de compromiso de gasto y reconocimiento de la obligación.

La Ley 13/1996, de Medidas Fiscales Administrativas y de Orden Social, establece que en el presupuesto de gastos del ejercicio en que haya de producirse la recepción de la obra se consignará con carácter preferente el crédito para amparar los compromisos de gasto.

El compromiso o compromisos de gasto se deben contabilizar de forma adecuada e independiente, sustituyendo los certificados de compromiso de crédito para ejercicios futuros a los certificados de existencia de crédito de la contratación ordinaria.

### II.3 ÓRGANOS DE GESTIÓN

La tramitación de los contratos del programa 513 D «Creación de infraestructura de carreteras» ha correspondido a la Dirección General de Carreteras del Ministerio de Fomento, que dependió de la Secretaría de Estado de Infraestructuras y Transportes (RD 1886/1996, de 2 de agosto), posteriormente de la Secretaría de Estado de Infraestructuras (RD 1475/2000, de 4 de agosto) y actualmente de la Secretaría de Estado de Infraestructuras y Planificación (RD 553/2004, de 17 de abril). Las disposiciones básicas que regulan las carreteras son la Ley 25/1988, de 29 de julio, de

Carreteras y Caminos y su Reglamento aprobado por RD 1812/1994, de 2 de septiembre.

La Secretaría de Estado de Infraestructuras y Transportes ha gestionado dentro del programa 513 A «Infraestructura del transporte ferroviario», ejercicio 1998 el contrato n.º 19 del citado anexo 1 a este informe, a través de las Subdirecciones Generales de Planes y Proyectos y de Construcción y de la Secretaría de Infraestructuras Ferroviarias.

### III. ANÁLISIS ESPECÍFICOS DE LA CONTRATACIÓN

La contratación administrativa debe ser especialmente fiscalizada por este Tribunal de Cuentas, de conformidad con lo establecido en los artículos 11.a) de la LOTCu y 39 y 40 de la LFTCu. La presente fiscalización se enmarca en el ejercicio de las competencias fiscalizadoras a que se refieren dichos preceptos. Con respecto a los informes anuales de carácter global sobre contratación de las entidades del sector público que elabora este Tribunal la presente fiscalización, por su carácter especial, supone una profundización en el análisis, extensivo a todas sus fases, desde la preparación del expediente de contratación hasta la extinción de la relación contractual, con especial consideración de aquellos extremos que son específicos de esta modalidad.

#### III.1 EXAMEN DE LA TRAMITACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE OBRAS

El art. 147.tres.c) de la ley 13/1996 dispone que al expediente de contratación se incorpore preceptivamente el informe del Ministerio de Economía y Hacienda, y el art. 4 del RD 704/1997, que lo desarrolla, establece que el Ministro de Economía y Hacienda elevará al Consejo de Ministros para su aprobación el importe máximo de contratación que en cada ejercicio puede celebrarse bajo la modalidad con especificación de los contratos que comprende, como se ha indicado anteriormente.

Dichos informes no aparecían incluidos en ninguno de los expedientes remitidos por lo que fueron reclamados por este Tribunal de Cuentas al Ministerio de Fomento, el cual los solicitó a su vez a la Dirección General de Presupuestos, que sólo remitió los correspondientes a los años 2001 y 2002, aunque de todos ellos y de su contenido esencial queda constancia en la parte positiva de los Acuerdos.

Como aspectos más significativos deducidos del contenido de estos informes y de otros datos adicionales cabe destacar los relativos a la justificación de la conveniencia de las obras a realizar bajo esta modalidad y el análisis de su rentabilidad.

La justificación de la conveniencia se fundamenta en el interés de adecuar el crecimiento del tráfico y el ritmo de las inversiones exigido por las actuaciones

previstas en el futuro Plan Estratégico de Infraestructuras del Transporte con los objetivos establecidos en los mecanismos financieros.

Para valorar la rentabilidad económica y social de las obras se analizan y cuantifican los indicadores de accesibilidad, pertenencia a grandes redes y equilibrio regional, de cuya aplicación se obtiene una lista de actuaciones que superan el umbral mínimo de los objetivos fijados. Para alcanzar esta rentabilidad se han utilizado como parámetros el ahorro en tiempo de viaje, ahorro producido por la disminución de accidentes, tasa interna de retorno e indicador territorial (accesibilidad, pertenencia a grandes redes, equilibrio regional).

Estos contratos permitían inicialmente, por su sistema de financiación, desplazar contablemente los efectos sobre el déficit hasta el momento del pago. Sin embargo, con los criterios del SEC-95, el gasto debe imputarse a medida que se ejecuta (grado de avance).

Los acuerdos de Consejo de Ministros autorizando la modalidad de esta contratación se aprobaron en las fechas y en relación con los programas anuales que se indican en el siguiente cuadro, sin que en ninguno de aquéllos se rebasara el límite del 30 por 100 de los créditos iniciales del capítulo 6 establecido en los arts. 2 y 4 del Real Decreto 704/1997, de 16 de mayo:

PROGRAMA	FECHA	Nº CONTRATOS	IMPORTE MÁXIMO (€)
1997*	18 de julio/97	12	607.623.237,53
1998**	13 de marzo/98	9	667.338.825,09
2001	18 de mayo/01	11	849.348.502,88
2002***	28 de junio/02	6	519.323,85
<b>TOTALES</b>		<b>38</b>	<b>2.124.829.889,35</b>

\* En el programa de 1997 está incluido, entre otros proyectos, el de la Autovía Alicante-Alcoy. Variante de Ibi y Castalla por importe de 68.244.924,45 €. Su autorización se condiciona al límite de los créditos anuales para esta modalidad. Se adjudica al margen de la misma en el año 1999.

\*\* En el programa de 1998 está incluido, entre otros proyectos, el de la Autovía Cervera-Igualada, tramo Cervera-Santa María del Camí, por importe de 108.614,91 €. Se adjudica al margen de esta modalidad en el año 2001.

\*\*\* En el programa de 2002 está incluido, entre otros proyectos, el de la Red arterial ferroviaria de Madrid. Nueva conexión subterránea entre las estaciones de Atocha y Chamartín, (3 proyectos), por importe conjunto de 298.460.000 €, adjudicados bajo esta modalidad fuera del periodo fiscalizado.

### III.2 EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN

Se consideran a continuación los aspectos más relevantes de las tres facetas que el expediente de contratación debe contener: la parte técnica —relativa al proyecto—, la jurídica —referente al pliego de cláusulas administrativas particulares— y la financiera —relativa al expediente de gasto.

#### III.2.1 Los proyectos de obras.

##### A) Tipos de proyectos.

Los proyectos de construcción vienen precedidos de un proyecto de trazado que incluye el estudio informativo con la declaración de impacto ambiental, un expediente de información pública, la orden de estudio sobre los citados proyectos de trazado y construcción y la aprobación de los expedientes de trazado con la orden de incoación de las expropiaciones necesarias.

Los proyectos de construcción propiamente dichos tienen el contenido previsto en el art. 124 de la TRLCAP, y vienen acompañados de los pronunciamientos sobre la clasificación exigible al contratista, fórmulas de revisión de precios y valoración de ensayos.

Para ambos proyectos —de trazado y de construcción— constan evacuados los preceptivos informes de supervisión.

Se han emitido las correspondientes actas de replanteo previo. No obstante, en el expediente n.º 1 se han expedido dos actas con idéntico contenido, sin que se hayan dado aclaraciones suficientes sobre su motivo.

##### B) Presupuestos base de la licitación.

En los proyectos de construcción de carreteras se ha partido del presupuesto de ejecución por contrata, integrado por el presupuesto de ejecución material, los gastos generales, el beneficio industrial y el IVA, más el 1% del presupuesto de ejecución material de las obras correspondiente a la conservación y mejora del patrimonio histórico-artístico, afecto al Centro de Estudios Históricos de Obras Públicas y Urbanismo (CEHOPU), y sobre él se ha cifrado el llamado presupuesto de inversión.

Este último presupuesto incluye el importe estimado de las expropiaciones de los bienes y derechos afectados que, sin embargo, no son objeto de fiscalización en este Informe circunscrito al análisis de la contrata-

ción. No incrementan el presupuesto, por ser a cargo del contratista, los gastos derivados de la aplicación del RD 1627/1997, de 24 de octubre, que establece las disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras.

Para la fijación de los precios se han tenido en cuenta los siguientes factores:

— El coste de la mano de obra, que se ha calculado con arreglo a las normas complementarias del RGCE y del RGLCAP.

— Los costes de los materiales a pie de obra, que se han basado en los precios medios de la zona al tiempo de su fijación para cada uno de los previstos.

— El coste horario de la maquinaria de los equipos de construcción, para el que se ha tenido presente el método de cálculo elaborado por la Dirección General de Carreteras.

— Los importes de las distintas unidades de obra, que se han determinado mediante la aplicación de la fórmula establecida, en función de los coeficientes que relacionan los costes directos e indirectos y el porcentaje de incidencia de imprevistos, de acuerdo con el tipo y situación de la obra proyectada.

La documentación del expediente n.º 19, de infraestructuras ferroviarias, remitido a instancia de este Tribunal de Cuentas, muestra también un desglose explicativo de las distintas unidades de coste que deben integrar el presupuesto (mediciones, cuadros de precios y presupuestos parciales) por lo que debe considerarse igualmente completa.

### III.2.2 Autorizaciones para contratar.

Independientemente de la aprobación del importe máximo a contratar bajo esta modalidad, a la que se ha hecho referencia anteriormente, se exige igualmente, por razón de la cuantía de los presupuestos de licitación de estas obras, autorización del Consejo de Ministros para la celebración de cada contrato, de conformidad con lo establecido en la letra a) del apartado 2 del art. 12 del TRLCAP. Dicha autorización se ha acordado según la siguiente distribución por años:

AÑO	Nº CONTRATOS
1996	2
1997	10
1998	7
2001	11
2002	3

Los contratos autorizados en el ejercicio 1996 se incluyeron en el Programa de los años 1997 (n.º 1) y 1998 (n.º 12) y se adjudicaron ambos en este último ejercicio. El contrato n.º 2 del anexo 1, aunque su expediente es de 1996, se autorizó en 1997.

Las autorizaciones para contratar por razón del importe se han efectuado unas veces antes del trámite

indicado sobre la autorización de la modalidad de contratación y otras, después. Una adecuada planificación de la financiación del gasto y de las actuaciones requiere que la autorización de los contratos singulares sea posterior a la del importe máximo de contratación permitido para cada ejercicio bajo dicha modalidad.

### III.2.3 Pliegos de cláusulas administrativas particulares.

Los pliegos correspondientes a cada una de las obras se basan en los modelos tipo previamente informados por la Abogacía del Estado en el Ministerio de Fomento.

Los modelos tipo que han regido la contratación en el periodo fiscalizado han sido cuatro. Para la Secretaría de las Infraestructuras Ferroviarias, el de 17 de abril de 1998, aplicado al contrato n.º 19; y para la Dirección General de Carreteras, el de 24 de julio de 1997, aplicado a 11 contratos; el de 23 de febrero de 1992, aplicado a 7 contratos; y el de 14 de mayo de 2001, aplicado a 14.

Fueron estos modelos tipo los que se enviaron a la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos para que emitiera los preceptivos informes previos a los acuerdos del Consejo de Ministros relativos al programa de obras, si bien estos informes no siempre se emitieron a partir de los modelos tipo, sino, a veces, sobre su proyecto o propuesta (así los del año 1997 y en el contrato n.º 19), ya que los modelos unas veces fueron aprobados antes y otras con posterioridad a los indicados acuerdos.

El TRLCAP no definió nuevos grupos y subgrupos de clasificación de contratistas, por lo que prevalecieron las normas de desarrollo del RGCE de 1975 que estaban contenidas en la OM de 28 de marzo de 1968, modificada posteriormente.

Se ha constatado la consignación en los pliegos de la categoría y de los grupos y subgrupos exigibles para cada una de las obras, en concordancia con la normativa vigente antes de la entrada en vigor del RGLCAP, que viene motivada en los respectivos informes emitidos por los servicios facultativos competentes. La disposición transitoria única.2 de este último Reglamento admite la vigencia de las clasificaciones no caducadas para los contratos del ejercicio 2002. Las clasificaciones más exigidas para todas o parte de las obras han sido obviamente, y por este orden, la de Viales y pistas, subgrupo autopistas y autovías, en 27 pliegos; la de Puentes, viaductos y grandes estructuras, subgrupo de hormigón pretensado, en 19 pliegos, y subgrupo hormigón armado, en 6 pliegos; la de Movimientos de tierras y perforaciones, subgrupo túneles en otros 6 pliegos. Salvo excepciones, la categoría de la clasificación, por razón del importe del contrato o parte del mismo, ha sido la f).

El apartado «régimen jurídico» contenido en los pliegos de los contratos n.º 31, 32 y 33 del anexo 1, adjudicados en diciembre de 2002, cita como aplicable el RGCE de 1975, por lo que estos contratos no se



adaptaron al nuevo RGLCAP, contra lo establecido en su disposición transitoria única, que ordena su aplicación a los expedientes ya iniciados y cuyo anuncio de publicación de la licitación no se haya producido antes de su entrada en vigor el 26 de abril de 2002, circunstancia que no se había dado en ninguno de ellos. Esta omisión se ha salvado por el órgano de contratación con un Acuerdo sobre la observancia de dicha norma en los indicados contratos, trasladado a los licitadores afectados e incorporado a los expedientes. No obstante, lo procedente hubiera sido adecuar los pliegos al nuevo Reglamento.

### III.3 FASE DE ADJUDICACIÓN

#### III.3.1 Publicidad y notificaciones.

Conforme a lo dispuesto en el art. 78.1 del TRLCAP, se han anunciado las licitaciones en el BOE con la antelación mínima establecida de 26 días naturales y se ha respetado el plazo de 52 días naturales de envío a la Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas fijado por el artículo 137 de dicha Ley a efectos de la publicación en el DOCE o en el DOUE.

Igualmente se ha publicado en los indicados diarios oficiales el resultado de las adjudicaciones (art. 93 del TRLCAP). En los expedientes examinados consta haberse efectuado las notificaciones a los participantes en la licitación con la correspondiente devolución a los no adjudicatarios de las garantías provisionales.

Se han efectuado comprobaciones sobre el cumplimiento de la obligación que establece el art. 118 del TRLCAP y sus normas complementarias sobre la comunicación de datos al Registro Público de Contratos de aquéllos a los que se refiere este informe y no se han detectado anomalías.

No fueron remitidos de oficio a este Tribunal, en cumplimiento del art. 57 del TRLCAP, la copia certificada y extracto de expediente de 10 de los 33 contratos a los que se refiere este informe si bien fueron remitidos a requerimiento del Tribunal tanto dichos contratos como la documentación de los modificados y demás incidencias de todos ellos.

#### III.3.2 El procedimiento y la forma de adjudicación.

Conforme a lo establecido en el párrafo segundo del art. 147.4 de la Ley 13/1996, la forma de adjudicación de estos contratos es el concurso. El procedimiento de adjudicación utilizado en la licitación de estas obras, importantes por su presupuesto y complejidad de ejecución, es el abierto ya que, según se fundamenta por la Dirección General de Carreteras, la experiencia demuestra que en este tipo de obras sólo licitan las empresas de mayor tamaño y solvencia y las UTE.

En el anexo 2 se especifica la concurrencia habida en cada una de las licitaciones y sus vicisitudes posteriores. En él se observa que a los 33 contratos adjudica-

dos han acudido 470 licitadores, lo que representa una media de 14 licitadores; de ellos resultaron elegibles 449. Destaca una concurrencia superior a 20 licitadores en 8 contratos, siendo inferior a 5 en 2 de ellos.

#### III.3.3 Valoración de las ofertas de los licitadores

De acuerdo con el art. 86 del TRLCAP, los pliegos enumeran los criterios a los que se ajusta la adjudicación de los concursos por un orden decreciente de importancia y por la ponderación que se les atribuye. Los criterios establecidos son la calidad técnica de la proposición y la oferta económica.

