



LA TRANSPARENCIA EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA Y EL ANÁLISIS DEL COSTE DE LAS INFRAESTRUCTURAS E INVERSIONES

Valencia – 1 de Julio 2014



LA TRANSPARENCIA EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA Y EL ANÁLISIS DEL COSTE DE LAS INFRAESTRUCTURAS E INVERSIONES

El informe emitido recientemente por el Tribunal de Cuentas sobre fiscalización de los contratos de construcción del **Ave Madrid →Barcelona** ha originado una corriente de opinión que pone bajo sospecha la Contratación Pública española, pues viene a afirmar que la diferencia entre el importe final y el presupuesto de adjudicación de esta infraestructura, constituye un sobreprecio irregular o ilegítimo. Esta conclusión extremadamente simplista, solo encuentra explicación en el desconocimiento o tergiversación de la realidad por parte de este supremo Órgano fiscalizador de la gestión económico-financiera del sector Público, con el riesgo de alentar infundadas sospechas de despilfarro de fondos públicos o corrupción, comprometiendo injustamente la reputación tanto de los gestores públicos (Equipos de técnicos, supervisores, controladores, directores de obra)de los Ministerios y Empresas Públicas responsables de las Infraestructuras..etc.etc., como empañando la profesionalidad de las empresas Contratistas, ejecutoras de tales obras de infraestructuras. Si es lamentable el desconocimiento de los mecanismos de Contratación Pública por parte de tal alto tribunal, menos asumible es confundir la realidad y dar pábulo a los partidos políticos que tienden a judicializar y usar como “arma arrojadiza” las conclusiones de este informe.

De ahí que desde esta Asociación Empresarial de Contratistas de Obra Pública nos permitamos redactar este escrito.

La modalidad de Contratación de obras por precios unitarios, es la utilizada habitualmente por la Administración española (Artículos 74, 75 y 76 de la Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público), y consiste en la aprobación previa por los servicios técnicos de los respectivos Ministerios Contratantes, de un cuadro de precios unitarios que se aplicará a las distintas unidades de obra que finalmente se ejecuten. El presupuesto de licitación, y el resultante en la adjudicación al Contratista, no indican con exactitud y certeza cual será el coste final de la obra, **siendo una estimación previa**, resultado de multiplicar los precios unitarios por las mediciones de las distintas unidades de obra, que de forma indicativa y sin vinculación contractual, se estiman de forma aproximada en el proyecto realizado por la Administración.

La determinación del precio ó importe definitivo de la infraestructura u obra ejecutada, se realiza revisando los precios unitarios iniciales de contrato,-si ha lugar- tomando en consideración los índices oficiales de variación del coste de los materiales y la energía (revisión de precios) (Artículos 77,78,79 y 80 de la Ley) y aplicándose a la obra efectivamente ejecutada, para lo que se realiza una medición mensual (certificación mensual de obra) y una final (liquidación).Ambos conceptos , revisión de precios y liquidación no constituyen por tanto un sobreprecio sobre el presupuesto de adjudicación, sino una simple aplicación de la letra y el espíritu de la Ley 30/2007.



Asimismo, durante la ejecución de las obras pueden surgir **incidencias provocadas por causas naturales como fenómenos atmosféricos o geológicos (estos últimos afectan sobremanera a una obra lineal en contacto, en tantos y tantos kilómetros, con el subsuelo) y en donde por carestía y eficacia de medios y recursos económicos, la Administración redactora o supervisora del Proyecto, decide que los estudios geotécnicos sean puntuales y discretos, lo que puede provocar insuficiencias, omisiones, nuevas necesidades o imprevisiones del proyecto original.** En estos casos surge la necesidad de **modificar el proyecto (Modificado)** supuesto igualmente contemplado en la legislación (artículos nº 202 y 2017 del TRLCSP (Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público del 30/10/2007) y cuya decisión, tramitación y autorización es realizada por funcionarios del órgano de contratación, ajenos a la dirección del contrato y sin intervención - obviamente - de la Empresa Constructora.

De esta forma el precio del contrato será el resultado de aplicar los precios de adjudicación revisados, en su caso, a las mediciones finales de la obra realmente ejecutada según el proyecto inicialmente contratado y en su caso modificado por nuevas necesidades técnicas surgidas “a lo largo de la vida de la obra” necesarias y convenientes a juicio de la Administración. (Órgano Contratante)

En la determinación del importe definitivo de la infraestructura, por parte del Tribunal de Cuentas, se incluyen también los **contratos de Obras Complementarias** que son contratos independientes del Contrato principal, al recoger bien las obras omitidas por la Administración a la hora de supervisar y licitar el Proyecto inicial, bien consecuencia de nuevas necesidades o imprevistos muchas de las veces solicitadas por las Autoridades locales o autonómicas (poderes políticos) por donde discurre la infraestructura. Su tramitación puede ser ordinaria o de emergencia adoptándose la segunda cuando por razones de interés público, o posible daño catastrófico inminente la Administración lo estime conveniente, Forman parte por tanto del precio final de la infraestructura pero no debe considerarse como un incremento del precio de los contratos principales ni de los importes adjudicados.

