

Asunto: Concesión demanial explotación aparcamiento Plaza Salamero

A LA MESA DE CONTRATACIÓN

ANTECEDENTES

Con fecha 30 de Diciembre de 2021, el Gobierno de Zaragoza aprobó el proyecto de urbanización de la Plaza Salamero. Su ejecución se realizaría mediante la licitación de diferentes contratos con la consiguiente dirección técnica que desglosa la ejecución del proyecto en varias actuaciones, entre las que se incluye un contrato de obras que devuelvan el uso interrumpido al aparcamiento y a la plaza pública.

Este último contrato, licitado con carácter de emergencia, se inició en Enero de 2022 y adjudicado a Mariano López Navarro S.A.U y trae causa de la declaración de ruina inminente parcial del 28 de Diciembre de 2020. Está dedicado tanto a la renovación de la losa superior de la plaza Salamero como a la realización de estudios y medidas de seguridad, cuya previsión de su finalización se ubica en Febrero de 2023. Mediante esta actuación, se pretendía el cierre de la rampa de salida a la C/Azoque con la consiguiente redistribución de accesos que aparece prevista en los propios pliegos administrativos y en el contenido del anteproyecto de obras de la concesión demanial para su futura explotación. Con fecha 8 de Julio de 2022 se suspendió la continuidad en la explotación del tramo que une la Plaza Salamero con César Augusto durante la ejecución de las obras para cerrar la rampa de salida a la Calle Azoque y el refuerzo puntual de 4 pilares de la zona, cesándose los efectos de la orden de continuidad acordada por el Gobierno de Zaragoza del contrato para la explotación del aparcamiento, dada la finalización de su vigencia con fecha 1 de Enero de 2022.

A raíz de las anomalías detectadas en el aparcamiento de la plaza Salamero y que condujeron precisamente a la declaración de ruina y la consiguiente sustitución con carácter de emergencia de la losa, se solicitó informe al INTEMAC (Instituto Técnico de Materiales y Construcciones) a fin de detectar el origen de los daños, así como el estudio de la situación de la estructura del aparcamiento de César Augusto de fecha 12 de Febrero de 2021, que aparece conectado al de la Plaza Salamero. En su apartado 3.3.1, como resultado de la inspección de cuatro catas, se concluye que la anomalía de colocación de la armadura de punzonamiento es la misma que la detectada en la losa de cubierta de la Plaza Salamero, y que causó la actuación de emergencia para su renovación, como consecuencia de la situación de la armadura de punzonamiento, en

situación de “caída” por debajo de la de flexión negativa(profundidad de 13-15 cm), en vez de estar por encima o a su nivel, lo cual compromete seriamente su validez y resistencia, sin que la losa sea válida en las actuales circunstancias para los vehículos pesados.

Por otro lado, se solicitaron dos informes complementarios a INTEMAC, el primero de ellos de 25 de Agosto de 2021 para concluir el estado de la estructura del aparcamiento de Salamero y César Augusto, ratifica el defecto de ejecución en la losa de Plaza Salamero a pesar de ser el proyecto técnicamente correcto, y que ponía en riesgo la seguridad, subrayando que la única solución pasaba por su demolición y sustitución, tal y como se hizo con carácter de emergencia, permitiendo cargas muertas de 1.000 kp/m² y sobrecargas de uso no superiores a 500 kp/m²(que permite la existencia de aglomeraciones). Al analizar la seguridad estructural de César Augusto, se asimila el defecto de ejecución al de la Plaza Salamero, sin perjuicio de remarcar la ausencia de daños en la losa causados por lo anterior, que sí se detectaron en este último aparcamiento, por la existencia de una menor carga permanente en el caso de la Avenida César Augusto. Nuevamente, se recomienda la sustitución, como sucedió con la Plaza Salamero, conllevando una restricción de vehículos especiales y transportes especiales en vía urbana sobre rasante hasta que se acometan las obras, si bien se recalca la garantía del uso bajo rasante de vehículos ligeros como hasta ahora.