Los expedientes de contratación no especifican en los pliegos el importe estimado por la Administración de la compensación financiera, aunque este dato figura en la propuesta de gasto y en los certificados de contabilidad. Sus respectivos importes se detallan en el anexo 3. Por el contrario, los pliegos establecen los criterios para la determinación del tipo de interés de referencia, que estará constituido por el rendimiento interno medio para los Bonos del Estado, cuya amortización se produzca en tres años o, de no existir este plazo exacto, en el superior más próximo publicado diariamente en el Boletín de la Central de Anotaciones de Deuda del Estado del Banco de España. La fecha a considerar para la determinación del tipo es el quinto día hábil anterior al plazo final para la presentación de ofertas. Sobre este tipo referencial, que incluye el IVA, se formulan las ofertas por los licitadores en la forma que se detalla más adelante.

##### A) Calidad técnica de las proposiciones.

Para valorar este criterio en las proposiciones presentadas por los licitadores de las obras de carreteras se elabora un informe por una comisión de estudio integrada por el Jefe de la Demarcación, el Jefe del Servicio de la Subdirección General de Contratación y el Director de las obras, todos ellos de la Dirección General de Carreteras, la cual analiza los diferentes aspectos técnicos, tanto de las proposiciones propiamente dichas como de los atribuibles a las empresas licitadoras.

A cada uno de los indicados aspectos básicos se atribuye una ponderación y se puntúan analizando y valorando una serie de atributos. Cada atributo admite tres puntuaciones, según se considere su cualidad o cumplimiento como bueno, aceptable o rechazable. Los aspectos básicos incluidos en los pliegos de 1997 y 1998 han sido la memoria constructiva, el programa de trabajo, la capacidad técnica del licitador referida a la proposición y el plan de aseguramiento de la calidad (PAC).

En particular, este plan contiene dos partes fundamentales: una, el estudio de los documentos de la licitación relativos a los requerimientos específicos del proyecto, con identificación de los requisitos y de los materiales y servicios; otra, en la que se determina con claridad el sistema de calidad general que el licitador se

compromete a establecer en la obra y que forma parte de su compromiso contractual en caso de adjudicación.

El pliego del año 2001 añade, como novedad, la inclusión dentro del criterio técnico de los aspectos relativos al plazo de ejecución, el programa de actuaciones medioambientales y memoria de seguridad y salud. El aspecto de la capacidad técnica del licitador referida a la proposición, que se incluía de forma separada en los pliegos de 1997 y 1998, ha sido suprimido correctamente, por duplicidad con los demás elementos de la valoración.

Se observa, pues, una mejora en los criterios de valoración aplicados en los pliegos.

Por su parte, los servicios técnicos de la Subdirección General de Contratación de Infraestructuras Ferroviarias han evaluado las ofertas del contrato n.º 19. Para la valoración de las proposiciones presentadas se ha puntuado ponderadamente la memoria técnica, el programa de trabajos y su plazo, equipamiento humano, solvencia técnica y subcontrataciones y autocontrol.

En los criterios técnicos de la valoración se aprecia un lógico paralelismo con las declaraciones sobre los medios personales y materiales a afectar a las obras incluidas en la documentación exigida para acreditar la solvencia técnica de las empresas en la fase de licitación.

B) Oferta económica para la construcción y la compensación financiera.

Las ofertas económicas para la construcción de las proposiciones admitidas al concurso se valoran en la Dirección General de Carreteras cuantitativamente en función del porcentaje de baja respecto al presupuesto de contrata (base de licitación), si bien la aplicación concreta de este criterio difiere, según que el número de licitadores sea igual o superior a cinco, o menor de cinco. En el primer supuesto se puntúan mejor aquellas ofertas cuyos porcentajes de baja se encuentren más próximos a la media aritmética de las bajas en porcentaje de todas las ofertas admitidas. La puntuación de aquellas ofertas cuyos porcentajes de baja excedan en más de 5 puntos de esta baja media desciende progresivamente, de acuerdo con las fórmulas que se contienen en el pliego. Las fórmulas, que se especifican igualmente en los pliegos, difieren para el caso de que el número de proposiciones sea inferior a cinco. El método de valoración conduce, en todo caso, a que queden mejor valoradas ofertas económicas menos ventajosas.

La «puntuación global» de cada proposición será la media aritmética de su «puntuación técnica» y de su «puntuación económica».

En el anexo n.º 4 figuran las diferencias entre las proposiciones económicamente más ventajosas que ascienden a 1.835.637.403,31 € —una vez excluidas las bajas declaradas temerarias— y las ofertas de las proposiciones seleccionadas que alcanzan un importe total de 1.971.379.500,57 €. Dichas diferencias suman

135.742.097,26 €, lo que supone un 7% de coste adicional, dato significativo, aun cuando ciertamente el precio no es el único factor a considerar en un concurso, pudiendo recaer la adjudicación en una proposición que no sea la más económica, de conformidad con el art. 86 TRLCAP.

Con respecto a la compensación financiera, la obligación del contratista de financiar la construcción, anticipando las cantidades necesarias hasta que se produzca la recepción final de la obra, o transcurra el plazo para su pago en los casos de fraccionamientos o aplazamiento, se plasma en los referidos modelos tipo de los pliegos de 1997 y 1998, a los que también se hace referencia en el epígrafe 4.II.1, en los siguientes términos:

Obtenida la «puntuación global» de las proposiciones admitidas por la mesa de contratación, la mesa calcula la compensación financiera únicamente para las tres ofertas con la mayor puntuación global teniendo en cuenta el diferencial y las inversiones. A tal efecto, cada licitador debe incluir en el programa de trabajo que presente las inversiones previstas en cada semestre a fin de que la mesa de contratación pueda valorar la expresada compensación y elevar al órgano de contratación la propuesta de adjudicación.

Posteriormente, la mesa de contratación efectúa la propuesta de adjudicación sobre la base del precio final a pagar de estos tres únicos licitadores, obtenido por la suma del precio ofertado de construcción y de la compensación financiera.

Estas fórmulas establecidas en los pliegos de carreteras para valorar la oferta económica pueden llevar a la consecuencia de que queden excluidas ofertas en las que el precio final a pagar sea inferior al ofertado por las admitidas a esta última fase, lo cual es contrario al principio de economía y al criterio mantenido por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa (JCCA) en su informe 8/1997, de 20 de marzo.

En esta línea, un vocal, representante de la Intervención Delegada en la mesa de contratación para la adjudicación de los contratos n.ºs 32 y 33, hace constar expresamente en el acta que la ponderación interna que figura en los pliegos, entre el 50 al 70% para la puntuación técnica y entre el 30 al 50% para la económica, es desproporcionada por la poca importancia que se le da a la oferta económica. Asimismo manifiesta que la fórmula matemática empleada para el reparto de la puntuación económica desvirtúa aún más el peso de la misma en el total de la puntuación.

Independientemente de las consecuencias que derivan del procedimiento de valoración de las ofertas económicas establecido en los pliegos, de las que trata el epígrafe IV.2.1, la forma de financiación propia de esta modalidad de contratación es merecedora también de un análisis que muestre en qué medida es beneficiosa o perjudicial desde una perspectiva económica. Lo que se persigue, en último extremo, con dicho análisis es determinar si se produce, y en qué medida, un coste financiero adicional por la forma de financiación del

sistema, con respecto al coste que hubiera supuesto la apelación al mercado de Deuda. En una primera aproximación dicho coste puede cuantificarse aplicando a la base de cálculo a partir de la cual se obtiene la compensación financiera el diferencial ofertado por los adjudicatarios sobre el «tipo de interés de referencia». Dicho diferencial oscila entre el 0 y el 1,90 por ciento con la excepción del contrato n.º 32 en el que se elevó a un 5 por 100. En términos absolutos, el coste financiero adicional asciende a 31.941.637,99 € para el conjunto de los contratos fiscalizados (véase anexo 5); es decir, el coste de financiación de esta modalidad de contratación sería de un 31% superior a la alternativa de apelación al mercado de la Deuda. Ahora bien, este cálculo inicial debe ser matizado, pues la emisión de Deuda lleva unos gastos de colocación que no se dan en el pago aplazado del precio y por otra parte, en la compensación financiera va incluido el IVA, que en los intereses de la Deuda no se devenga. Ello supone que, por razón de este impuesto, y prescindiendo de otros posibles efectos fiscales, en la cantidad a satisfacer por la Administración un 16 por 100 de la base no es ingreso para el contratista, y aunque sea gasto presupuestario para el Ministerio, en último extremo es ingreso fiscal para el Estado. Deducido el IVA de la compensación financiera en el momento de la adjudicación el coste financiero adicional queda reducido a 13.255.397 €, y en términos relativos a un 13%.

Por último hay que señalar que -en el plano formal- el contenido de estos pliegos de 1997 y 1998 vulnera el art. 147.cinco de la Ley 13/1996, por impedir a la mesa de contratación ponderar las condiciones de financiación formuladas por todos los contratistas admitidos a la licitación. Esta restricción de valoración para la adjudicación ha desaparecido en el pliego de 14 de mayo de 2001 (cláusula 10), desaparición que, por lo indicado, se considera adecuada y obligada.

### III.3.4 Bajas temerarias.

La apreciación de posibles bajas temerarias en las ofertas económicas de los licitadores sólo está prevista a partir de los pliegos de 1998, y únicamente se ha dado en las licitaciones de los años 2001 y 2002. En los pliegos de estos últimos años figura el criterio objetivo del límite del precio en función del cual se aprecia aquélla, conforme a lo establecido en el art. 86.3 del TRLCAP.

Se han apreciado bajas temerarias en 8 contratos, que han afectado a 17 licitadores (véase el anexo 2).

En todos los expedientes en los que las ofertas económicas están inicialmente incursas en presunción de temeridad, el Presidente de la Mesa de Contratación afirma en el acta que el órgano de contratación había declarado ésta, como se establecía en el pliego, con anterioridad al momento en que la mesa de contratación efectuara su propuesta de adjudicación.

Sin perjuicio de que el órgano de contratación acuerde motivadamente lo que estime conveniente para el

interés público, este Tribunal de Cuentas entiende que tal mención del pliego limita la competencia de la mesa, que debe incluir su opinión sobre tal oferta a la vista de la audiencia del licitador y de los informes técnicos emitidos (art. 88.1 en relación con el art. 83.3 del TRLCAP). Todo ello independientemente de que, si el licitador afectado por la presunción inicial de baja temeraria resultare ser el adjudicatario, deba prestar la adicional garantía definitiva prevista en el art. 36.4 del TRLCAP. Vocales de la mesa de contratación, que entendían que alguno de los excluidos era el más idóneo para ser adjudicatario por haber alcanzado en la valoración global la puntuación más alta, mostraron su disconformidad con el preceptivo acuerdo del órgano de contratación. Dicho parecer, sin embargo, no pudo ser tomado en consideración como consecuencia del citado orden de tramitación establecido en el pliego. Afecta esta situación a los contratos n.ºs 22, 23, 26, 27 y 28.

Los expresados acuerdos del órgano de contratación no aparecían incluidos en ninguno de los expedientes analizados por lo que no se podía apreciar, ni tampoco valorar, en qué medida estaban suficientemente motivados, lo que dio lugar a que este Tribunal los solicitara expresamente. De la información aportada se deduce que tales acuerdos no se dictaron formalmente, sino que se actuó con base en los informes del Subdirector General de Construcción, normalmente también Presidente de la Mesa de Contratación.

Por su parte, los informes emitidos, sustitutos de hecho del inexistente acuerdo de exclusión, se limitan a indicar, en texto normalizado, que requerida la oportuna información sobre las ofertas y analizadas las mismas y los argumentos expuestos, a juicio de los servicios técnicos, no queda suficientemente justificado ni se ofrecen elementos de juicio suficientes como para determinar que las proposiciones puedan ser cumplidas a satisfacción de la Administración. Es evidente el riesgo que se genera de consecuencias económicas negativas para la Administración con el procedimiento seguido al descartar ofertas más favorables en precio.

La notificación de la declaración de ofertas incursas en anormalidad no se ha aportado, por lo que se ignora si en dicha notificación figura la motivación correspondiente y si aquélla se hizo en tiempo hábil, es decir, en el plazo anterior a la adjudicación definitiva.

Finalmente, en los expedientes en que se ha declarado que determinadas ofertas económicas de los licitadores incurren en presunción de temeridad tampoco consta efectuado el traslado del acuerdo del órgano de contratación al Comité Consultivo para los Contratos Públicos de la Comisión de las Comunidades Europeas, exigido por el art. 83.4 en relación con el art. 90 del TRLCAP.

## III.4 FASE DE EJECUCIÓN

### III.4.1 Subcontrataciones.

El TRLCAP permite en el art. 115 que el adjudicatario pueda subcontratar parcialmente la ejecución del

contrato; no obstante, somete la posibilidad de subcontratación al cumplimiento de determinados requisitos formales (comunicación a la Administración y que el subcontratista no esté inhabilitado para contratar), cuantitativos (las prestaciones parciales no deben rebasar el porcentaje que se fije en el pliego de cláusulas o, en su defecto, el 50 por 100 del importe de la adjudicación) y otros que afectan a la responsabilidad del contratista frente a la Administración o a sus relaciones con el subcontratista (plazo de pago del precio).

Aun cuando hay constancia de comunicaciones de la subcontratación a la Administración, no consta en los expedientes analizados que el Ministerio de Fomento haya efectuado algún tipo de control sobre el cumplimiento de los restantes requisitos de las 39 subcontrataciones comunicadas, ni que se haya hecho ninguna indagación sobre la posible existencia de otras.

De otra parte, en el citado artículo del TRLCAP sólo se regula de forma expresa la subcontratación por el adjudicatario pero no las que se realicen por los sucesivos subcontratistas. Ello abre la puerta a una cadena de subcontratas que irá en detrimento de la calidad si se generan beneficios para los sucesivos cedentes que no se corresponden con el valor añadido por cada uno de ellos, con la consecuencia inevitable de que el que realiza de forma efectiva la obra reciba precios desproporcionadamente bajos y de que ello lleve a emplear materiales, mano de obra o maquinaria inadecuados.

Los efectos indeseados que puede acarrear esta situación deberían evitarse mediante el establecimiento de controles efectivos sobre las subcontratas efectuadas por el adjudicatario y, con respecto a las sucesivas, mediante el establecimiento de previsiones expresas en los pliegos que eviten los mencionados riesgos.

#### III.4.2 Incidencias de carácter temporal.

##### A) Incidencias en el inicio de las obras.

El anexo 6 refleja, entre otros extremos, el retraso en meses del inicio de las obras. Como puede comprobarse en el mismo en 14 contratos de los 33 considerados no se ha producido retraso, mientras que en los 19 restantes la demora ha oscilado entre un mes en 3 de ellos y los 22 meses en el contrato n.º 2. El retraso medio ha sido 2,6 meses.

Como causas más frecuentes de los indicados retrasos cabe señalar las siguientes:

##### a) La no disponibilidad real de los terrenos.

La normativa legal dispensa en este tipo de expedientes relativos a obras de infraestructura de carreteras del requisito de la disponibilidad de los terrenos precisos para su normal ejecución en el momento del replanteo previo, si bien es necesaria su ocupación efectiva con anterioridad al inicio de las obras, la cual debe ir precedida de la formalización de un acta de ocupación

(art. 129.2 TRLCAP). Esta dispensa, principalmente motivada por la necesidad de ultimar las expropiaciones de terrenos requeridos por las obras sin que se demore la tramitación del expediente de contratación, ocasiona con frecuencia que la falta de disponibilidad se manifieste al tiempo de la comprobación del replanteo, con la que comienza la ejecución del contrato, dando lugar a retrasos en la iniciación y al reajuste de las anualidades de los compromisos presupuestarios y de los programas de trabajo.

La causa indicada se da en los contratos n.ºs 2, 17, 18, 20, 22, 23, 28 y 32.

