

III. OTRAS DISPOSICIONES

CORTES GENERALES

2664 *Resolución de 23 de noviembre de 2017, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización del desarrollo, mantenimiento y gestión del Tranvía de Vélez-Málaga.*

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 23 de noviembre de 2017, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización del desarrollo, mantenimiento y gestión del Tranvía de Vélez-Málaga, acuerda:

1. Asumir el contenido del citado Informe, así como sus conclusiones y sus recomendaciones.

2. Instar al Gobierno a:

– Potenciar la Oficina Nacional de Evaluación, que establecerá las inversiones prioritarias en los nuevos Planes de Infraestructuras en función de su rentabilidad social, económica, financiera y sus efectos sobre la cohesión social, atendiendo a criterios objetivos de eficiencia, evaluación continua y transparencia. Las grandes infraestructuras y proyectos de inversión deberán ser ratificados antes de su licitación por comisiones técnicas independientes y libres de injerencias políticas.

3. Instar a las administraciones fiscalizadas a aplicar las recomendaciones del Tribunal de Cuentas.

4. Instar a la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía a:

– Evitar la creación y mantenimiento de entes instrumentales para realizar actuaciones propias de la competencia de aquella, cuando los mismos acudan sistemática y reiteradamente a la contratación externa para su ejercicio.

– Adoptar medidas para que las cuentas de la Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía informen adecuadamente sobre la financiación de las empresas adscritas y del coste íntegro de los proyectos de su responsabilidad.

Palacio del Congreso de los Diputados, 23 de noviembre de 2017.–El Presidente de la Comisión, Eloy Suárez Lamata.–El Secretario Primero de la Comisión, Vicente Ten Oliver.

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL DESARROLLO, MANTENIMIENTO Y GESTIÓN
DEL TRANVÍA DE VÉLEZ-MÁLAGA**

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado en sesión de 30 de mayo de 2017, el Informe de Fiscalización del desarrollo, mantenimiento y gestión del tranvía de Vélez-Málaga y ha acordado su elevación a las Cortes Generales y, en lo que les afecte, al Parlamento de Andalucía, así como al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía y al Pleno del Ayuntamiento de Vélez-Málaga, según lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN.

- I.1. INICIATIVA, OBJETIVOS, ÁMBITO Y PROCEDIMIENTO DE LA FISCALIZACIÓN.
- I.2. MARCO NORMATIVO.
- I.3. TRÁMITE DE LAS ALEGACIONES.
- I.4. ACTUACIONES FISCALIZADORAS PRECEDENTES.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN.

II.1. CONTRATOS PARA LA CONSTRUCCIÓN, INSTALACIÓN Y EXPLOTACIÓN DEL TRANVIA.

- II.1.1. Planificación del tranvía.
- II.1.2. Construcción e Instalación del tranvía.
- II.1.3. Concesión del servicio de transporte urbano de viajeros.

II.2. RÉGIMEN ECONÓMICO DEL FUNCIONAMIENTO, MANTENIMIENTO Y SUSPENSIÓN DEL TRANVÍA: RELACIONES FINANCIERAS DEL AYUNTAMIENTO CON EL CONCESIONARIO.

- II.2.1. Cobros a los usuarios.
- II.2.2. Subvención mensual.
- II.2.3. Liquidación anual.
- II.2.4. Revisiones de la tarifa técnica y reconocimiento de atrasos.
- II.2.5. Evolución del coste estimado del servicio de tranvía.
- II.2.6. Relaciones financieras con el concesionario derivadas de la suspensión del servicio de tranvía.

II.3. REPERCUSIÓN SOBRE LAS HACIENDAS DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA Y DEL AYUNTAMIENTO DE LOS COMPROMISOS ADQUIRIDOS EN RELACIÓN CON LA GESTIÓN DEL TRANVÍA DE VÉLEZ-MÁLAGA, ASÍ COMO DE LOS DERIVADOS DE SU INACTIVIDAD.