Por último, con fecha 15 de Diciembre de 2021, se solicita el tercer informe de INTEMAC sobre la carga muerta admisible del sector que conecta el aparcamiento de la plaza Salamero y la avenida César Augusto (bar Canterbury) partiendo de datos de sobrecarga persistente y accidental dada por el Área de Urbanismo, con la finalidad de conocer la posibilidad de reconvertir este sector en vía peatonal con tráfico restringido. Nuevamente, se profundiza en la ineficacia, a partir de las comprobaciones de punzonamiento en la losa, de refuerzos como consecuencia de tratarse de un defecto similar a la anomalía de la plaza Salamero. En este sentido, se concluye una carga muerta máxima de 250 kp/m² que el nuevo uso peatonal con tráfico restringido no podrá superar en ningún caso, recomendando nuevamente la sustitución de la losa y hasta ese momento, restringir la circulación de vehículos pesados y realizar refuerzo preventivo.

El conocimiento, estudio y análisis de estos documentos se realizó durante la tramitación de la contratación de la concesión demanial de explotación del aparcamiento de la Plaza Salamero, cuyo ámbito espacial se extiende tanto al sector de la plaza Salamero como el de Avenida César Augusto y que aparece condicionado tanto por el proyecto de urbanización indicado, las actuaciones de urbanización por emergencia del sector de plaza Salamero, como por los informes de INTEMAC que recomienda las actuaciones a desarrollar en relación a la losa de cubierta del sector de César Augusto.

Con fecha 5 de Mayo de 2022, el Gobierno de Zaragoza aprobó el expediente de contratación de la concesión demanial de explotación del aparcamiento de la plaza Salamero, otorgando un plazo de 50 días naturales para la presentación de ofertas. El Gobierno de Zaragoza, en fecha 7 de julio de 2022, acordó completar la información proporcionada inicialmente con los planos de marzo 1973 referentes al Proyecto Reformado de Urbanización del Plan Parcial Especial del sector de San Ildefonso y planos de enero de 1974 de enlace de aparcamientos de Salamero y San Ildefonso, certificación catastral y los datos actualizados del personal subrogable, así como los tres informes de INTEMAC indicados, ampliándose desde tal fecha el plazo en 50 días naturales adicionales.

A pesar de las recomendaciones de los informes solicitados, la redacción de los pliegos, realizada con carácter previo al estudio y análisis exhaustivo de los mismos, no incluía como

Expediente Nº: 0001357/2022

obligación esencial la necesidad de sustituir la losa de cubierta como única alternativa para garantizar la seguridad de la infraestructura y soportar la circulación de vehículos y personas durante la vida de la concesión.

Tras la finalización del plazo de presentación de plicas y abierta por la Mesa de Contratación las ofertas recibidas con la expresión de conformidad a la documentación administrativa, se encargó a esta Comisión, formada por el Gobierno de Zaragoza con fecha 11 de Octubre de 2022, la valoración de las ofertas para la emisión de informe previo análisis de la documentación técnica incluida en los criterios de juicios de valor, hasta un máximo de 45 puntos, tanto la memoria como el anteproyecto.

Una vez constituida la Comisión en tres ocasiones, con la finalidad de organizar los trabajos tendentes a la elaboración del informe citada entre las diferentes áreas y servicios municipales intervinientes en la misma, dada su carácter multidisciplinar, se reunió con fecha 17 de Noviembre para compartir los puntos de vista de cada miembro. De esta forma, se pusieron de manifiesto diferentes errores no subsanables en los pliegos, entre los que destaca la falta de mecanismos tendentes a garantizar el seguimiento por parte de las entidades licitadoras de la recomendación de INTEMAC manifestada en los tres informes anteriores, así como la indefinición de los requisitos de seguridad y funcionalidad estructural, o de la vida útil de la estructura.

A tal efecto, se considera que las deficiencias señaladas conllevan el riesgo de adjudicar el contrato a una entidad que no cumpla con los requisitos en materia de seguridad y funcionalidad que se exigen a la Avenida César Augusto en que se localiza parte del aparcamiento a lo largo de la vigencia de la concesión, ni haya ofrecido una alternativa en su anteproyecto distinta a la recomendada como INTEMAC y que se adecúe a la vida útil de la estructura. En este sentido, se aduce la resolución del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo por la que se avala la declaración de ruina del aparcamiento de Salamero en 2020 y se procede al derribo de la losa para no ajustarse a la legalidad vigente, en que se indica que aparece justificado a través de los informes de INTEMAC el inminente peligro que suponía la existencia de un inmueble cuestionado para la seguridad de personas y bienes. Es este problema precisamente el que parece manifestarse en el sector de César Augusto, de forma tal que parece estar acreditada la necesidad de optar por la misma opción para garantizar su seguridad estructural.