Como incidencia singular se ha de señalar que en el certificado emitido el 29 de febrero de 1996, como adicional al acta de replanteo previo del contrato n.º 2, se afirma la disponibilidad de los terrenos precisos para la ejecución del contrato; sin embargo, el acta de comprobación del replanteo de 11 de marzo de 1998 afirma que no se dispone de terrenos en la práctica totalidad de la obra proponiendo el 1 de febrero del año 2000 como fecha de iniciación de la ejecución.

b) La no celebración en plazo del contrato de asistencia para el control y vigilancia de las obras y demás labores relacionadas con la dirección de la obra.

Al estar contratadas este tipo de obras con cláusula de aseguramiento de la calidad, según los respectivos pliegos, el director de la obra no está en condiciones de ejercer por sí solo un correcto control sobre las mismas y, en consecuencia, establecer adecuadamente el esquema director de la calidad previo a la iniciación de las obras.

Esta causa, que supone una deficiente planificación de la gestión contractual, ha afectado a los contratos n.ºs 7, 17 y 32.

c) La inexistencia en plazo de un plan de seguridad y salud laboral en la ejecución de las obras.

El RD 1627/1997, de 24 de octubre, sobre disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras establece que, en aplicación del estudio de seguridad y salud o, en su caso, del estudio básico, cada contratista elaborará un plan en el que se analicen, estudien, desarrollen y complementen las previsiones contenidas en aquél, en función de su propio sistema de ejecución. Dicho plan deberá ser aprobado antes del inicio de la obra por el respectivo coordinador.

Esta causa ha afectado principalmente a los contratos n.º 26, 18, 22 y 32. Adicionalmente se ha de indicar que el adjudicatario de este último contrato, haciendo uso del derecho que le confiere la regla 5ª del art. 139 del RGLCAP, formula la reserva de que no es posible realizar la obra tal como la define el proyecto, ni tampoco el plan de obra ofertado, relacionando 21 razones que le llevan a esa consideración. Consta en el expediente de este contrato n.º 32 la iniciación de trámites para la modificación del proyecto en 14 de junio de 2004, aunque a 23 de septiembre de 2005 se comunica al Tribunal que no ha prosperado.

d) No se motiva la causa del retraso inicial en el contrato n.º 3.



#### B) Incidencias en el curso de la ejecución.

En el citado anexo 6 se detalla igualmente el retraso o adelanto en la ejecución de las obras con respecto al plazo fijado en el contrato, tomando como fecha inicial la de comienzo de las obras y como fecha final la de recepción. Sin embargo, según los datos que figuran en los expedientes, deberían haber finalizado por haber transcurrido el plazo contractual y las prórrogas, en su caso, las siguientes obras, sin que conste documentación justificativa del retraso: en el año 2004, las de los contratos n.º 21, 24 y 30, y en el año 2005, las de los contratos n.º 20, 27 y 31. Deben finalizar en el año 2006 las obras de los contratos n.º 22, 23, 28 y 33 y en 2007, la del contrato n.º 32.

Debe señalarse que, salvo en el contrato n.º 22, el adjudicatario había ofrecido los plazos de ejecución que figuran como previsión contractual en el anexo 6, más cortos que los fijados en el pliego, siendo este plazo uno de los aspectos incluidos entre los criterios técnicos a tener en cuenta para la adjudicación, por lo que el plazo ofertado y no cumplido pudo ser determinante en la selección del adjudicatario.

De los 22 contratos cuya recepción se ha efectuado, que se detallan en el anexo 6 han terminado 4 en el plazo previsto en el contrato, en 10 ha habido retraso y en 8 se ha adelantado la terminación con respecto al plazo contractual. En conjunto el plazo real de ejecución (31,6 meses de media) ha sido inferior que el plazo contractual (33,3 meses de media), si bien desde un punto de vista económico (no financiero) la reducción en los contratos en que ello ha tenido lugar ha supuesto un mayor costo, según se indica más adelante. Desde la perspectiva del contratista dicho incremento de coste se traduce en una ventaja financiera a la que previsiblemente no sea ajeno el adelanto de la terminación de las obras.

Los motivos aducidos para justificar los principales retrasos en las obras que los han sufrido son, según los datos de los expedientes, los siguientes: intenso temporal de lluvias y viento acaecido en diciembre de 2000 (contrato n.º 3); la necesidad de realizar determinadas obras por la propia Administración por razones de emergencia, sistema autorizado por los artículos 152 y 153 de la TRLCAP y que ascendieron a 2.851.441,83 € (contrato n.º 6); suspensión de la iniciación de las obras en determinados tramos, y sobre la cual el adjudicatario había formulado extensas reservas en el acta de comprobación del replanteo, relativas a la disponibilidad de los terrenos, defectos del proyecto y otras anomalías significativas a efectos de la correcta ejecución del programa de obras, realización de obras de emergencia en el cruce del Canal Imperial de Aragón con el Barranco de la Muerte, bien de interés cultural, como consecuencia de las cuales se acuerda la modificación del plano parcelario y la incoación de diversos expedientes de ocupación temporal de terrenos con el consiguiente perjuicio para el contratista, y sobre el que

pende acuerdo de indemnización por daños en la obra objeto del contrato n.º 13 (véase epígrafe IV.2.3).

En el expediente del contrato n.º 14 no figura la causa del retraso de ejecución.

El retraso de la ejecución de las obras no parece venir influido por las modificaciones de los proyectos de los que trata el siguiente epígrafe III.4.3, ya que las prórrogas se acuerdan, en su caso, con posterioridad al expediente de modificación.

Por lo que se refiere al adelanto en la terminación de las obras en los 8 contratos, antes mencionados, esta circunstancia ha supuesto una ventaja para la puesta en servicio de las infraestructuras por parte de la Administración, pero también una ventaja económica para el adjudicatario, no plenamente justificada, en la medida en que al adelantarse la terminación se adelanta también el pago por la Administración tanto del precio del contrato como de la compensación financiera, lo cual le permite reducir la carga financiera que asumió en el contrato, sin reducción del importe a cobrar, según se analiza en el epígrafe IV.2.1 siguiente.

#### C) Plazos parciales.

Según reza en los pliegos, y a los solos efectos del seguimiento del programa de trabajo así como de la repercusión en la revisión de precios, las obras en curso se acreditan mediante certificados trimestrales. El contratista queda obligado al cumplimiento de los plazos parciales fijados en su programa de obras aceptado por la Administración, pudiendo desarrollar los trabajos con mayor celeridad que la necesaria para ejecutarlas en el plazo contractual, salvo que la dirección de obra no lo estime conveniente.

#### D) Consecuencia de las anomalías reseñadas.

No consta la realización de actuaciones para esclarecimiento de las causas, ya residan en las oficinas de supervisión de los proyectos u otros servicios de la Administración, ya en los contratistas. Tampoco consta la iniciación de expedientes para la imposición de penalidades al contratista por retrasos en los plazos fijados en los programas de trabajo que le puedan ser imputables, o a los adjudicatarios de los contratos de asistencia para la elaboración de los proyectos de trazado y construcción por posibles deficiencias en los mismos.

#### III.4.3 Alteraciones de carácter económico

Las liquidaciones únicas de las obras agrupan bajo la denominación de adicionales de obra tanto el importe derivado de las modificaciones de los contratos, en las que debe redactarse el correspondiente proyecto, como el derivado de las variaciones que son mera consecuencia de la diferencia entre las unidades de obra realmente ejecutadas y las inicialmente previstas en el proyecto.



a) En 19 de los contratos cuyas obras, por construcción, se han liquidado se han producido modificados, si bien éstos no han generado coste adicional, excepto en el núm. 25, en el que se ha elevado a 15.590.853,60 € sobre el precio de adjudicación (anexo 7).

Las razones que fundamentan las modificaciones indicadas, cuya regulación se contiene en el art. 146.3 del TRLCAP, hay que buscarlas principalmente en errores y omisiones de los proyectos iniciales, ya afecten al trazado o a la construcción, puestos de manifiesto en ocasiones por el propio contratista (así en el contrato n.º 17). Según el detalle que se contiene en los expedientes analizados, las «necesidades nuevas o causas imprevistas» que dan lugar a las modificaciones se repiten hasta el extremo de resultar, en muchas ocasiones, reiterativas: alteración en los volúmenes de movimientos de tierras, modificación de viaductos y túneles, redes de riego, alternativas de drenaje y de firmes y estructuras, reposiciones de servicios privados, adaptaciones de señalizaciones a nuevas normativas, errores de medición del proyecto, y otras necesidades de distinta índole.

En todas las modificaciones se introducen unidades de obra no previstas en el contrato principal con la correspondiente fijación de precios nuevos. Destacan los contratos n.ºs 3, 4 y 7 en que las nuevas partidas son 27, 23 y 25 y los contratos n.ºs 18 y 23 en que los nuevos precios son 85 y 135, todos ellos respectivamente.

La inexistencia de un procedimiento arbitral que vincule al adjudicatario y a la Administración en la fijación de precios de las nuevas unidades de obra, y la posibilidad de que aquél no acepte la ejecución —conforme a lo establecido en el art. 146.2 del TRLCAP— lo coloca de hecho en una posición en exceso ventajosa, sobre todo en esta clase de obras de gran envergadura.

Los expedientes de los contratos modificados incluyen los preceptivos informes emitidos por la Inspección General, cuyo contenido es excelente por su extensión y precisión, explicitando las partidas de obra a incrementar o minorar, y el importe estimado.

b) La otra causa de las alteraciones económicas sobre el precio de adjudicación son las variaciones en las mediciones finales, variaciones que se justifican, en principio, por la dificultad de que las obras realmente ejecutadas de acuerdo con el proyecto, principal o modificado, coincidan exactamente con las previstas. El incremento del gasto por esta causa ha tenido carácter habitual, según se desprende de las liquidaciones practicadas (anexo 7). Su importe en las 20 obras liquidadas, de las 33 que incluye el presente informe, asciende a 94.195.867,30 € y representa un incremento medio de 7,7%, sobre el precio de adjudicación más modificaciones y revisiones de precios. Tales adicionales no pueden ampararse en la existencia de modificados sino que, más bien al contrario, éstos operan reduciéndolas pues, según la cláusula 62 del Pliego de cláusulas administrativas generales para la contratación de obras del Estado (D. 3854/1970, de 31 de diciembre), las varia-

ciones que se hubieran producido antes de los modificados deben ser recogidas en la propuesta a elaborar, sin esperar a la liquidación provisional. De otra parte, los modificados de los contratos mencionados presentan saldo cero, salvo el del contrato num. 25, por lo que debe presumirse que a la fecha de elaboración de las correspondientes propuestas no se habían producido variaciones.

No constan análisis sobre las causas de estas diferencias y, como se ha dicho, su carácter habitualmente positivo, de manera que se desconoce en qué medida son inevitables y en qué medida son imputables a los servicios de la Administración o a otros motivos.

De otra parte, en el contrato n.º 6 la diferencia es de 6.979.271,88 €, lo que representa el 14 por 100 sobre el precio de adjudicación más modificados y revisiones de precios, rebasando ampliamente el límite del 10 por 100 sobre el precio que establece la citada cláusula 62, por lo que el gasto adicional tuvo que ser convalidado por el Consejo de Ministros <sup>2</sup> (anexo 7).

En la documentación examinada sobre estas mediciones de la obra ejecutada y las subsiguientes relaciones valoradas no se han detectado errores aritméticos. Sin embargo este Tribunal de Cuentas entiende que, con independencia de la expedición de la certificación acreditativa de su resultado, y sin perjuicio de los controles financieros establecidos, deberían implantarse controles físicos con la finalidad de garantizar mejor su realidad.

#### III.4.4 Obras complementarias

Constan elaborados proyectos por obras complementarias, a confiar su ejecución al adjudicatario del contrato principal al amparo del art. 141 d) del TRLCAP, en los expedientes n.ºs 4, 5, 7, 9 y 11 así como la iniciación de la tramitación de otro por el contrato n.º 21. El expediente del complementario del contrato n.º 9 no ha sido remitido. Sobre los restantes se indica:

— En el contrato n.º 4 el Subdirector General de Construcción manifiesta en escrito de fecha 31 de agosto de 2005, en respuesta a la documentación requerida por el Tribunal de Cuentas, la inexistencia de orden de estudio de complementario alguno. Sin embargo, en el acta de recepción de la obra principal, de fecha 6 de abril de 2000, se indica que en dicha actuación no son objeto de recepción las obras complementarias adjudicadas el 10 de febrero anterior por un importe de 2.586.918,15 €.

— El expediente complementario del contrato n.º 5 se fundamenta en el contenido de un Informe de Pla-

<sup>2</sup> En el art. 160 del vigente RGLCAP acertadamente se establece que las alteraciones en el número de unidades realmente ejecutadas sobre las previstas tienen como límite el 10 por 100 del precio del primitivo contrato; no obstante, con anterioridad a dicho RGLCAP, era criterio de la JCCA (Informe 59/1983) que dicho límite había de conectarse al precio del contrato vigente en el momento de producirse la modificación lo que supone el precio inicial incrementado, en su caso, con las modificaciones o reformados autorizados y la revisión de precios.

neamiento de 23 de diciembre de 1999 y, como se añade, también obedece a circunstancias surgidas posteriormente. Su presupuesto asciende a 6.987.149,35 €

— El proyecto del complementario del contrato n.º 7, en el que se indica que el presupuesto puede ascender aproximadamente a 427 millones de pesetas, es objeto de diversas propuestas y viene principalmente fundamentado en la seguridad vial. No obstante, la Inspección General considera que con este complementario no se solucionan los problemas del tráfico que requerirían actuaciones ahora no contempladas. Ello evidencia una actuación poco congruente con la calidad exigible al proyecto.

El expediente del complementario del contrato n.º 11, cuyo presupuesto asciende a 474 millones de pesetas, se basa en una propuesta, también reelaborada, y se fundamenta en la seguridad de la obra puesta de manifiesto en un Informe del Servicio Geotécnico de Carreteras. La Inspección General manifiesta adicionalmente que en el caso de ser necesaria la confección de algún nuevo precio debería solicitarse nuevamente su informe.

Las anteriores indicaciones demuestran una deficiente planificación de las obras.

#### IV. EL PAGO DEL PRECIO Y OTRAS OBLIGACIONES ECONÓMICAS

Analizada la fase de ejecución de los contratos, corresponde valorar en este apartado sus efectos financieros, como son el abono del precio y demás pagos, así como la devolución, en su caso, de las garantías prestadas por el adjudicatario como consecuencia de la extinción de la relación contractual.

No consta registrada ninguna propuesta de pago por cuenta de los contratos incluidos en el programa de 2002 (números 31, 32 y 33). En cuanto a los correspondientes al programa de 2001 constan abonos en 3 contratos de los 11 incluidos en el mismo.

##### IV.1 MOMENTO DEL PAGO DEL PRECIO

Como se ha indicado, la Ley 11/1996, en la redacción dada al art. 61.5 TRLGP, autoriza a la Administración el fraccionamiento del pago de la obra hasta en diez anualidades en lugar de realizar un pago único al tiempo de la recepción, que constituye el régimen general de esta modalidad contractual. Posibilidad ésta de fraccionamiento, que debe incorporarse expresamente a los pliegos, no excluye la alternativa del aplazamiento total de pago si así se acuerda con el adjudicatario por pacto expreso.

No se ha acudido por la Administración a la alternativa de fraccionamiento del precio ni al aplazamiento de los pagos por pacto expreso con el adjudicatario, salvo por lo que se refiere a la diferencia de la que se hace mención en el apartado siguiente.