El informe del Tribunal de las Cuentas constata un coste final de esta infraestructura ferroviaria analizada y sujeta al “debate público”, de **7.326,0** millones de euros para los contratos de obras e incidencias en la ejecución de las obras del Ave Madrid-Barcelona que se desglosa en **6.925.1 millones de coste de los distintos tramos y contratos principales** (5.406,3 millones en adjudicaciones, 622,8 millones en modificados, 477,6 millones en revisiones de precios y 418,45 millones en liquidaciones) **y 400,9 millones** en otros contratos (161,1 millones en Obras Complementarias y 239,8 millones en obras de emergencia).

Según hemos indicado anteriormente, las partidas de revisiones de precios, liquidación y obras complementarias y de emergencia (1.296,9 millones) no constituyen sobreprecio alguno sobre los Contratos Principales adjudicados.



La partida de modificados que totaliza 622,8 millones equivalente al 11,5 % del valor de adjudicación inicial contractual, es el resultado de haber adaptado por parte del equipo técnico redactor y supervisor de la obra (ajenos al Contratista, como es evidente), los proyectos originales a la exacta a la realidad física existente a lo largo del trazado de la obra

La otra alternativa de contratación posible también recogida en nuestra legislación es el **Contrato cerrado o llave en mano** (Artículo 216 de la Ley) cuya utilización es prácticamente inexistente o anecdótica en España. Requiere que por la Administración se detalle con la máxima precisión las obras que se quieren ejecutar y que no se modifiquen posteriormente salvo causas de fuerza mayor (Código Civil). El contratista oferta un precio cerrado, asumiendo los posibles incrementos de costes (materiales, energía, mano de obra, etc.) que se puedan originar a lo largo del periodo temporal de duración de la obra y asumiendo la mayor parte de los riesgos del proyecto (salvo el geológico). El Contratista evalúa el coste previsible de estos riesgos y los incluye “implícitamente en su oferta”

Esta modalidad de uso frecuente en otros países y que nuestras grandes Empresas Contratistas acostumbran a ejecutar junto con el mantenimiento y conservación de la obra durante una serie de años – en el extranjero - y máxime cuando hablamos de Proyectos Concesionales, precisa que los proyectos tengan una alta calidad técnica, que se realicen previamente estudios geotécnicos altamente fiables y costosísimos, que se planteen exhaustivamente estudios de viabilidad económico-financiera, etc.etc.. Implica, asimismo, contratos de mayor tamaño y presupuesto con una oferta empresarial más concentrada, cuestiones ambas opuestas a la realidad española y que las estadísticas anuales reflejan sobre nuestra contratación pública, como así lo certifican los 666 contratos principales de obras (infraestructuras, superestructuras, carriles, balasto, telecomunicaciones, telemando, señalización, asistencias técnicas, etc.etc.) adjudicados para la construcción del Ave Madrid-Barcelona (estadísticamente resulta más de un contrato por kilómetro de línea). **Inaudito**, pero así es como queremos licitar por parte de la Administración (queremos muchas cabezas de ratón en lugar de muchas menos cabezas y colas de león).

Tras esta exhaustiva y - entendemos obligada –aclaración del mecanismo de la Contratación Pública en nuestro país, lo relevante para el interés público y para el ciudadano \equiv contribuyente, es determinar si el precio de la infraestructura realizada es competitivo. El informe del Tribunal de Cuentas obtiene que para el Ave Madrid/Barcelona – obra analizada - su coste total unitario es de **14,4 millones de euro/km**, valor que se encuentra en la media del resto de líneas de alta velocidad españolas en explotación, cuyo coste por kilómetro fluctúa entre 14.0 (terreno llano) y 22 millones /km (terreno accidentado)

En **Francia** se obtiene un coste medio superior que fluctúa entre 16,0 (terreno llano) y 34 millones/km (accidentado), ello a pesar de tener 2'2 % de km de túnel y 1,7 % de km de viaducto por cada 100 km de línea, (Analizados 1.784 Kms de línea de AVE en Francia, tenemos un total de 39 kms de túneles 2'2% y 29 kms de viaductos 1'7 %) valores inferiores en más de 4 y 3 veces a los datos equivalentes españoles (9'9 % y 5,5 % km respectivamente). Analizados 1.794 Kms de AVE en España (Madrid-Sevilla, Madrid – Barcelona, Madrid –Valencia, Madrid-Valladolid y Madrid-Córdoba) tenemos 99 kms en 203 viaductos y 177 kms en 113 túneles



Por puras razones de orografía, anteriores, a igualdad de costes unitarios de construcción, un proyecto español debería costar un 22% más que un proyecto francés cosa que como vemos no ocurre. En Alemania el umbral de coste medio por km de alta velocidad fluctúa entre 12,0 (llano) y 33 millones (accidentado) y en Suiza en 27,0 millones/km (accidentado). Datos que ya expusimos la Cámara de Contratistas en nuestro informe del pasado 4 de Julio 2013.