CONSIDERACIONES

A la vista de los antecedentes expuestos, esta Comisión Técnica considera necesario para la seguridad estructural de la infraestructura, a la vista de la duración prevista de la concesión de cuarenta años, la inclusión como obligación esencial del contrato la sustitución de la losa de cubierta y de los pilares de la planta sótano 1 de dicho aparcamiento. Cualquier medida que no sea la anterior, de conformidad con el informe de INTEMAC antedicho, que se comparte por esta Comisión, puede poner en riesgo la estabilidad de la infraestructura habida cuenta de la

antigüedad del aparcamiento y la carga estructural que debe soportar. A tal efecto, debe tenerse en cuenta el riesgo que supondría la adjudicación de una oferta que propusiese una alternativa a la losa que no sea su demolición y sustitución, con el consiguiente peligro para las personas y bienes, en tanto cualquier menoscabo en la estructura con daños en personas y/o bienes a causa de la existencia de una carga no soportada por la losa durante la duración de la concesión daría lugar a la asunción de posibles responsabilidades de naturaleza patrimonial, habida cuenta del conocimiento previo de esta problemática a través de los informes periciales solicitados.

Asimismo, también debe ponerse de manifiesto falta de definición en los pliegos de los requerimientos a cumplir por la estructura y que deben ser garantizados por el concesionario durante toda la vida útil del equipamiento. Se deben definir los requisitos de las estructuras, esto es, aquellos que en materia de seguridad y funcionalidad estructural, seguridad en caso de incendio, higiene, salud y protección del medio ambiente y utilización de los recursos naturales sean idóneos para su uso durante la totalidad del período de vida útil para la que se construye. Dentro de los pliegos actuales no se definen estos requisitos. Esto es importante dado que de acuerdo al vigente Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza, la Avenida de César Augusto está incluida dentro de la malla básica de las vías de la ciudad, y de acuerdo a lo indicado en el Código Estructural, en función de los requisitos que se establezcan para las estructuras existentes, habrá alternativas constructivas que no van a poder cumplir los requisitos, especialmente los relacionados con el tráfico pesado.

Así mismo, dada la diferente definición de las sobrecargas de tráfico según las distintas normativas (Eurocódigo EN 1991-1:2002, Instrucción sobre las acciones a considerar en el proyecto de puentes de carretera, etc.) se considera muy importante definir las acciones producidas por vehículos bajo las que se ha de calcular la estructura. Por ello se considerará como sobrecarga uniforme de uso $5,0 \text{ kN/m}^2$ (obtenida del Eurocódigo EN 1991-1:2002 para categoría G) y como sobrecarga puntual un vehículo de 400 kN situado en cada carril virtual (inferior al definido en la Instrucción sobre las acciones a considerar en el proyecto de puentes de carretera) por fijar la Ordenanza Municipal de Tráfico de Zaragoza el peso máximo de vehículos para poder circular por las vías en 40 TN (equivalente a 400 kN).

Para el diseño y cálculo estructural de la reforma estructural se aplicará el Código Estructural. Expresamente se indica que se deberá comprobar que la estructura proyectada cumple las exigencias relativas al requisito de seguridad en caso de incendio.

Por otro lado, se aprecia una indeterminación de la vida útil de la construcción. El Código establece que la propiedad deberá fijar previamente al inicio de proyecto, la vida útil nominal de la estructura, esto es, el período de tiempo durante el que debe mantenerse el cumplimiento de las exigencias. A tal efecto, se deberá tener en cuenta en los cálculos que se efectúen una vida útil de 60 años.

En virtud de lo anterior, nos encontramos ante la concurrencia de varias circunstancias que justifican la existencia de razones de interés público derivadas de la necesidad de garantizar tanto la seguridad estructural de la infraestructura como la protección a los usuarios. Tal circunstancia, como se ha indicado anteriormente, no puede ser objeto de subsanación en la situación actual, ni tampoco modificada a la fecha mediante la rectificación de errores, en tanto nos encontramos en el plazo de valoración de ofertas en que estos pliegos ya han desplegado sus efectos y vinculado el contenido de las ofertas presentadas por los licitadores.