Los pliegos de los años 1997 y 1998 presentan serias deficiencias en relación con la forma de pago al contratista, como consecuencia de las diferencias que se establecen entre «el pago a realizar a la entrega de la obra tal y como figura en el contrato» y el llamado «precio total y final de la obra». El primero es el que figura en el contrato, mientras que el segundo viene definido como el que resulta de la aplicación de los precios unitarios del presupuesto, afectados por la baja de licitación, la medición de la obra realmente ejecutada, la revisión de precios y la compensación financiera (cláusulas 17.2 del pliego de 1997 y 18.2 del de 1998). Pues bien, mientras que el que figura en el contrato se ha de pagar al final de la obra, respecto del segundo se establece que si existiere diferencia positiva entre el precio total y final y el pago a realizar a la entrega de la obra tal y como figura en el contrato se abonará dentro de las 3 anualidades siguientes a la de la citada entrega, pese a que, en contradicción con esta cláusula, el propio pliego dispone que el importe de las revisiones de precios que procedan se hará efectivo al momento de la liquidación (cláusula 21.4 del pliego de 1997 y 22.4 del de 1998), en concordancia con el art. 108 del TRLCAP.

Este Tribunal de Cuentas entiende que la cláusula que permite a la Administración elegir el momento del pago de la mencionada diferencia dentro de un período de tres años sin precisar fechas concretas y sin establecer compensaciones, supone una prerrogativa en exceso discrecional en su utilización e indeterminada en el tiempo, que puede romper el equilibrio financiero del contrato, haciendo prácticamente innecesario que la Administración acuda al total aplazamiento del pago, para el que precisaría pacto expreso y del que, como se ha dicho, no consta su utilización.

El pliego de 2001 ya dispone el abono del precio del contrato a la terminación de la obra y el resto dentro de los dos meses contados a partir de la recepción, conforme a lo establecido en el art. 147.1 del TRLCAP.

##### IV.2 CÁLCULO DE LOS CONCEPTOS COMPRENDIDOS EN EL PRECIO FINAL A PAGAR

El precio final a pagar al contratista viene dado por el precio de la construcción más los costes de financiación y las partidas que pasan a examinarse. El precio de adjudicación de las obras de los 33 contratos analizados asciende a 1.971.379.500,57 € siendo el de las demás partidas el que se detalla en el análisis que se efectúa a continuación.

###### IV.2.1 Compensación financiera e intereses moratorios

Los pliegos de 1997 y 1998 establecen que la compensación financiera a pagar a la entrega de la obra queda definitivamente fijada una vez adjudicado el contrato, atendiendo a las inversiones semestrales previstas según el programa de trabajo presentado por el

contratista, y que no sufre variación alguna cualesquiera que fueran las incidencias de la obra, su ritmo efectivo de ejecución, el momento de la recepción, las modificaciones que pudieran ser acordadas sobre el proyecto original o las variaciones que experimentasen los índices de precios o los tipos de interés desde dicho momento de adjudicación hasta la entrega material de la obra. El pliego de 1998 ya admite una reducción del precio total y final de la obra y de la consiguiente corrección financiera si se obtienen Fondos Europeos no previstos.

En la ejecución de varios proyectos se ha producido un adelanto de la terminación de las obras, lo que dio lugar a un reajuste de anualidades que permitía abonar el precio a la fecha de recepción. Al no estar prevista la repercusión de esta circunstancia temporal en el importe de la compensación financiera la Administración, de acuerdo con el criterio mantenido por la Audiencia Nacional en varias sentencias, abonó el total de la compensación prevista en el pliego. Ello suponía una ventaja económica para el adjudicatario, no plenamente justificada, en la medida en que al adelantarse la terminación se adelantó también el pago tanto del precio del contrato como de la compensación financiera, lo cual le permite reducir la carga financiera considerada en el contrato sin repercusión en el importe final a cobrar. Por tanto, sin perjuicio de que, ante la falta de una previsión contractual adecuada a las circunstancias, deba estarse a lo pactado, la situación en la que se desembocó debería haber sido otra.

Este Tribunal de Cuentas entiende que debió tenerse en cuenta al redactar los citados pliegos que el art. 147. siete de la Ley 13/1996 dispone que el precio incluirá en todo caso los costes reales, previsión que en un contrato de estas características es aplicable a los costes financieros; sin embargo, el mantenimiento inalterado del importe de la compensación financiera fijada en el contrato podía ocasionar beneficios o pérdidas a una de las partes, en detrimento o ganancia de la otra, según se adelantara o se retrasara la ejecución de las obras. En todo caso, llegado el momento de solicitar o recabar la conformidad del contratista para la reducción del plazo contractual y el consiguiente reajuste de anualidades, de conformidad con el art. 152 del RGCE, debería haberse tenido en cuenta esta circunstancia.

Con respecto al devengo de intereses de demora por el aplazamiento del pago de la diferencia entre el precio que figura en contrato y el precio total final, la Abogacía del Estado mantuvo que el cómputo de los intereses de demora sólo debe iniciarse dos meses después de transcurridos los tres años que el pliego contempla como plazo para su pago. Este criterio se mantiene por la Administración en las resoluciones administrativas de las reclamaciones formuladas en relación con los intereses de demora derivados de los contratos n<sup>os</sup> 1, 2 y 12. Sin embargo, este Tribunal, como se ha indicado anteriormente, considera que la fecha de pago debió quedar fijada en el pliego y que debería haberse previs-

to en el mismo que la demora daría derecho a la percepción de los intereses contados desde que el retraso se produce, según el art. 99 del TRLCAP y las normas presupuestarias concordantes.

El pliego de 2001 parece coincidir con las anteriores consideraciones de este Tribunal de Cuentas ya que regula el cálculo de la compensación financiera con una mayor precisión y contempla la circunstancia de que las obras terminen en el plazo fijado, se adelante la ejecución a solicitud de la Administración, se alteren los plazos parciales o se ulimen transcurrido el plazo contractual; asimismo, se remite a la normativa legal citada, tanto en lo referente al momento como a las cuantías a abonar, incluidos los intereses de demora (cláusula 15).

En el citado anexo 3 figuran los importes estimados por la Administración, los ofrecidos por el adjudicatario y, en su caso, los liquidados a éste por la compensación financiera en 20 contratos, cuyo importe asciende a 79.413.502,60 €.

Los intereses por demora en los pagos de los contratos n<sup>os</sup> 4, 10 y 11 ascienden, según los expedientes examinados, a 1.662.793,11 €.

#### IV.2.2 Revisiones de precios

La normativa legal sobre esta materia se contiene en los artículos 103 a 108 del TRLCAP. La disposición transitoria segunda de esta Ley dispone la aplicación provisional de las fórmulas polinómicas tipo fijadas por el D. 3650/1970, de 19 de diciembre, completadas por el RD 2167/1981, de 20 de agosto; y el RD 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el RGLCAP, en su disposición derogatoria única, declara la vigencia de las disposiciones anteriores sin perjuicio de desarrollar la normativa legal en sus artículos 104 a 106.

En los 33 contratos analizados se han utilizado las fórmulas tipo generales n<sup>os</sup> 1, 2, 4, 5 y 12 que figuran en el anexo de citado D.3650/1970, de las cuales la fórmula tipo n.º 1 se ha aplicado en 29 contratos, en 25 de ellos con carácter exclusivo. Todas las fórmulas utilizadas han sido previamente informadas y propuestas por los respectivos servicios facultativos.

No se han detectado errores aritméticos en las liquidaciones resultantes de la aplicación de las fórmulas, en las que se detallan el montante de la obra certificada mensual con derecho a revisión, los coeficientes correspondientes y el importe de la revisión.

En el anexo 7 se detalla el importe alcanzado por esta partida de gastos en las 20 obras liquidadas en las que hay constancia de este dato.

#### IV.2.3 Indemnizaciones

Se incluye en este epígrafe el análisis efectuado sobre los expedientes de solicitud de indemnización por desequilibrio económico de las prestaciones y por fuerza mayor al amparo del art. 144.2 b) del TRLCAP,

como excepción a la doctrina sobre el principio de riesgo y ventura sentado por el art. 98 y concordantes del mismo texto legal.

#### A) Reclamaciones por desequilibrio económico.

Figuran incluidas en los expedientes analizados tres reclamaciones de indemnización para el restablecimiento del equilibrio económico de las prestaciones que afectan a los contratos n.ºs 3, 4, y 6. Ascenden dichas peticiones a 8.146.310,36 € y todas ellas han sido desestimadas.

Las peticiones correspondientes a los contratos n.ºs 3 y 4 se fundamentan en la desorbitada subida del precio de los productos derivados del petróleo, en particular el de los asfaltos, durante el período de ejecución contractual, que no se considera suficientemente compensada por la revisión de precios.

Aun cuando la fundamentación de ambas reclamaciones es la misma, la doctrina del riesgo imprevisible, el Consejo de Obras Públicas propone el 23 de enero de 2003 desestimar la correspondiente al contrato n.º 4 y, por el contrario, el 5 de junio de 2003 propone la estimación de la correspondiente al contrato n.º 3<sup>3</sup>. El Consejo de Estado informa en el sentido de considerar estas alteraciones del precio dentro del ámbito del principio de riesgo y ventura del contratista.

La empresa adjudicataria del contrato n.º 6 presenta el 23 de mayo de 2003 una solicitud de indemnización por importe de 6.637.905,55 € que, en un posterior escrito, lo ajusta cifrándolo en 6.423.876,45 €, de los que 5.091.622,36 € corresponden al menor valor del aprovechamiento por el contratista de las tierras extraídas sobre el previsto en el proyecto, vertederos y prés-tamos de materiales y el resto a sobrecostes de financiación e indemnización por demora en el pago.

Los informes del ingeniero director de las obras y de la Subdirección General de Construcción y la propuesta del Jefe de Servicio de Contratación de la Dirección General, así como por el informe de la Abogacía del Estado son desfavorables a la solicitud.

El Consejo de Obras Públicas, con fecha 4 de septiembre de 2003, emite un informe favorable, con base en las siguientes consideraciones:

<sup>3</sup> El distinto criterio aplicado por el Consejo de Obras Públicas se fundamenta en que, mientras que en el primer caso la cuantía de la repercusión de las subidas de precios de los productos bituminosos no sería suficiente para producir una alteración del equilibrio lo suficientemente importante como para superar la regla del «riesgo y ventura», en el segundo caso, sí lo sería. En efecto, para la aplicación de la doctrina del riesgo imprevisible el Ministerio, siguiendo la doctrina del Consejo de Estado, viene exigiendo que el riesgo, además de imprevisible, alcance una cuantía que ponga en peligro la ecuación sinalagmática pactada. Para apreciar cuando se produce tal situación, «a falta de mejor criterio», se ha venido tomando como referencia la regla que contenía el art. 4.2 del Decretoley 2/1964 de 4 de febrero, a efectos de aplicabilidad de la revisión de precios, esto es, el 2,5 por 100 del precio del contrato. En el primer contrato la incidencia de la subida en el presupuesto líquido de adjudicación sólo representaba el 0,93 por 100, mientras que en el segundo representaba el 2,345 por 100, es decir, un porcentaje también inferior al citado 2,5 por 100. No obstante lo cual, el Consejo entendió que procedía estimar la reclamación tanto por importancia cuantitativa en términos absolutos (1.452.499,13 euros) como porque el citado Decretoley 2/1964 había quedado derogado.

El contrato bilateral debe estar basado en una relación de mutua confianza, lo que obliga a la Administración a aprobar un proyecto lo suficientemente definido que posibilite su cumplimiento por el contratista.

Lo previsto en el proyecto de las obras, no puede limitarse a ser orientativo sino que debe estar lo suficientemente estudiado y definido para que su diferencia con la realidad de las obras sea la menor posible. Una diferencia grande sólo significa un proyecto mal definido que deviene en precios unitarios mal estudiados.

La solicitud de prórrogas del plazo de ejecución las atendió la Administración por ser obligadas, ya que la redacción de la modificación a este proyecto y la ejecución por la Administración de otras obras de emergencia, obedecieron a deficientes o insuficientes estudios que no permitían una correcta definición de las obras del proyecto original.

Los sobrecostes de la financiación y los intereses de demora, también deberían atenderse en los importes a fijar contradictoriamente.

El Consejo de Estado con fecha 11 de diciembre de 2003 sienta los siguientes pronunciamientos:

— La reclamación de indemnización no puede ser configurada como un supuesto de responsabilidad extracontractual, sino contractual, por lo que debió hacerse valer por el contratista impugnando la liquidación practicada por la Administración, «instando así su revisión y evitando que el acto discutido deviniera firme y consentido», tal como ha ocurrido en el presente caso.

— Sin perjuicio de lo anterior, también procede la desestimación por razones de fondo. El incremento de los costes por causa del transporte de los materiales y por insuficiencia del vertedero inicialmente previsto están incluidos dentro del principio de riesgo y ventura. No aprecia tampoco sobrecostes de financiación por ampliación del plazo de ejecución ni intereses de demora ya que en el segundo caso no se ha producido retraso en el pago y en el primero se acordó la ampliación del itinerario del transporte con la aquiescencia del interesado.

En conclusión, el examen de este último expediente de indemnización evidencia la existencia de perjuicios para el contratista que éste debe asumir como consecuencia del principio de riesgo que lleva aparejado la ejecución del contrato, aunque en este caso su causa sea un proyecto poco definido elaborado por terceros y aprobado por la Administración.

#### B) Reclamaciones por daños.

Como excepción al principio del riesgo y ventura el TRLCAP, en su art. 144, reconoce al contratista el derecho a ser indemnizado por los daños y perjuicios que se le hubieran producido en los casos de fuerza mayor que en el mismo se contemplan, considerándose tales los



incendios causados por la electricidad atmosférica, los fenómenos naturales de efectos catastróficos, como maremotos, erupciones volcánicas, movimientos del terreno, temporales marítimos, inundaciones u otros semejantes, y los destrozos ocasionados violentamente en tiempo de guerra, robos tumultuosos o alteraciones graves del orden público. Se trata de un derecho que no tiene equivalencia en el contrato civil de arrendamiento de obras, en el cual es el contratista el que, en principio, debe sufrir la pérdida (art.1589 del Código Civil).

En las obras objeto de esta fiscalización se han presentado siete solicitudes de indemnización por causa de daños. De las que afectan a los contratos n.ºs 1, 3 y 15, dos a cada uno de ellos, se han desestimado tres, en otra, correspondiente al contrato n.º 13, en la que la petición de indemnización asciende a 11.145.842,17 €, no ha recaído acuerdo expreso. Si se prescinde de esta última reclamación la situación es la siguiente:

- Importe reclamado 10.234.395,24 €.
- Importe reconocido por la Administración 7.629.734,05 € (contratos n.ºs 3 y 15).
- Importe de las solicitudes totalmente desestimadas 2.136.171,17 € (contratos 1 y 3).

En algunos de estos casos se han originado importantes discrepancias en los informes del personal técnico y de los distintos órganos asesores, según se muestra a continuación.

A) Reclamación de indemnización de daños catastróficos por temporal de lluvias y huelga de transportes, causados durante la ejecución del contrato n.º 1, clave 12-H-2660, que tiene por objeto la obra «Autovía de Sevilla-Huelva-Ayamonte. Tramo: Enlace Lepe (oeste) –Puente internacional de Ayamonte (Huelva)».

La empresa adjudicataria presenta el 19 de enero de 2001 una solicitud de indemnización global de 884.256,70 € por los daños causados por las inundaciones de un temporal de lluvias y por una huelga de transporte.

La propuesta del ingeniero director de las obras y el informe del Consejo de Obras Públicas cifran la indemnización en 626.851,79 € de los que 523.831,16 € corresponden a daños de inundaciones y el resto a los derivados de una huelga de transporte. Por su parte, el informe emitido por la Subdirección General de Construcción y la propuesta del Jefe del Área de Contratación sólo consideran indemnizable este último acontecimiento.

La Abogacía del Estado informa en sentido negativo, concorde con el voto particular de un vocal del Consejo de Obras Públicas.

Finalmente, el Consejo de Estado en su sesión de 29 de enero de 2004 dictamina que, en lo que se refiere a la reclamación por los daños causados por la huelga de transporte, al no haber presentado el contratista la reclamación previa en plazo (veinte días según el art. 133

del entonces vigente RGCE) debe ser desestimada, sin entrar en el fondo del asunto; por el contrario, respecto de la reclamación por daños catastróficos, presentada en plazo, considera que los daños no tienen carácter catastrófico y que, en consecuencia, procede también la desestimación.

