



TRIBUNAL DE CUENTAS

Tribunal de Cuentas ▶ Sala de Prensa ▶ Noticias ▶



TRIBUNAL DE CUENTAS
OFICINA DE PRENSA

El Tribunal de Cuentas aprueba el Informe de fiscalización de los expedientes de suspensión de contratos que han afectado a las líneas férreas de alta velocidad durante los ejercicios 2014 a 2017

22/01/20

Fiscalización realizada a iniciativa de las Cortes Generales

EL TRIBUNAL DE CUENTAS APRUEBA EL INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LOS EXPEDIENTES DE SUSPENSIÓN DE CONTRATOS QUE HAN AFECTADO A LAS LÍNEAS FÉRREAS DE ALTA VELOCIDAD DURANTE LOS EJERCICIOS 2014 A 2017

- La fiscalización ha analizado un 55,9% del total de los expedientes afectados por suspensión, por un importe de adjudicación de 1.921 millones de euros.
- La Institución recomienda al Ministerio de Fomento y a ADIF-AV la implantación de un procedimiento que garantice la coordinación entre las distintas Administraciones intervinientes en la redacción de proyectos básicos y de construcción de las infraestructuras.

Madrid, 22 de enero de 2019.- Este Informe, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas, recoge los resultados de la fiscalización, configurada como de cumplimiento y operativa, relativa a los expedientes de suspensión de contratos de las líneas de alta

velocidad en construcción, con especial referencia a los motivos en los que se fundamentaron tales incidencias y las consecuencias que generaron en el procedimiento de contratación. Su ámbito subjetivo está constituido por la entidad empresarial ADIF Alta Velocidad (ADIF-AV) y, en la medida en que ha sido necesario -atendiendo a la fecha de los contratos-, también lo ha sido la entidad pública empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF).

Durante el periodo fiscalizado, fueron objeto de suspensión 113 expedientes, con un importe de adjudicación de 3.439 millones de euros, un 12,5% sobre los 907 expedientes vigentes en las líneas suspendidas. El número de líneas de alta velocidad en construcción ascendía a 17; de ellas, 14 se vieron afectadas por algún expediente de suspensión (82,3 % respecto al total).

Del total de los expedientes, el Tribunal ha fiscalizado un 55,9%. En concreto se han analizado 64 expedientes de contratos afectados por suspensiones, por importe de adjudicación de 1.921 millones de euros.

El Informe de fiscalización recoge, entre otras, las siguientes **conclusiones**:

En relación con el análisis de la **planificación de las inversiones**, así como de los **procedimientos de control interno**, el Informe señala que:

El Plan de Empresa ADIF-AV 2013-2016, que recoge los elementos básicos para el desarrollo económico y de la actividad de la empresa, aunque fue presentado al Comité de Dirección, no se sometió a la aprobación del Consejo de Administración, como órgano encargado de la superior dirección de la administración y gestión de la Entidad. Por otra parte, al carecer de indicadores sobre seguimiento y evaluación, no era posible medir la implantación y eficacia del citado Plan.

La Ley del Sector Ferroviario SF/2015 encomienda al Ministerio de Fomento la planificación de las infraestructuras integrantes de la Red Ferroviaria de Interés General. Sin embargo, no se ha suscrito entre ADIF-AV y el Ministerio un Contrato Programa, que sería el documento que garantizaría la financiación de sus inversiones y la ejecución prevista para cada ejercicio; ni consta la planificación de las infraestructuras integrantes de la Red de conformidad con la citada Ley.

En el periodo fiscalizado, de 2014 a 2017, las aportaciones recibidas del Ministerio de Fomento ascendieron a 659 millones de euros, lo que representaba el 56,3% de las consignadas en los PGE. En los ejercicios 2014 y 2016 no se recibió cantidad alguna; en concreto, en 2014 no se consignó importe para este concepto en los PGE y en 2016

el importe previsto ascendió a 500 millones de euros pero no llegó a desembolsarse por la necesidad de limitar las actuaciones que pudieran tener impacto en el déficit público para cumplir con los compromisos de consolidación fiscal del Estado.

El importe ejecutado en líneas de alta velocidad, entre los ejercicios 2014 a 2017, ascendió a 6,4 millones de euros; un 51,3% respecto a los 12,5 millones presupuestados.

En cuanto al **análisis de las causas** que motivaron las suspensiones de los expedientes de contratación fiscalizados, el Informe las clasifica en:

- Circunstancias existentes desde el inicio de los trabajos. En un 9,6% de los contratos fiscalizados, se observó que la suspensión fue debida a incidencias que se pusieron de manifiesto en el inicio de los trabajos, lo que originó que el contrato se suspendiese inmediatamente después de comenzar su ejecución o habiendo transcurrido un periodo de tiempo mínimo respecto del inicio de aquella. Dicha situación no es congruente con la existencia de actuaciones previas, de preparación de la contratación y adjudicación de la prestación de que se trate, que, conforme dispone la normativa contractual, deben ajustarse a los principios de eficiencia y eficacia, requiriéndose que se actúe en dichas fases con toda la diligencia requerida de acuerdo con una buena práctica profesional, tanto en la elaboración del proyecto como en la redacción de las especificaciones técnicas.

En algunos expedientes, la imposibilidad de ejecutar la prestación en los términos pactados originó la resolución del contrato, lo que motivó el reconocimiento a los adjudicatarios de indemnizaciones por un importe total de 257.893,77 euros (un 3% del importe de la prestación dejada de ejecutar).