En este sentido, ante la no previsión en la Ley 33/2003, como legislación aplicable a este contrato de conformidad con el PCAP, de las actuaciones a realizar en estas circunstancias, procede aplicar la institución de la renuncia y desistimiento previstas en el artículo 152 de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público, de forma que se deje sin efecto el procedimiento administrativo tendente a la adjudicación del contrato, con la finalidad de permitir la retroacción de las actuaciones al momento inicial y permitir la aprobación de un nuevo expediente que pueda recoger la modificación anteriormente apuntada. A fin de justificar la viabilidad de esta actuación en las circunstancias actuales, procede realizar una remisión a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de fecha 9 de Junio de 2022 que, en interpretación del artículo 155 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público(actual artículo 152 de la Ley 9/2017), que reconoce que *“el uso de este instituto contractual antes de su adjudicación está en consonancia con la finalidad que persigue el ejercicio de esa facultad por parte de la Administración Pública contratante que es impedir que se perfeccione la relación contractual con el licitador seleccionado cuando se evidencie que su culminación pueda ser contraria al interés público.”*

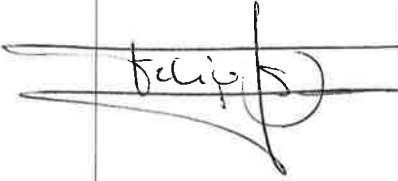
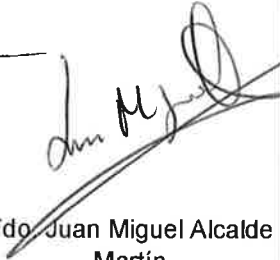
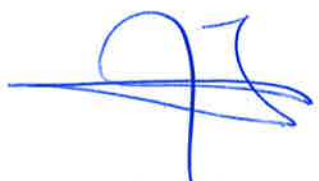
A tal efecto, la sentencia dispone que lo que resulta determinante es que las razones de interés público invocadas persistan en el momento que se adopte el acuerdo correspondiente por el órgano de contratación, cuya adopción tenga como finalidad impedir promover una nueva adjudicación. De esta forma, el apartado cuarto de la sentencia forma jurisprudencia en el sentido de que la renuncia a la adjudicación del contrato amparada en razones de interés público debidamente justificadas, *“sin que deba concurrir inexorablemente el presupuesto de que las razones invocadas deban tener un carácter sobrevenido o exógeno al propio procedimiento de licitación, en la medida que lo que resulta determinante es que dichas razones de interés público persistan antes de la culminación del procedimiento de adjudicación del contrato público.”*

Aplicado al caso presente, se puede entender acreditada la preferencia de la aplicación de razones de interés público para impedir la adjudicación del contrato en las condiciones actuales, con independencia de que las razones técnicas que explican la inadecuación de los pliegos para garantizar la seguridad estructural de la infraestructura hayan surgido con anterioridad a la aprobación del expediente de contratación.

Dicho lo anterior, se informa a la Mesa de Contratación por esta Comisión Técnica de Valoración de la necesidad y conveniencia de elevar al Gobierno de Zaragoza, como órgano de contratación, propuesta para dejar sin efecto la adjudicación del contrato de concesión demanial de explotación del aparcamiento de la Plaza Salamero habida cuenta de la detección de evidentes razones de interés público para retrotraer el procedimiento e iniciar nuevamente la licitación del contrato, a la vista de deficiencias en el Pliego de Cláusulas

Administrativas Particulares y Pliego de Prescripciones Técnicas que pueden comprometer la seguridad estructural de la infraestructura.

I.C. de Zaragoza, a 28 de noviembre de 2022

<u>Área de Presidencia Hacienda e Interior:</u>		<u>Área de Urbanismo y Equipamientos:</u>	
Director del Área Técnica Jurídica de Hacienda	TAG/Analista estratégico, financiero y contable	Jefe del Servicio de Ingeniería de Desarrollo Urbano	Jefe de la Unidad de Ingeniería Industrial, Control de Actividades y Disciplina Ambiental
			
Fdo. Felipe Castán Belio	Fdo. Juan Miguel Alcalde Martín	Fdo. José Ángel Navamuel Aparicio	Fdo. Oscar Fradejas Royo
<u>Área de Infraestructuras, Vivienda y Medio Ambiente:</u>		<u>Área de Servicios Públicos y Movilidad:</u>	
Jefe de la Oficina Técnica del Viario Público	Jefe del Dpto. de Planificación y Diseño de Movilidad Urbana	Jefe del Servicio de Movilidad Urbana	
			
Fdo. Jesús Giménez Pérez	Fdo. Santiago Rubio Ruiz	Fdo. José Antonio Chanca Cáceres	
		Inspector del Servicio contra Incendios, de Salvamento y Protección Civil	
			
		Fdo. Eduardo José Sánchez Álvarez	