Sobre el carácter catastrófico de las inundaciones, y a pesar de que en la solicitud del contratista se adjunta una relación detallada de los daños y su valoración, reportaje fotográfico descriptivo del estado en que quedaron las obras tras las inundaciones, notas de prensa e informes del Instituto Nacional de Meteorología, concluye el Consejo de Estado que si bien los daños sufridos por el contratista son ciertamente consecuencia de las inundaciones, no merecen éstas la calificación de catastróficas. Tampoco queda acreditado en el expediente –de forma concluyente– la razonable actuación del contratista, como afirma el director de las obras.

Por resolución del Secretario de Estado de Infraestructuras del 15 de marzo de 2004 se desestima la reclamación en su totalidad.

B) Reclamación de indemnización de daños catastróficos por temporal de lluvias causados durante la ejecución del contrato n.º 3, clave 12-H-2640, que tiene por objeto la obra «Autovía Sevilla-Frontera portuguesa. Tramo: San Juan del Puerto-Enlace de Aljaraque (Huelva)».

La empresa adjudicataria presenta el 26 de mayo de 2.000, dentro del plazo, una solicitud de indemnización de 686.900,59 € por los daños causados por las lluvias torrenciales caídas entre los días 1 de abril y 10 de mayo anteriores.

Consta la opinión favorable a la estimación del ingeniero director de las obras y del ingeniero Jefe del Área de Planeamiento, Proyecto y Obras II de la demarcación que sólo discrepan en el importe de la indemnización (592.155,68 € y 513.527,43 €, respectivamente).

El Consejo de Obras Públicas, con los votos particulares de cuatro de sus nueve miembros, emite informe desfavorable pues considera que las precipitaciones no fueron continuas ni presentaron un periodo de retorno excepcionalmente alto, siendo previsible el desbordamiento del río Odiel.

Mantienen también opinión desfavorable la Subdirección General de la Construcción, los Servicios de Área de acondicionamiento y reposición y de Área de Contratación de la Dirección General de Carreteras, y la Abogacía del Estado.

Por su parte, el Consejo de Estado considera que las inundaciones no son de carácter catastrófico, entendido este término, a falta de mayores precisiones legales, en su sentido ordinario y común sino que, por el contrario, el propio Consejo de Obras Públicas aprecia, bajo su garantía técnica, que las lluvias fueron no continuas y que no presentaron un periodo de retorno excepcionalmente alto, sin que resulte probado tampoco –de forma concluyente– la razonable actuación del contratista en la prevención de daños.



Por resolución del Secretario de Estado de Infraestructuras del 25 de abril de 2002 se desestima la reclamación en su totalidad.

El examen de los expedientes de indemnización examinados, tanto por desequilibrio económico como por daños catastróficos, pone de manifiesto que las resoluciones del órgano de contratación decidiendo sobre las reclamaciones planteadas han estado precedidas de informes exhaustivos, no siempre preceptivos, y que se han ajustado en todos los casos al dictamen del Consejo de Estado. No sería justo dejar de reconocer el esfuerzo de todos los órganos que han participado en la tramitación, mediante propuestas o informes, por exponer fundadamente sus propios criterios. No obstante, tampoco pueden ignorarse las fuertes discrepancias entre los mismos, que si a veces versan sobre cuestiones de hecho otras obedecen a diferencias en la interpretación de la ley. Todo ello pone de manifiesto, a juicio de este Tribunal, la conveniencia de algún tipo de clarificación reglamentaria o, en su caso, legal, que ofrezca mayor seguridad jurídica al contratista y a los propios órganos decisorios de la Administración. En este sentido, y sin perjuicio de contar con el parecer al respecto de cuantos órganos se vienen pronunciando de forma ordinaria sobre las expresadas cuestiones, considera este Tribunal que debería tenerse presente que tanto la doctrina del riesgo imprevisible como la regulación especial, en el ámbito de la contratación administrativa, de la indemnización en los casos de fuerza mayor se justifica, en última instancia, en el interés de la Administración en que se mantenga la solvencia del contratista que, de resentirse, podría perjudicar la culminación adecuada de la obra pública. Por tanto, sería conveniente precisar, entre otros extremos, en qué medida se ha de entender afectada la economía del contrato para que se genere indemnización a favor del contratista, estableciendo de forma objetiva la relación entre el volumen de la inversión y la magnitud de los daños, máxime después de la derogación del Decreto-ley 2/1964. También sería conveniente promover que se fijen a través de una norma de rango legal el plazo para reclamar pues, en la actualidad, las consecuencias para el caso de que el contratista presente la reclamación extemporáneamente pueden resultar muy graves para un tiempo reducido y fijado por vía reglamentaria, como es el de 20 días que establece el art. 146 del RGLCAP.

#### IV.3 LAS GARANTÍAS DEL CONTRATO

En los pliegos de los expedientes analizados se fija la garantía a prestar con carácter provisional por los licitadores participantes en el concurso y la definitiva del adjudicatario, de conformidad con la normativa contractual vigente. Para las ofertas en que se haya presumido su condición de desproporcionadas la garantía se fija en el 20 por 100. El pliego de 1991 prevé la posibilidad de fijar garantías complementarias en determi-

nados casos de ofertas económicas admitidas a la licitación con desviación respecto de la oferta media.

El plazo de garantía fijado tras la recepción de la obra ha sido de 3 años, establecido en el RD 704/1997. Esta circunstancia, unida al carácter plurianual de estos contratos con abono total del precio al tiempo de la recepción, ha motivado que no haya transcurrido el plazo para la devolución de las garantías definitivas de parte de los contratos objeto de la fiscalización. De los que han llegado a la situación en que el plazo citado ha transcurrido, en 10 se ha acordado la devolución. Los acuerdos de devolución declaran la inexistencia de responsabilidades imputables al contratista adjudicatario. No obstante, el análisis efectuado pone de manifiesto que con fecha 15 de abril de 2005 se acordó antes de lo establecido la devolución de la correspondiente al contrato n.º 17 que asciende a 2.819.803,14 €, ya que la recepción de las obras tuvo lugar el 19 de septiembre de 2002.

Se ha solicitado por el Secretario General de la Dirección General de Carreteras a la Demarcación correspondiente el certificado de no responsabilidad del adjudicatario en 7 contratos. Una de las solicitudes, la correspondiente al contrato n.º 18, ha sido cursada erróneamente, con anterioridad al transcurso del plazo de garantía.

Vence en 2005 la garantía de los contratos n.ºs 13 y 14 y en años sucesivos las de los 14 restantes.

#### V. GESTIÓN PRESUPUESTARIA Y CONTABLE

##### V.1 NORMATIVA REGULADORA E INFORMACIÓN CONTABLE DERIVADA DE SU APLICACIÓN

El RD 704/1997, de 16 de mayo, por el que se regula el régimen jurídico, presupuestario y financiero del contrato de obra bajo la modalidad de abono total del precio, establece en su art. 6 que el compromiso de gasto para este tipo de contratos debe ser objeto de una adecuada e independiente contabilización.

A juicio de este Tribunal, esta contabilización independiente debería dar lugar a que en las cuentas anuales de las entidades que los realizan (en este caso, la Cuenta de la AGE) figurara la información que permitiese distinguir las operaciones derivadas de esta modalidad de contratos, al menos, en relación con los importes de los adjudicados en ejercicios anteriores que aún no se han ejecutado (con indicación del año en que está prevista su finalización y pago), los importes adjudicados en el ejercicio (con la misma indicación) y las obligaciones reconocidas en el ejercicio. Además, puesto que en el ámbito de la contabilidad económico-patrimonial la incorporación al balance de la obra realizada y, en su caso, de la deuda asociada a la misma, no se realizan hasta que se recibe la obra terminada, se considera que el grado de avance de las obras realizadas es una infor-

mación relevante para la adecuada comprensión de la actividad desarrollada.

A estos contratos les han sido de aplicación, además de las normas contables y presupuestarias incluidas en las disposiciones generales sobre contratación, a que se ha hecho referencia en el subapartado II.1, las contenidas en la OM de 1 de febrero de 1996, por la que se aprueba la Instrucción de operatoria contable a seguir en la ejecución del gasto del Estado, así como en las Instrucciones de Contabilidad para la AGE -cuyas normas son de aplicación a todos los órganos integrantes de la misma- que han estado vigentes en su ámbito temporal (OM de 1 de febrero de 1996, hasta el ejercicio 2001, y Orden HAC/1300/2002, de 23 de mayo, para el ejercicio 2002 y siguientes).

De acuerdo con estas Instrucciones de contabilidad, en el periodo a que corresponden los contratos fiscalizados tanto en la gestión presupuestaria de éstos, como la relativa a otros tipos de contratos, debe tener reflejo en los siguientes estados (o ficheros informáticos a partir de 2002) de la Cuenta de la AGE: «información sobre la contratación administrativa», «información sobre los compromisos de gasto con cargo a presupuestos de ejercicios posteriores», «información sobre la ejecución de proyectos de inversión», «liquidación del presupuesto de gastos» y «balance».

Salvo en el caso de la información sobre la contratación administrativa, los estados o ficheros mencionados contienen la información de forma global, sin presentar una desagregación adecuada o algún elemento diferenciador que permita distinguir en los mismos los importes que corresponden a contratos de obras bajo la modalidad de abono total del precio, sin que existan, por otra parte, otros estados o ficheros que contengan información específica de dichos contratos. Ahora bien, aunque no figuran de forma independiente en la Cuenta de la AGE, la información relativa a las operaciones derivadas de esta modalidad de contratos son objeto del correspondiente registro diferenciado en el subsistema o área del Sistema de Información Contable (SIC) de la AGE. Esta información, detallada por contratos, ha sido facilitada por la Intervención Delegada en el Ministerio de Fomento y contrastada con la contenida en las distintas Cuentas de la AGE rendidas a este Tribunal, así como con otra información complementaria suministrada por la IGAE relativa a dichas cuentas, habiéndose comprobado que todas las operaciones contables derivadas de los contratos fiscalizados han tenido reflejo en los correspondientes estados o ficheros informáticos previstos en las citadas Instrucciones de contabilidad, sintetizándose seguidamente la información contable sobre los mismos <sup>4</sup>:

a) Información sobre los compromisos de gasto con cargo a presupuestos de ejercicios posteriores: La

<sup>4</sup> Los datos contables correspondientes a los contratos de obra bajo la modalidad de abono total del precio fiscalizados se han obtenido de la información disponible en este Tribunal contrastada con la contenida en la Cuenta de la AGE de 2003 (última comprobada hasta la fecha de redacción de este documento), por lo que se presentan diferencias entre estos datos y los reflejados en otros anexos del informe, que recogen operaciones posteriores a 31/12/2003.

situación en 31/12/03 es la que figura en el siguiente cuadro (en €):

Aplicación presupuestaria	2004	2005	2006	Total
17 38 513D 601	134.658.870,02	451.492.531,75	191.340.439,32	777.491.841,09
17 38 513D 611	24.089.788,03		179.189.460,14	203.279.248,17
<b>TOTAL</b>	<b>158.748.658,05</b>	<b>451.492.531,75</b>	<b>370.529.899,46</b>	<b>980.771.089,26</b>

b) Información sobre la ejecución de proyectos de inversión: La información relativa a la ejecución de los diferentes proyectos de inversión y a los compromisos futuros derivados de los mismos, en la parte gestionada mediante los contratos de abono total de precio que se han fiscalizado, se presenta en los anexos 8 y 9.

c) Liquidación del presupuesto de gastos: Como puede observarse en el anexo 8, el importe de las obligaciones reconocidas hasta el 31/12/03 asciende a 1.251.334.472,50 €, detallándose las aplicaciones presupuestarias y los ejercicios en los que se han imputado a continuación:

Aplicación presupuestaria <sup>5</sup>	2000	2001	2002	2003	Total
17 38 513D 601	179.658.211,07	554.616.888,07	373.014.009,93	11.976.086,66	1.119.265.195,73
17 38 513D 611			84.407.944,34	427.320,26	84.835.264,60
17 38 513D 609		3.009.984,93			3.009.984,93
17 40 513A 601		44.224.027,24			44.224.027,24
<b>TOTAL</b>	<b>179.658.211,07</b>	<b>601.850.900,24</b>	<b>457.421.954,27</b>	<b>12.403.406,92</b>	<b>1.251.334.472,50</b>

## V. 2 RESULTADOS DE LAS COMPROBACIONES REALIZADAS.

Como incidencias más significativas en el registro contable de las operaciones derivadas de los contratos fiscalizados se destacan las siguientes:

a) En la información sobre la situación de los contratos de las cuentas del ejercicio 2001, así como en la relativa a los procedimientos y formas de adjudicación, no se incluye el importe de la compensación financiera, que sí está incluida en las de los demás ejercicios.

b) En algunos casos no se ha utilizado la autorización contenida en el punto 4 de la regla 77 de la Instrucción de operatoria contable a seguir en la ejecución del gasto del Estado, que permite unir a los documentos D o AD, para su envío a la oficina de contabilidad, el acuerdo de adjudicación definitiva en lugar del respec-

### 5 Descripciones:

Sección 17: Ministerio de Fomento.

Servicio 38: Dirección General de Carreteras.

Servicio 40: Dirección General de Ferrocarriles.

Programa 513A: Infraestructura del transporte ferroviario.

Programa 513D: Creación de infraestructura de carreteras.

Artículo 60: Inversión nueva en infraestructura y bienes destinados al uso general.

Concepto 601: Otras.

Concepto 609: Expropiaciones, modificados, adicionales y otras incidencias de inversiones de ejercicios anteriores.

Artículo 61: Inversiones de reposición en infraestructuras y bienes destinados al uso general.

Concepto 611: Otras.

tivo contrato cuando se vaya a demorar su formalización, con el fin de que no se retrase el registro contable de dichas operaciones.

c) No se aplica un criterio uniforme en relación con la fecha contable de los compromisos de gastos con cargo a presupuestos de ejercicios posteriores pues, unas veces, se registran con fechas distintas el compromiso de gasto correspondiente a la construcción y el referido a la compensación financiera y, en otros casos, el registro contable es de la misma fecha; esta última forma de registro es la procedente.

d) El carácter preferente que tiene la consignación de los créditos comprometidos en el año en que deba producirse la recepción de las obras no ha tenido siempre su reflejo contable al principio del ejercicio, ni lo ha sido por su total importe; esto último obedece al criterio sobre el régimen de los pagos adicionales establecido en los pliegos de 1997 y 1998, del que se trata en el subapartado IV.1.

e) Se considera incorrecta la imputación de 84.835.264,60 € al concepto 611 «Otras inversiones de reposición en infraestructuras y bienes destinados al uso general», en los ejercicios 2002 (84.407.9444,34 €) y 2003 (427.320,26 €), porque, al corresponder a inversiones nuevas (contrato n.º 17), debería haberse aplicado al concepto 601 «Otras inversiones nuevas en infraestructuras y bienes destinados al uso general».

Por lo indicado en las observaciones b) y c) anteriores se han contabilizado en el ejercicio siguiente al que hubiera correspondido algunos de los compromisos de gasto con cargo a presupuestos de ejercicios posteriores derivados de los contratos fiscalizados. En el cuadro que figura a continuación se presentan los importes en € que se han comprometido en cada ejercicio, según la información contenida en la memoria de las cuentas rendidas y según la fecha de adjudicación de los contratos.