Por todo ello, es de todo punto obligado, reconocer la indudable profesionalidad de la gestión española, tanto a nivel de Administración y Consultoría, como de Empresas Contratistas de Obra Civil, pues ha permitido a nuestro país disponer de una red de Infraestructuras equivalente a la de nuestros países vecinos y competidores europeos a un coste menor, como certifica Eurostat

Agencia Europea de Estadística, que establece igualmente **el Ranking inversor de los últimos 20 años** y que lo encabeza **Francia con 1,23 billones** de euros, seguida de **Alemania con 0,86 billones** de euros, seguida de **Italia con 0,74 billones**, Reino Unido con 0,65 billones, y **España con 0.60 billones**.

Ello no obstante, y a pesar de este menor ratio inversor de España tras el pacto de Consolidación Fiscal (2010→2012) y el Plan de Estabilidad (2013→2016) a los que la Unión Europea nos ha obligado, para reducir nuestro Déficit, España ha optado porque sea la Inversión pública la que soporte en gran medida (> 63%) el recorte de gastos, en lugar de reducir los gastos estructurales, aún a costa de incrementar escandalosamente el paro. **Con ello nuestro país pasará a tener el menor ratio de inversión por superficie y población de la UE-27 10⁶**

Reino Unido proyecta para el periodo 2013/2015 un incremento frente a la inversión habida 1995/2012	→	(+) 50'10 %
Alemania proyecta un crecimiento	→	(+) 7'78 %
Francia proyecta un crecimiento	→	(+) 6'3 %
Italia proyecta una disminución	→	(-) 20 %
España proyecta una disminución (*)	→	(-) 55'63 %

(*) Ratio inversor 1995/2012 – 1.296 €/ Km²/ 10⁶ hab.
2013/2015 – 575 €/ Km²/ 10⁶ hab.

El debate habitual en los medios, sobre burbujas y excesos del pasado, parece haber calado, injustamente en su practica totalidad en la Actividad constructora nacional, sin embargo nos estamos jugando el futuro de nuestro país, nadie cuestiona que las infraestructuras son un factor determinante para la competitividad de la economía y pero aquí en España, es “usado como muletilla” por la propia Administración para no invertir.



Toda Europa está sufriendo ajustes, pero España escandalosamente va a invertir, sino lo remediamos, menos de la mitad de lo que se ha invertido a lo largo de los últimos 20 años. Nuestros vecinos europeos van a mantener en los próximos años el esfuerzo inversor como nos revela Eurostat. Nadie dilapida la inversión pública aunque en todos los países, y como no en el nuestro, se hayan hecho obras ineficaces.

Ello no debe usarse como un “boomerang” en contra de las Inversiones en Infraestructuras

La realidad es que aún presentamos déficits importantes, cabe anotar los **segmentos del ciclo integral del agua, el ferrocarril para mercancías, la interconexión entre medios de transporte, la logística, los accesos a las grandes ciudades y a los puertos, y como no otra actuación incuestionable, el mantenimiento de las infraestructuras creadas** y cuyos presupuestos se han visto sensiblemente menguados durante estos últimos años.

El Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos **(COICCP)**, juntamente con el Centro Español de Excelencia y Conocimiento de Colaboración Público y Privada **(CECOOP)** ha presentado un informe en que exponen que la crisis mantiene paralizados unos 50.000 M€ en proyectos de Infraestructuras en España, en torno al 5 % del PIB, que a su vez podrían generar un retorno para la Hacienda Pública cercano a los 32.000 M€ (el 62 % de su coste neto) en forma de incremento de la recaudación fiscal, y además muchos de ellos (obras viarias y ferroviarias de accesos a puertos y aeropuertos) gozarían de una subvención de hasta el 20 % vía el mecanismos **“Conectar Europa de la UE”**.

Con esta reactivación real – parte vía Presupuestaria, parte vía Extrapresupuestaria CPP^S bien articulada – se podrían generar hasta un millón de puestos de trabajo en el plazo de 3 años.

MANUEL MIÑÉS MUÑOZ
DIRECTOR-GERENTE CAMARA DE CONTRATISTAS C.V.

Valencia, 27 de Junio 2014