- Modificaciones al proyecto constructivo inicial. En la mayoría de los casos, la suspensión fue motivada por la inadecuación de la prestación contratada para satisfacer las necesidades que se pretendían cubrir mediante el contrato, debido a diversos errores e incidencias relacionadas, entre otros aspectos, con la elaboración del proyecto y de la redacción de las especificaciones técnicas.

La fiscalización observa que algunos de los proyectos modificados que motivaron la suspensión, se tramitaron para convalidar actuaciones ya ejecutadas sin cobertura contractual y sin que respondieran a situaciones de emergencia.

- Dependencia del avance de otros trabajos o de otros contratos. Suspensiones en las que concurren varios contratos cuyas ejecuciones eran dependientes entre sí (vinculadas al avance de otros trabajos o de otros contratos), y en las que debería existir coordinación en aras de la eficacia y la eficiencia en la ejecución de los procesos de contratación pública para que los trabajos se desarrollen de forma concatenada, máxime si, como en este caso, dependen de la misma entidad, siendo dicha coordinación tarea propia del órgano de contratación, así como de las autoridades y funcionarios que intervengan en la ejecución de los contratos vinculados.

Esta carencia de coordinación deja patente deficiencias significativas en el proceso de preparación del contrato suspendido y de los vinculados a él.

- Falta de coordinación entre las distintas administraciones públicas. Suspensiones de contratos de servicios, cuyo objeto estaba relacionado con la redacción de los proyectos, básico y de construcción, en los que se requiere la remisión a las correspondientes comunidades autónomas y corporaciones locales al objeto de proponer lo que se estime más adecuado para el interés general y para los intereses que representan.

Cuando intervienen distintas administraciones públicas, resulta indispensable que acomoden su actuación y relaciones a los principios de cooperación, colaboración y coordinación, asumiendo, de manera voluntaria y en el ejercicio de sus competencias, compromisos específicos en aras de una acción común -cooperación-; actuando con el resto de administraciones públicas para el logro de fines comunes -colaboración-; y garantizando la coherencia de las actuaciones de las diferentes administraciones afectadas por una misma materia para la consecución de un resultado común (coordinación).

- Otras causas. En un 13,8% de los expedientes, la suspensión se debió, entre otros motivos, a la falta de disponibilidad de crédito o de toma de decisiones, a incumplimiento de plazos y de disposiciones o a circunstancias climatológicas adversas.

En cuanto a las **provisiones** realizadas por la Entidad para atender los riesgos por **sobrecostos y litigios** con las empresas constructoras, el Informe señala que entre 2015 y 2017, ADIF-AV triplicó su importe; al pasar de 150 a 504 millones de euros. De este montante, 105 millones de euros (un 20,75 %) correspondían a la provisión relativa a los expedientes de contratación afectados por alguna suspensión.

De los 64 contratos fiscalizados, en 21 de ellos se interpusieron reclamaciones por daños y perjuicios ocasionados durante su ejecución, por importe de 163 millones de euros; y otros 19 las reclamaciones estuvieron relacionadas con algunas de las causas que motivaron la tramitación de una suspensión, por un importe total de 127 millones, de los cuales la Entidad abonó 12 millones.

En relación al cumplimiento de la normativa sobre **igualdad de género**, el Informe expone que ADIF-AV está negociando un nuevo Plan de Igualdad. Además, desde el inicio de su actividad, la Entidad ha incorporado en sus Pliegos de contratación condiciones especiales de ejecución de los contratos para mejorar la empleabilidad de las mujeres trabajadoras a fin de eliminar las desigualdades y establece la posibilidad de imposición de penalidades al contratista por incumplimiento de las mismas.

En cuanto al **cumplimiento de lo establecido en la Ley de Transparencia**, la fiscalización ha observado que ADIF-AV cumplía, en un grado elevado, las obligaciones de publicidad activa y acceso a la información pública.

El Informe de la fiscalización recoge una serie de **recomendaciones**, dirigidas a que:

- El Ministerio de Fomento adopte las medidas a su alcance para disponer, a la mayor brevedad posible, de un Contrato Programa con ADIF-AV que permita garantizar la financiación de sus inversiones en infraestructuras ferroviarias de alta velocidad y, con ello, favorecer una planificación más realista de aquella.
- ADIF-AV planifique las actuaciones preparatorias de los contratos, redacción de proyecto, así como especificaciones técnicas de una forma metódica y organizada que permita una ejecución de los trabajos en menos tiempo y con menos incidencias. También recomienda que incluya en las modificaciones de los proyectos iniciales las variaciones estrictamente indispensables para responder a la causa o causas objetivas que las originaron, respetando que no se alteren las condiciones esenciales de la licitación y adjudicación; y que propicie, mediante estudios o análisis, que los distintos hitos necesarios para la construcción de una línea de alta velocidad hasta su puesta en funcionamiento se ejecuten de forma

concatenada, concertando medios y esfuerzos, al objeto de evitar paralizaciones innecesarias de los trabajos.

- Ambos implanten un procedimiento que garantice la coordinación entre las distintas administraciones intervinientes en la redacción de proyectos básicos y de construcción de las infraestructuras.

El contenido del presente Informe (nº 1.348) puede ser consultado en la página web del Tribunal de Cuentas (www.tcu.es).

Más información:

Marisol Gálvez

Directora de Comunicación

T. 91 592 09 95 / M. 649 275 686

marisol.galvez@tcu.es