Ejercicio	Según las cuentas rendidas			Según fecha de Adjudicación
	Construcción	Compensación financiera	Importe Total	Importe Total
1997				176.241.632,56
1998	534.931.896,30	42.817.720,22	577.749.616,52	875.280.354,59
1999	514.550.619,40	29.352.390,67	543.903.010,07	70.130.639,44
2000	1.493.334,78		1.493.334,78	1.493.334,78
2001	303.113.424,61		303.113.424,61	322.788.145,78
2002	546.378.468,61	46.101.108,91	592.479.577,52	657.982.943,48
2003	72.405.091,67	12.772.995,46	85.178.087,13	
<b>TOTAL</b>	<b>1.972.872.835,37</b>	<b>131.044.215,26</b>	<b>2.103.917.050,63</b>	<b>2.103.917.050,63</b>

La distribución por anualidades de estos compromisos prevista inicialmente era la siguiente:

Anualidad	Importe (€)
2000	80.806.861,46
2001	609.778.243,76
2002	432.560.856,15
2003	51.927.419,92
2004	281.796.011,78
2005	525.458.486,22
2006	121.589.171,34
<b>TOTAL</b>	<b>2.103.917.050,63</b>

Como puede observarse comparando los datos del cuadro anterior con los que figuran en el anexo 9, el importe de las anualidades correspondientes a los ejercicios 2004 y 2005 del anexo es inferior al previsto inicialmente, mientras que el de la anualidad del 2006 es muy superior. Ello es debido a las razones que se exponen en el anterior epígrafe III.4.2.

Finalmente, hay que señalar que el PGCP no prevé cuentas para reflejar el grado de avance de las obras realizadas mediante contratos de abono total de precio, de forma que únicamente en el ejercicio en que se recibe la obra y se reconoce la correspondiente obligación la contabilidad económico-patrimonial ofrece información sobre dichas obras.

Considera este Tribunal de Cuentas que esta información es relevante y necesaria para la adecuada com-

preensión de la actividad desarrollada por la AGE, por lo que la IGAE, de acuerdo con lo previsto en el punto 3 de la regla 32 de la Instrucción de contabilidad para la AGE, debería ampliar el contenido de la Memoria de la Cuenta de la AGE, incorporando información adicional en relación con el grado de avance de las obras; incorporación que no supondría ningún problema especial toda vez que ese dato es conocido por la Administración, ya que en la actualidad es necesario a efectos de determinar la necesidad o capacidad de financiación del Estado en términos de Contabilidad Nacional (SEC-95) a partir del resultado presupuestario no financiero.

Finalmente se señala que en el programa presupuestario 513 D «Creación de Infraestructura de Carreteras» se encuentran incluidos los proyectos correspondientes a los contratos a los que se refiere el presente informe (excepto el del n.º 19), junto lógicamente con otros muchos ajenos a la modalidad aquí considerada. Este programa, según lo acordado por el Pleno del Tribunal de Cuentas, será objeto en el año 2006 de una fiscalización específica referida al periodo 2000-2004.

## VI. CONCLUSIONES

Primera. De acuerdo con el art. 147 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social se considera contrato de obra bajo la modalidad de abono total del precio aquél en el que el precio se satisface por la Administración mediante un pago único en el momento de la terminación de las obras obligándose el contratista a financiar su construcción. La presente fiscalización se ha extendido a los contratos de obras adjudicados por el Ministerio de Fomento bajo esta modalidad desde el 24 de mayo de 1997, fecha de entrada en vigor de la disposición que la reglamenta, hasta el 31 de diciembre de 2002, si bien el análisis efectuado se ha extendido a su ejecución, con el límite del 5 de agosto de 2005, fecha de ultimación de los trabajos de fiscalización. A estos efectos se ha recibido del citado Ministerio, a solicitud de este Tribunal de Cuentas, una relación que comprende los 33 contratos que figuran en el anexo 1 de este informe, que corresponden todos al programa 513-D «Creación de infraestructura de carreteras», excepto uno (el número 19 del anexo) que corresponde al programa 513 A «Infraestructura del transporte ferroviario», ejercicio 1998.

Segunda. La conveniencia en orden al empleo de esta modalidad de contratación se justificó por la Administración en el interés de adecuar el crecimiento del tráfico y el ritmo de las inversiones requerido en el futuro Plan Estratégico de Infraestructuras del Transporte con los objetivos establecidos en los mecanismos financieros, siendo de significar, a estos efectos, que el sistema permitía inicialmente desplazar contablemente los efectos sobre el déficit hasta el momento del pago. Sin embargo, con los criterios del SEC-95, el gasto

debe imputarse a medida que se ejecuta (grado de avance).

Tercera. Conforme a lo establecido en el art. 147.4 de la Ley 13/1996, la forma de adjudicación de estos contratos es el concurso, habiéndose seguido en todos los casos el procedimiento abierto. De acuerdo con el art. 86 del TRLCAP, los pliegos enumeran los criterios a los que se ajusta la adjudicación de los concursos por un orden decreciente de importancia y por la ponderación que se les atribuye. Los criterios establecidos son la calidad técnica de la proposición y la oferta económica. La «puntuación global» de cada proposición será la media aritmética de su «puntuación técnica» y de la «puntuación económica» que se atribuya a la oferta para la construcción. Obtenida la «puntuación global» de las proposiciones admitidas por la mesa de contratación, en los pliegos de 1997 y 1998, la mesa calcula la compensación financiera, a partir del tipo de interés ofertado y de las inversiones semestrales previstas, únicamente para las tres ofertas con la mayor puntuación global, teniendo en cuenta el diferencial y las inversiones.

Cuarta. El método de valoración de las ofertas económicas para la construcción en los pliegos de 1997 y 1998, basado en las fórmulas que se especifican en los mismos, conduce a que queden mejor valoradas ofertas económicas menos ventajosas, como consecuencia de que la mejor valoración se asigna, no a la que ofrece mejor precio, sino en función del porcentaje de baja respecto de la baja media. Igualmente el criterio de considerar exclusivamente la oferta de la compensación financiera de las tres ofertas con la mayor puntuación global en la fase anterior puede conducir a que queden excluidas de consideración ofertas en las que el precio final ofertado sea inferior al de las admitidas a la fase final.

Quinta. Independientemente de las consecuencias que derivan del procedimiento de valoración de las ofertas económicas establecido en los pliegos, la forma de financiación propia de esta modalidad de contratación ha producido un coste financiero adicional con respecto al que hubiera supuesto la apelación al mercado de Deuda. Dicho coste, atendiendo al diferencial ofertado por los adjudicatarios sobre el «tipo de interés de referencia» (tipo de los bonos del Estado a tres años) asciende a 31.941.647,99 euros para el conjunto de los contratos fiscalizados, oscilando el diferencial entre un 0 y un 1,90 por ciento con la excepción del contrato n.º 32 en el que se elevó a un 5 por 100; es decir, el coste de financiación de esta modalidad de contratación sería de un 31% superior a la alternativa de apelación al mercado de la Deuda; ahora bien, este cálculo inicial debe ser matizado, pues la emisión de Deuda lleva unos gastos de colocación que no se dan en el pago aplazado del precio y, por otra parte, en la compensación financiera va incluido el IVA, que es ingreso tributario para el Estado y que en los intereses de la Deuda no se devenga. Deducido el IVA de la compensación financiera en el momento de la adjudicación el coste finan-



ciero adicional queda reducido a 13.255.397 euros, y en términos relativos a un 13%.

Sexta. En los expedientes en los que las ofertas económicas estaban inicialmente incursas en presunción de temeridad, se ha apreciado ésta con anterioridad al momento en que la mesa de contratación efectuara la propuesta de adjudicación y sin incluir, por tanto, el parecer de la misma, a la vista de la audiencia del licitador y de los informes técnicos emitidos (art. 88.1 en relación con el art. 83.3 del TRLCAP).

Séptima. Aun cuando hay constancia de comunicaciones a la Administración de la subcontratación de obras parciales, no consta en los expedientes analizados que el Ministerio de Fomento haya efectuado algún tipo de control sobre el cumplimiento de los restantes requisitos de las 39 subcontrataciones comunicadas, ni que se haya hecho ninguna indagación sobre la posible existencia de otras. De otra parte, en el artículo 115 del TRLCAP sólo se regula de forma expresa la subcontratación por el adjudicatario pero no las que se realicen por los sucesivos subcontratistas. Ello abre la puerta a una cadena de subcontratas que puede ir en detrimento de la calidad si se generan beneficios para los sucesivos cedentes que no se corresponden con el valor añadido por cada uno de ellos, con la consecuencia inevitable de que el que realiza de forma efectiva la obra reciba precios desproporcionadamente bajos y que ello conduzca a emplear materiales, mano de obra o maquinaria inadecuados.

Octava. En 14 contratos de los 33 considerados no se ha producido retraso en la iniciación de las obras, mientras que en los 19 restantes el retraso ha oscilado entre un mes en tres de ellos y los 22 meses en el contrato n.º 2. El retraso medio ha sido 2,6 meses. Como causas más frecuentes de los indicados retrasos cabe señalar la no disponibilidad real de los terrenos, la no celebración en plazo del contrato de asistencia para el control y vigilancia de las obras y demás labores relacionadas con la dirección de la obra y la inexistencia en plazo de un plan de seguridad y salud laboral en la ejecución de las obras. En lo que se refiere al plazo de ejecución, una vez iniciadas las obras, de los 22 contratos cuya recepción se ha efectuado, cuatro han terminado en el plazo previsto en el contrato, en 10 ha habido retraso y en ocho se ha adelantado la terminación con respecto al plazo contractual. En conjunto el plazo real de ejecución (31,6 meses de media) ha sido inferior que el plazo contractual (33,3 meses de media). No parece ser ajena a dicha reducción la ventaja financiera que supuso para el contratista.

Novena. En 19 de los contratos cuyas obras se han liquidado se han producido modificados, si bien las modificaciones no han generado coste adicional, excepto en el número 25, en el que se ha elevado a 15.590.853,60 € sobre el precio de adjudicación. Mayor importancia tienen las alteraciones debidas a las variaciones en las mediciones finales. El incremento del gasto por esta causa ha tenido carácter habitual, según se desprende de las liquidaciones practicadas

(anexo 7). Su importe en las 20 obras liquidadas, de las 33 que incluye el presente informe, asciende a 94.195.867,30 euros y representa un incremento medio de 7,7%, sobre el precio de adjudicación más modificados y revisiones de precios. No constan análisis sobre las causas de estas diferencias y su carácter habitualmente positivo, de manera que se desconoce en qué medida son inevitables y en qué medida imputables a los servicios de la Administración o a otros motivos.

Décima. Los pliegos de los años 1997 y 1998 presentan serias deficiencias en relación con la forma de pago al contratista, como consecuencia de las diferencias que se establecen entre «el pago a realizar a la entrega de la obra tal y como figura en el contrato» y el llamado «precio total y final de la obra», que es el que resulta de la aplicación de los precios unitarios del presupuesto, afectados por la baja de licitación, la medición de la obra realmente ejecutada, la revisión de precios y la compensación financiera. Pues bien, mientras que el que figura en el contrato se ha de pagar al final de la obra, respecto del segundo se establece que si existiere diferencia positiva entre el precio total y final y el pago a realizar a la entrega de la obra tal y como figura en el contrato se abonará dentro de las 3 anualidades siguientes a la de la citada entrega. Este Tribunal de Cuentas entiende que la cláusula que permite a la Administración elegir el momento del pago de la mencionada diferencia dentro de un período de tres años sin precisar fechas concretas y sin establecer compensaciones, supone una prerrogativa en exceso discrecional en su utilización e indeterminada en el tiempo que puede romper el equilibrio financiero del contrato.

Undécima. Los pliegos de 1997 y 1998 establecieron que la compensación financiera a pagar a la entrega de la obra quedaría definitivamente fijada una vez adjudicado el contrato y que no sufriría variación alguna cualesquiera que fueran las incidencias de la obra. Esta previsión contractual condujo a que en los casos de adelanto de la terminación de las obras se produjera una ventaja económica para el adjudicatario, no plenamente justificada, en la medida en que al adelantarse la terminación se adelantó también el pago tanto del precio del contrato como de la compensación financiera, lo cual le permite al contratista reducir la carga financiera considerada en el contrato sin repercusión en el importe final a cobrar. Por tanto, sin perjuicio de que, ante la falta de una previsión contractual adecuada a las circunstancias, deba estarse a lo pactado, debería haberse previsto en estos pliegos que el mantenimiento inalterado del importe de la compensación financiera fijada en el contrato podía ocasionar beneficios o pérdidas a una de las partes, en detrimento o ganancia de la otra, según se adelantara o se retrasara la ejecución de las obras. En todo caso, llegado el momento de solicitar o recabar la conformidad del contratista para la reducción del plazo contractual y el consiguiente reajuste de anualidades, de conformidad con el art. 152 del RGCE, debería haberse tenido en cuenta esta circunstancia.



Duodécima. El examen de los expedientes de indemnización examinados, tanto por desequilibrio económico como por daños catastróficos, pone de manifiesto que las resoluciones del órgano de contratación decidiendo sobre las reclamaciones planteadas han estado precedidas de informes exhaustivos, no siempre preceptivos, y que se han ajustado en todos los casos al dictamen del Consejo de Estado. No obstante, no pueden ignorarse las fuertes discrepancias entre los mismos, que si a veces versan sobre cuestiones de hecho otras obedecen a diferencias en la interpretación de la ley. Todo ello pone de manifiesto, a juicio de este Tribunal, la conveniencia de algún tipo de clarificación reglamentaria o, en su caso, legal, que ofrezca mayor seguridad jurídica al contratista y a los propios órganos decisorios de la Administración.

Decimotercera. El Real Decreto 704/1997, de 16 de mayo, por el que se regula el régimen jurídico, presupuestario y financiero del contrato de obra bajo la modalidad de abono total del precio, estableció en su artículo 6 que el compromiso de gasto para este tipo de contratos debía ser objeto de una adecuada e independiente contabilización. Sin embargo, en la Cuenta de la Administración General del Estado no figura información adecuada que permita distinguir las operaciones derivadas de este tipo de contratos de las del resto. Tampoco en el ámbito de la contabilidad económico-patrimonial se refleja el grado de avance de las obras realizadas pese a ser una información relevante para la adecuada comprensión de la actividad desarrollada. Esta deficiencia se ha suplido con la información detallada del correspondiente registro diferenciado en el subsistema o área del Sistema de Información Contable (SIC) de la AGE, que ha sido facilitada por la Intervención Delegada en el Ministerio de Fomento y contrastada con la obrante en el Tribunal.

## VII. RECOMENDACIONES

Primera. En vista de que la justificación de la conveniencia para el empleo de los contratos de obras bajo la modalidad de abono total del precio durante el período fiscalizado se basaba en razones que no subsisten al día de hoy, al menos en su totalidad, la Administración debería replantearse si existen otras -presupuestarias o de distinta índole- suficientes para recurrir en el futuro a la misma. A tal efecto, habrá de considerar tanto el coste financiero adicional que la forma de financiación genera con respecto a la financiación obtenida por el Tesoro en el mercado de la Deuda, como las ventajas en orden a la reducción del plazo de ejecución o en el coste de las modificaciones contractuales, aunque sólo en la medida en que sean atribuibles a la modalidad de contratación, o cualesquiera otras que la experiencia ponga de manifiesto. Al día de hoy este Tribunal de Cuentas no encuentra razones para adoptar un criterio definitivo, sino más bien para profundizar en esta vía y, hasta tanto se llegue a una conclusión fundada, las decisiones deberán adoptarse caso por caso, tras los correspon-

dientes estudios de carácter técnico, económico y financiero y el análisis de las circunstancias concurrentes.

Segunda. Deberían ser objeto de especial cuidado los métodos de valoración de las ofertas económicas de manera que la mejor puntuación relativa a las mismas recaiga en las más favorables a la Administración, sin perjuicio de que se descarten aquellas que puedan considerarse temerarias, contando con el parecer de la mesa de contratación.

Tercera. Singular atención debería prestarse a las subcontratas, tanto a las comunicadas a la Administración como a las que, en su caso, no hubieran sido objeto de comunicación, así como a las que se realicen por los sucesivos subcontratistas, cuidando de evitar cadenas de subcontrataciones que vayan en detrimento de la calidad, lo que ocurrirá si los sucesivos cedentes fijan precios que no se corresponden con el valor añadido por cada uno de ellos.

Cuarta. Se considera de singular importancia que se preste atención a la modificación de proyectos durante la ejecución de las obras, que por lo general no generan coste adicional, y a las variaciones en las mediciones finales, en las que el incremento de gasto es habitual. Amén de analizar las causas de esta desviación y de su signo habitualmente positivo, sería conveniente implantar controles físicos con la finalidad de que queden garantizadas su realidad y sus causas.

Quinta. Sería deseable promover algún tipo de clarificación reglamentaria o, en su caso, legal, a fin de que, hasta donde sea posible, se delimiten los supuestos en los que han de considerarse admisibles las reclamaciones para el restablecimiento del equilibrio económico del contrato o por daños y perjuicios en los casos de fuerza mayor. En especial, sería conveniente precisar, entre otros extremos, en qué medida se ha de entender afectada la economía del contrato para que se genere indemnización a favor del contratista, estableciendo de forma objetiva la relación entre el volumen de la inversión y la magnitud de los daños, máxime después de la derogación del Decreto-ley 2/1964, del que se venía tomando como referencia la regla contenida en el art. 4.2 (2,5 por 100 del precio del contrato). También sería conveniente promover que se fijen a través de una norma de rango legal el plazo para reclamar pues, en la actualidad, las consecuencias de que el contratista presente la reclamación extemporáneamente pueden resultar muy graves para un tiempo reducido y establecido por vía reglamentaria.

Sexta. En tanto se continúe recurriendo a esta modalidad de contratación la contabilidad de los compromisos de gasto que se generen debería tener reflejo independiente en la Cuenta General del Estado de manera que se distinguiera entre las operaciones derivadas de dicha modalidad y el resto, habida cuenta de sus especiales características. Deberían asimismo implantarse mecanismos contables que permitieran conocer el grado de avance de las obras en ejecución.

Madrid, 20 de julio de 2006.—El Presidente, **Ubaldo Nieto de Alba**.

## ANEXOS

## ÍNDICE

1. RELACIÓN DE LOS CONTRATOS ADJUDICADOS
2. PROPOSICIONES ECONÓMICAS
3. PAGOS VINCULADOS A LA COMPENSACIÓN FINANCIERA
4. GASTO DE CONSTRUCCIÓN. DIFERENCIAS ENTRE EL IMPORTE DE ADJUDICACIÓN Y LA OFERTA MÁS ECONÓMICA
5. COSTE FINANCIERO
6. DESVIACIONES TEMPORALES EN LA EJECUCIÓN
7. GASTO DE CONSTRUCCIÓN
8. OBLIGACIONES RECONOCIDAS
9. COMPROMISOS FUTUROS

## ANEXO 1-1/4

## RELACIÓN DE LOS CONTRATOS ADJUDICADOS

## I. Programa 1997

Número de orden	Número del expediente	Clave de la obra	Objeto del contrato	Adjudicación	
				Fecha	Importe (€)
1	11.06/96	12-H-2660	Autovía Sevilla-Huelva-Ayamonte. Tramo: Enlace de Lepe (Oeste) - Puente Internacional de Ayamonte. (Huelva)	29-05-98	35.122.800,05
2	11.23/96	48-V-4310	Ronda Sur de Valencia. Tramo: V-301 - CN-332. (Valencia)	04-12-97	26.617.150,61
3	11.05/97	12-H-2640	Autovía Sevilla-Huelva-Ayamonte. Tramo: San Juan del Puerto - Enlace de Aljaraque. (Huelva)	04-12-97	61.937.801,98
4	11.06/97	13-L-3020	Autovía Variante de Cervera. (Lleida)	04-12-97	29.143.661,79
5	11.18/97	12-B-3550	Autovía Lleida - Barcelona. Tramo: Santa María del Camí - Igualada. (Barcelona)	08-04-98	50.283.972,83
6	11.19/97	12-O-3270	Autovía del Cantábrico. Tramo: Colunga - Caravia. (Asturias)	04-12-97	47.414.614,47
7	11.20/97	11-HU-2890	Autovía de Levante a Francia por Aragón. Tramo: Huesca (Norte) - Nueno. (Huesca)	20-04-98	21.541.609,41
8	11.21/97	12-AB-2790	Autovía Albacete - Murcia. Tramo: Enlace Navacampana - Venta del Olivo. (Albacete y Murcia)	16-06-98	69.596.470,11
9	11.22/97	12-AB-2770	Autovía Albacete - Murcia. Tramo: Enlace Albacete - Enlace El Puerto. (Albacete)	22-06-98	71.378.025,31
10	11.23/97	12-AB-2780	Autovía Albacete-Murcia. Tramo: Enlace El Puerto - Enlace Navacampana. (Albacete)	16-06-98	83.994.520,46
11	11.25/97	12-A-3000.B	Autovía Alicante - Alcoy y Villena - Ibi. Tramo: Rambla de Rambuchar - Castalla. (Alicante)	16-06-98	37.901.269,26

## Anexo 1-2/4

## II. Programa 1998

Número de orden	Número del expediente	Clave de la obra	Objeto del contrato	Adjudicación	
				Fecha	Importe (€)
12	11.08/96	12-S-3550	Autovía del Cantábrico. Tramo: Lamadrid - Unquera. (Cantabria)	01-12-98	93.689.876,88
13	11.02/98	48-Z-3090	Ronda de la Hispanidad. Tercer Cinturón de Zaragoza. Tramos: CN-330 - CN-232 y CN-232 - A-2. (Zaragoza)	06-11-98	61.935.828,65
14	11.03/98	43-LO-2920	Variante de la Circunvalación Sur de Logroño y Enlace con la calle Piqueras. (La Rioja)	23-11-98	63.196.808,27
15	11.07/98	12-H-2650	Autovía Sevilla - Huelva - Ayamonte. Tramo: Enlace de Aljaraque - Enlace de Lepe (Oeste). (Huelva)	23-11-98	66.848.788,81
16	11.08/98	12-BA-2810	Autovía de La Plata. Tramo: Almendralejo (Sur) - Zafra. (Badajoz)	17-11-98	73.652.805,34
17	11.27/98	23-HU-3010	Variante de Fraga. (Huesca)	03-05-99	66.399.314,29
18	11.10/98	12-O-3500	Ronda de Gijón. Tramo: Piles - Infanzón (Arroes). (Asturias)	02-12-98	53.277.138,11
19	9810180	T-AB 14	Línea FF.CC. Madrid - Alicante. Variante de Alpera, Pk. 316,0-363,0. (Albacete)	09-12-98	36.780.380,73*

\* El precio de adjudicación por contrata es 35.550.059,06 €, que figura en los anexos 4 y 7

## Anexo 1-3/4

## III. Programa 2001

Número de orden	Número del expediente	Clave de la obra	Objeto del contrato	Adjudicación	
				Fecha	Importe (€)
20	54.06/01	23-A-2990	Variante de Villajoyosa. (Alicante)	10-01-02	23.087.914,36
21	54.07/01	12-CC-2770	Autovía de La Plata. Tramo: Enlace de Hinojal - Cáceres (Norte). (Cáceres)	12-03-02	63.684.060,36
22	54.08/01	27-L-3440	Desdoblamiento del Túnel de Vielha. Tramo: Vilaller - Vielha. (Lleida)	10-01-02	128.113.682,72
23	54.09/01	12-GR-2810	Autovía del Mediterráneo. Tramo: Nerja - Almuñécar (La Herradura). (Málaga y Granada)	12-03-02	102.952.611,66
24	54.10/01	11-SA-2940	Autovía de Castilla. Tramo: Aldehuela de la Bóveda - Martín de Yeltes. (Salamanca)	10-12-01	48.093.491,23
25	54.11/01	12-S-4500	Autovía Cantabria - La Meseta. Tramo: Los Corrales de Buelna (Sur) - Molledo. (Cantabria)	14-12-01	112.731.402,50
26	54.12/01	12-V-4710	Conexión de la Autovía Canals - Albaida con la C-320. Tramo: L'Ollería - Bélgida. (Valencia)	18-12-01	27.844.303,05
27	54.14/01	12-TE-2870	Autovía de Levante a Francia por Aragón. Tramo: Escandón - Teruel (Norte). (Teruel)	28-12-01	83.617.048,41
28	54.15/01	12-O-4100	Autovía del Cantábrico. Tramo: Soto del Barco - Muros de Nalón. (Asturias)	13-12-01	79.990.259,76
29	54.21/01	12-P-2690	Autovía Cantabria - La Meseta. Tramo: Aguilar de Campoo (Norte) - Límite Provincia de Cantabria. (Palencia)	17-01-02	26.673.719,95
30	54.24/01	12-CO-3880	Autovía de Córdoba A-92. Tramo: Aguilar de la Frontera (Sur) - Lucena (Oeste). (Córdoba)	10-12-01	26.774.713,93

## Anexo 1-4/4

## IV. Programa 2002

Número de orden	Número del expediente	Clave de la obra	Objeto del contrato	Adjudicación	
				Fecha	Importe (€)
31	54.11/02	22-SO-2860	Túnel del Puerto de Piqueras. Tramo: Puerto de Piqueras. (Soria y La Rioja)	16-12-02	40.574.992,00
32	54.14/02	12-TE-2860	Autovía Sagunto - Aragón. Tramo: Calamocha - Romanos. (Teruel y Zaragoza)	19-12-02	72.405.090,95
33	54.27/02	12-S-4520	Autovía Cantabria - La Meseta. Tramo: Pesquera - Reinoso. (Cantabria)	23-12-02	85.353.694,00

## Anexo 2

PROPOSICIONES ECONÓMICAS

Contrato número	Ofertas presentadas	Ofertas rechazadas	Bajas temerarias	Ofertas elegibles
1	25			25
2	16			16
3	18			18
4	20			20
5	23	1		22
6	16			16
7	28	1		27
8	21			21
9	24			24
10	26			26
11	25			25
12	7			7
13	10			10
14	9			9
15	10			10
16	11			11
17	10			10
18	10			10
19	13			13
20	17		4	13
21	10	1		9
22	7		1	6
23	9		1	8
24	13			13
25	8			8
26	16		1	15
27	9	1	2	6
28	10		3	7
29	24		4	20
30	2			2
31	10			10
32	4			4
33	9		1	8
<b>TOTAL</b>	<b>470</b>	<b>4</b>	<b>17</b>	<b>449</b>

## Anexo 3

**PAGOS VINCULADOS A LA COMPENSACIÓN FINANCIERA**

(importe en €)

Contrato número	Compensación financiera		
	Presupuesto	Importe de la adjudicación	Liquidación*
1	2.569.254,62	3.023.027,66	3.023.027,66
2	1.330.616,76	1.245.125,87	1.245.125,87
3	5.669.016,62	4.090.833,61	4.090.833,61
4	1.558.881,16	1.219.374,64	1.219.374,64
5	4.197.282,22	3.808.337,97	3.808.337,97
6	4.100.742,25	4.573.069,58	4.573.069,58
7	1.276.225,16	1.039.939,14	1.039.939,14
8	7.315.639,54	6.478.003,74	6.478.003,74
9	7.801.317,42	6.380.967,38	6.380.967,38
10	8.375.704,69	6.982.107,29	6.982.107,29
11	4.701.357,09	3.976.933,35	3.976.933,35
12	5.302.982,22	5.456.161,97	5.456.161,97
13	3.622.738,69	3.234.764,43*	3.234.764,43
14	3.691.422,36	4.256.418,82	4.256.418,82
15	3.962.755,28	3.954.613,51	3.954.613,51
16	4.574.122,82	4.766.526,81	4.766.526,81
17	3.599.203,06	3.731.325,15	3.731.325,15
18	2.908.814,44	2.757.909,52	2.757.909,52
19	1.965.028,07	1.193.724,32	1.193.724,32
20	1.423.868,67*	1.001.873,67	
21	7.962.328,87	5.838.060,19	
22	6.501.274,30	10.500.785,42	
23	10.675.905,73	7.373.648,32	
24	3.595.294,53	1.805.782,76	
25	10.581.913,04	7.244.337,84	7.244.337,84
26	1.829.274,10	1.229.386,47	
27	6.494.157,41	6.353.774,24	
28	4.613.447,04	5.013.691,24	
29	2.211.703,36	1.174.554,67	
30	1.369.295,51	1.062.917,95	
31	3.279.996,00	2.149.783,33	
32	5.685.553,00	8.609.088,39	
33	4.031.096,00	3.948.400,21	
<b>TOTAL</b>	<b>148.778.212,03</b>	<b>135.475.249,46</b>	<b>79.413.502,60</b>

- \* En el contrato nº 20 la retención de crédito se ha efectuado por un importe superior en 94.287,71 €.  
 En el contrato nº 13 se ha minorado contablemente 946,14 € sobre el importe acordado en la adjudicación.  
 No se ha repuesto en esta contabilidad específica el importe de los compromisos de gasto por compensación financiera de los contratos nº 8, 10 y 11 que fueron anulados contablemente en su momento y posteriormente estimada aquélla por sentencia.



## Anexo 4

**GASTO DE CONSTRUCCIÓN****DIFERENCIAS ENTRE EL IMPORTE DE ADJUDICACIÓN Y LA OFERTA MÁS ECONÓMICA**

(importe en €)

Contrato Número (1)	Precio de adjudicación (2)	Oferta más económica (3)	Deseconomía	
			Importe (4) = (2)-(3)	% (5) = (4)/(3)
1	35.122.800,05	26.506.528,87	8.616.271,18	33
2	26.617.150,61	19.461.358,72	7.155.791,89	37
3	61.937.801,98	43.886.187,61	18.051.614,37	41
4	29.143.661,79	21.320.275,71	7.823.386,08	37
5	50.283.972,83	47.046.349,11	3.237.623,72	7
6	47.414.614,47	34.097.015,73	13.317.598,74	39
7	21.541.609,41	19.849.392,91	1.692.216,50	9
8	69.596.470,11	61.081.155,27	8.515.314,84	14
9	71.378.025,31	62.902.223,76	8.475.801,55	13
10	83.994.520,46	71.204.302,06	12.790.218,40	18
11	37.901.269,26	33.277.815,85	4.623.453,41	14
12	93.689.876,88	93.689.876,88	0	0
13	61.935.828,65	57.996.964,89	3.938.863,76	7
14	63.196.808,27	61.319.586,17	1.877.222,10	3
15	66.848.788,81	60.966.329,38	5.882.459,43	10
16	73.652.805,34	68.057.470,38	5.595.334,96	8
17	66.399.314,29	63.438.521,19	2.960.793,10	5
18	53.277.138,11	53.277.138,11	0	0
19	35.550.059,06	31.194.611,85	4.355.447,21	14
20	23.087.914,36	21.808.331,06	1.279.583,30	6
21	63.684.060,36	63.684.060,36	0	0
22	128.113.682,72	126.042.725,76	2.070.956,96	2
23	102.952.611,66	102.952.611,66	0	0
24	48.093.491,23	46.550.150,67	1.543.340,56	3
25	112.731.402,50	112.731.402,50	0	0
26	27.844.303,05	27.059.487,02	784.816,03	3
27	83.617.048,41	83.617.048,41	0	0
28	79.990.259,76	77.195.382,30	2.794.877,46	4
29	26.673.719,95	24.886.057,93	1.787.662,02	7
30	26.774.713,93	26.774.713,93	0	0
31	40.574.992,00	39.110.970,49	1.464.021,51	4
32	72.405.090,95	71.695.521,06	709.569,89	1
33	85.353.694,00	80.955.835,71	4.397.858,29	5
<b>TOTAL</b>	<b>1.971.379.500,57</b>	<b>1.835.637.403,31</b>	<b>135.742.097,26</b>	<b>7</b>

### Anexo 5

### COSTE FINANCIERO

(importe en €)

Contrato número	Tipo anual (1)	Importe de la adjudicación (2)	Tipo referencial (3)	Importe referencial (4)	Tipo diferencial (5) = (1)-(3)	Importe diferencial (6) = (2)-(4)
1	5,78	3.023.027,66	4,53	2.369.258,70	1,25	653.768,96
2	4,83	1.245.125,87	4,83	1.245.125,87	0,00	0,00
3	4,83	4.090.833,61	4,83	4.090.833,61	0,00	0,00
4	4,83	1.219.374,64	4,83	1.219.374,64	0,00	0,00
5	5,71	3.808.337,97	4,41	2.941.290,80	1,30	867.047,17
6	6,73	4.573.069,58	4,83	3.282.009,82	1,90	1.291.059,76
7	5,66	1.039.939,14	4,46	819.457,34	1,20	220.481,80
8	5,26	6.478.003,74	4,51	5.554.334,01	0,75	923.669,73
9	5,69	6.380.967,38	4,45	4.990.387,49	1,24	1.390.579,89
10	5,51	6.982.107,29	4,51	5.714.937,18	1,00	1.267.170,11
11	5,76	3.976.933,35	4,51	3.113.883,58	1,25	863.049,77
12	4,65	5.456.161,97	3,40	3.989.451,76	1,25	1.466.710,21
13	4,89	3.234.764,43	3,63	2.401.266,85	1,26	833.497,58
14	4,70	4.256.418,82	3,50	3.169.673,59	1,20	1.086.745,23
15	4,75	3.954.613,51	3,50	2.913.925,74	1,25	1.040.687,77
16	4,80	4.766.526,81	3,58	3.555.034,58	1,22	1.211.492,23
17	4,34	3.731.325,15	3,05	2.622.244,63	1,29	1.109.080,52
18	4,66	2.757.909,52	3,36	1.988.535,62	1,30	769.373,90
19	4,14	1.193.724,32	3,29	948.635,99	0,85	245.088,33
20	4,76	1.001.873,67	4,01	844.015,42	0,75	157.858,25
21	5,28	5.838.060,19	4,66	5.152.530,39	0,62	685.529,80
22	5,56	10.500.785,42	4,06	7.667.839,71	1,50	2.832.945,71
23	6,00	7.373.648,32	4,85	5.960.365,73	1,15	1.413.282,59
24	4,65	1.805.782,76	4,03	1.565.011,73	0,62	240.771,03
25	5,23	7.244.337,84	3,98	5.512.899,54	1,25	1.731.438,30
26	5,76	1.229.386,47	3,88	828.128,39	1,88	401.258,08
27	5,40	6.353.774,24	4,17	4.906.525,66	1,23	1.447.248,58
28	4,98	5.013.691,24	3,93	3.956.587,67	1,05	1.057.103,57
29	4,65	1.174.554,67	4,15	1.048.258,47	0,50	126.296,20
30	4,60	1.062.917,95	4,13	954.315,46	0,47	108.602,49
31	4,19	2.149.783,33	3,29	1.688.016,03	0,90	461.767,30
32	8,44	8.609.088,39	3,44	3.508.917,54	5,00	5.100.170,85
33	4,21	3.948.400,21	3,21	3.010.537,93	1,00	937.862,28
<b>TOTAL</b>		<b>135.475.249,46</b>		<b>103.533.611,47</b>		<b>31.941.637,99</b>

**Anexo 6**  
**DESVIACIONES TEMPORALES EN LA EJECUCIÓN**

(en meses)

Número de orden	Retraso de Iniciación	Periodo de ejecución		
		Previsión contractual inicial	Duración real	Retraso (adelanto)*
(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (4)-(3)
1	0	36	37	1
2	22	24	24	0
3	3	36	39	3
4	1	24	23	(1)
5	2	36	35	(1)
6	2	36	40	4
7	3	24	25	1
8	2	48	37	(11)
9	0	48	37	(11)
10	0	48	25	(23)
11	0	48	26	(22)
12	0	30	32	2
13	0	30	43	13
14	0	36	39	3
15	1	30	30	0
16	0	36	33	(3)
17	4	30	31	1
18	11	30	31	1
19	0	24	24	0
20	7	22	-	11
21	0	30	-	9
22	6	39	-	-
23	4	30	-	4
24	0	20	-	20
25	2	33	33	0
26	4	21	20	(1)
27	2	33	-	6
28	5	27	-	10
29	0	24	32	8
30	0	21	-	19
31	0	33	-	-
32	4	34	-	-
33	1	27	-	2
<b>MEDIA **</b>	<b>2,6</b>	<b>33,3</b>	<b>31,6</b>	<b>(1.6)</b>

\* El retraso de los 11 contratos sin "duración real" está referido a la fecha de cierre del informe (5.8.05)

\*\*Media referida sólo a los 22 contratos terminados, liquidados o no.

**Anexo 7**  
**GASTO DE CONSTRUCCIÓN (sólo obras terminadas y liquidadas)**  
(importe en €)

Contrato n° (1)	Presupuesto de la construcción (2)	Precio de la adjudicación (3)	Revisiones (4)	Modificados (5)	Suma parcial (6) = (3) + (4) + (5)	Mediciones (7)	% (8) = (7)/(6)	Gasto total (9) = (6) + (7)	Desviación total (10) = (3)-(9)
1	39.468.254,91	35.122.800,05	2.919.048,82	0	38.041.848,87	3.442.035,55	9,0	41.483.884,42	-6.361.084,37
2	29.940.551,87	26.617.150,61	1.665.274,30	0	28.282.424,91	2.350.710,58	8,3	30.633.135,49	-4.015.984,88
3	75.783.435,70	61.937.801,98	3.902.048,44	0	65.839.850,42	6.153.673,02	9,3	71.993.523,44	-10.055.721,46
4	36.438.686,92	29.143.661,79	250.080,15	0	29.393.741,94	2.759.904,78	9,4	32.153.646,72	-3.009.984,93
5	59.297.137,78	50.283.972,83	2.991.197,15	0	53.275.169,98	5.018.340,49	9,4	58.293.510,47	-8.009.537,64
6	52.144.082,78	47.414.614,47	2.540.512,64	0	49.955.127,11	6.979.271,88	14,0	56.934.398,99	-9.519.784,52
7	27.838.360,82	21.541.609,41	1.398.428,05	0	22.940.037,46	1.023.716,74	4,5	23.963.754,20	-2.422.144,79
9	77.475.334,10	71.378.025,31	6.561.312,27	0	77.939.337,58	4.639.508,48	6,0	82.578.846,06	-11.200.820,75
10	90.326.401,19	83.994.520,46	6.970.790,06	0	90.965.310,52	5.590.601,46	6,1	96.555.911,98	-12.561.391,52
11	42.494.976,18	37.901.269,26	2.735.430,45	-	40.636.699,71	3.406.307,01	8,4	44.043.006,72	-6.141.737,46
12	101.144.204,77	93.689.876,88	9.905.476,66	0	103.595.353,54	9.172.229,81	8,9	112.767.583,35	-19.077.706,47
13	65.966.374,11	61.935.828,65	4.741.487,34	0	66.677.315,99	6.165.928,43	9,2	72.843.244,42	-10.907.415,77
14	66.874.929,38	63.196.808,27	4.831.303,22	0	68.028.111,49	5.024.138,54	7,4	73.052.250,03	-9.855.441,76
15	74.367.325,41	66.848.788,81	7.123.485,26	0	73.972.274,07	6.615.571,35	8,9	80.587.845,42	-13.739.056,61
16	80.275.537,16	73.652.805,34	7.451.348,47	0	81.104.153,81	6.592.938,10	8,1	87.697.091,91	-14.044.286,57
17	70.495.078,35	66.399.314,29	8.083.088,41	0	74.482.402,70	6.621.536,75	8,9	81.103.939,45	-14.704.625,16
18	56.383.890,47	53.277.138,11	6.076.669,44	0	59.353.807,55	5.317.980,11	9,0	64.671.787,66	-11.394.649,55
19	43.217.805,29	35.550.059,06	4.252.870,85	0	39.802.929,91	1.734.038,23	4,4	41.536.968,14	-5.986.909,08
25	142.066.264,48	112.731.402,50	6.243.346,01	15.590.853,60	134.565.602,11	3.192.825,93	2,4	137.758.428,04	-25.027.025,54
26	30.301.777,17	27.844.303,05	471.105,95	0	28.315.409,00	2.394.610,06	8,5	30.710.019,06	-2.865.716,01
<b>TOTAL</b>	<b>1.262.300.408,84</b>	<b>1.120.461.751,13</b>	<b>91.114.303,94</b>	<b>15.590.853,60</b>	<b>1.227.166.908,67</b>	<b>94.195.867,30</b>	<b>7,7</b>	<b>1.321.362.775,97</b>	<b>-200.901.024,84</b>

## Anexo 8 1/2

## OBLIGACIONES RECONOCIDAS

(según la información contenida en las Cuentas de la Administración General del Estado hasta el ejercicio 2003)

Nº Contrato	Nº Proyecto de inversión	Descripción Superproyecto Descripción Proyecto	Obligaciones reconocidas (€)					Total
			2000	2001	2002	2003		
		<b>Autovía Sevilla - Ayamonte. Tramo Huelva - Ayamonte</b>						
1	199717038015200	Enlace de Lepe - Puente Internacional de Ayamonte		38.145.827,71	6.361.084,37			44.506.912,08
		<b>Actuaciones en medio urbano en Valencia</b>						
2	199617038025100	Ronda Sur - San Vicente - Ausias March			27.862.276,48			27.862.276,48
		<b>Autovía Sevilla - Ayamonte. Tramo Huelva - Ayamonte</b>						
3	199617038015100	San Juan del Puerto - Enlace de Aljaraque		66.028.635,59	10.055.721,46			76.084.357,05
		<b>Autovía Lleida - Barcelona. Tramo Cervera - Igualada</b>						
4	199617038011600	Variante de Cervera	30.363.036,43	3.169.567,64				33.532.604,07
5	199617038011700	Santa María del Camí - Igualada		54.092.310,80	8.009.537,64			62.101.848,44
		<b>Autovía del Cantábrico. Torrelavega - Unquera - Lierres</b>						
6	199617038010700	Caravia - Colunga		51.987.684,05	9.519.784,52			61.507.468,57
		<b>Autovía Sagunto - Aragón</b>						
7	199717038040500	Autovía de Levante a Francia por Aragón. Tramo Huesca - Nueno	22.581.548,54	2.422.144,79				25.003.693,33
		<b>Autovía Albacete - Murcia</b>						
8	199717038001600	T2-AB-2790 N-301, PK 317,0 al 342,0 Enl. de Navacampana - Vta. El Olivo		74.953.545,58	5.874.432,43			80.827.978,01
9	199717038001200	T2-AB-2770 N-301, PK 252,0 al 290,5 Albacete - Enl. El Puerto			88.959.813,44			88.959.813,44
10	199717038001400	T2-AB-2780 N-301, PK 290,5 al 317,0 Enl. El Puerto - Enl. de Navacampana	86.850.261,78	12.561.391,52				99.411.653,30
		<b>Red de Alta Capacidad</b>						
11	199617038023000	N-340 Variante de Ibi - Castalla - Ramba de Rambuchar	39.863.364,32	6.141.737,46			2.120.644,90	48.125.746,68



## Anexo 8 2/2

### OBLIGACIONES RECONOCIDAS

(según la información contenida en las Cuentas de la Administración General del Estado hasta el ejercicio 2003)

Nº Contrato	Nº Proyecto de inversión	Descripción Superproyecto Descripción Proyecto	Obligaciones reconocidas (€)					Total
			2000	2001	2002	2003		
12	199717038010900	Autovía del Cantábrico. Torrelavega - Unquera - Lierres Lamadrid - Unquera		99.146.038,84				99.146.038,84
13	199717038040000	Actuaciones en Medio Urbano y accesos a Puertos y Aeropuertos Prolongación Ronda de la Hispanidad. Tramo N-330 / N-232			65.099.741,70			65.099.741,70
14	199817038040500	Circunvalación Sur Logroño y enlace C/ Piqueras			67.453.227,08	9.855.441,76		77.308.668,84
15	199817038015300	Autovía Sevilla - Ayamonte. Tramo Huelva - Ayamonte Enlace de Aljaraque - Lepe		70.803.402,32	13.739.056,61			84.542.458,93
16	199817038110500	Autovía de la Plata Almendrales - Zafra		78.174.586,70	14.044.286,57			92.218.873,27
17	199617038304500	Acondicionamientos N-II Variante de Fraga			84.407.944,34	427.320,26		84.835.264,60
18	199617038031500	Actuaciones en Medio Urbano y accesos a Puertos y Aeropuertos Piles - Infanzon (Arroes)			56.035.047,63			56.035.047,63
19	199817020012000	Línea FF.CC. Madrid - Alicante Variante de Alpera, Pk. 316,0 - 363,0 (Albacete)		44.224.027,24				44.224.027,24
<b>TOTAL</b>			<b>179.658.211,07</b>	<b>601.850.900,24</b>	<b>457.421.954,27</b>	<b>12.403.406,92</b>		<b>1.251.334.472,50</b>

**Anexo 9 1/2**  
**COMPROMISOS FUTUROS**

(según la información contenida en las Cuentas de la Administración General del Estado hasta el ejercicio 2003)

Nº Contrato	Nº Proyecto de inversión	Descripción Superproyecto Descripción Proyecto	Compromisos Futuros (€)				Total
			2004	2005	2006		
		<b>Acondicionamientos</b>					
20	199817038320500	N-340 Variante de Villajoyosa	24.089.788,03				24.089.788,03
		<b>Autovía de la Plata</b>					
21	200117038110900	Enlace Hinojal - Cáceres		67.239.923,55			67.239.923,55
		<b>Acondicionamientos</b>					
22	200117038355400	Vilaller - Vielha (Túnel)			138.614.468,14		138.614.468,14
		<b>Autovía del Mediterráneo. Tramo Nerja - Motril</b>					
23	200117038017100	Nerja - Almuñecar (Herradura)			110.326.259,98		110.326.259,98
		<b>Autovía Salamanca - Fuentes de Oñoro (Frontera Portuguesa)</b>					
24	200117038023800	Aldehuela de Boveda - Martín de Yeltes	49.899.273,99				49.899.273,99
		<b>Autovía del Cantábrico a la Meseta</b>					
25	200117038025300	Los Corrales de Buelna - Mollado		119.975.740,34			119.975.740,34
		<b>Red de Alta Capacidad</b>					
26	200117038090800	L' Ollería - Bélgica (Canaals - Albaida)	29.073.689,52				29.073.689,52
		<b>Autovía Sagunto - Aragón</b>					
27	200117038002500	Escandón - Teruel		89.970.822,65			89.970.822,65
		<b>Autovía del Cantábrico. Tramo Tamón - Muros del Nalón</b>					
28	200117038086400	Soto del Barco - Muros del Nalón		85.003.951,00			85.003.951,00
		<b>Autovía del Cantábrico a la Meseta</b>					
29	200117038025700	Aguilar de Campoo - L.P. Palencia	27.848.274,62				27.848.274,62

## Anexo 9 2/2

COMPROMISOS FUTUROS

(según la información contenida en las Cuentas de la Administración General del Estado hasta el ejercicio 2003)

Nº Contrato	Nº Proyecto de inversión	Descripción Superproyecto Descripción Proyecto	Compromisos Futuros (€)				Total
			2004	2005	2006		
		<b>Autovía Córdoba - Antequera</b>					
30	200117038070600	Aguilar de la Frontera - Lucena	27.837.631,89				27.837.631,89
		<b>Acondicionamientos</b>					
31	199817038309000	N-111 Túnel de Piqueras			40.574.992,00		40.574.992,00
		<b>Autovía Sagunto - Aragón</b>					
32	200217038003000	Calamocho - Romanos			81.014.179,34		81.014.179,34
		<b>Autovía del Cantábrico a la Meseta</b>					
33	200217038026200	Pesquera - Reinosa		89.302.094,21			89.302.094,21
<b>TOTAL</b>			<b>158.748.658,05</b>	<b>451.492.531,75</b>	<b>370.529.899,46</b>		<b>980.771.089,26</b>