- II.3.1. Hacienda autonómica.
- II.3.2. Hacienda municipal.
- II.3.3. Hechos posteriores.

III. CONCLUSIONES.

IV. RECOMENDACIONES.

ANEXO.

ÍNDICE DE CUADROS

- Cuadro 1. Contratos celebrados para la construcción e instalación del tranvía de Vélez-Málaga, con detalle de la correspondiente atribución por la COPT.
- Cuadro 2. Presupuesto del proyecto constructivo fase I.
- Cuadro 3. Obras del tranvía, fase I. Presupuesto final adjudicado.
- Cuadro 4. Obras del tranvía, fase I. Modificaciones del contrato.
- Cuadro 5. Obras del tranvía, fase I. Comparativa del presupuesto inicial aprobado, el importe de las obras adjudicadas y el coste final.
- Cuadro 6. Obras del tranvía, fase II. Comparativa entre el presupuesto del proyecto constructivo de 2002 y el actualizado a julio de 2005.
- Cuadro 7. Obras del tranvía, fase II. Comparativa presupuesto constructivo y presupuesto modificado.
- Cuadro 8. Presupuesto del proyecto de obra de mejora de acceso a talleres.
- Cuadro 9. Total facturado a la Administración por la ejecución de la línea tranviaria.
- Cuadro 10. Costes modificados en la estructura de costes anuales del servicio de transportes, por la modificación del servicio (ejercicio base: 2005).
- Cuadro 11. Recaudación por tasas de transporte durante el periodo de circulación del tranvía. Resumen, por ejercicios en los que se prestó el servicio, del total de cobros y estimación de los cobros por tranvía, en atención al porcentaje de viajeros efectivos de este medio sobre el total del servicio.
- Cuadro 12. Subvención mensual durante el periodo de circulación del tranvía. Resumen, por ejercicios en los que se prestó el servicio, del total de la subvención y de la subvención por tranvía estimada.
- Cuadro 13. Liquidación anual durante el periodo de circulación del tranvía. Resumen, por ejercicios, de la liquidación total y de la liquidación estimada por el servicio de tranvía.
- Cuadro 14. Comparación anual del número de viajeros de equilibrio y efectivos durante el periodo de circulación del tranvía.
- Cuadro 15. Atrasos por acuerdos de revisión de la tarifa de equilibrio. Resumen, por ejercicios en los que se prestó el servicio, de los atrasos totales y de los atrasos por tranvía estimados.
- Cuadro 16. Coste del servicio municipal de transporte. Resumen, por ejercicios en los que se prestó el servicio, del coste total del servicio y del coste por tranvía estimado.
- Cuadro 17. Comparación anual del número de viajeros de equilibrio y efectivos desde la suspensión del servicio del tranvía, el 4 de junio de 2012, hasta el 31 de diciembre de 2014.
- Cuadro 18. Número de viajeros e importe al que renunció el concesionario en las liquidaciones del servicio de transporte, desde la suspensión del servicio de tranvía y hasta el 31 de diciembre de 2014. Resumen, por ejercicios en los que se prestó el servicio.

- Cuadro 19. Subvención mensual y liquidación anual del servicio de transporte y coste de la amortización de los tranvías, desde la suspensión del servicio de tranvía y hasta el 31 de diciembre de 2014. Resumen, por ejercicios en los que se prestó el servicio.
- Cuadro 20. Costes netos incurridos por la Administración hasta el 31 de diciembre de 2014 por la preparación, ejecución, explotación y suspensión del tranvía.
- Cuadro 21. Gastos generales de GIASA trasladados a los contratistas y financiados por la COPT.
- Cuadro 22. Gastos generales de FFCCA financiados por la COPT.
- Cuadro 23. Fechas de aprobación y liquidación de los presupuestos. Ejercicios 2006 a 2014.
- Cuadro 24. Gestión del servicio público de transportes, ejercicios 2006 a 2014. Reflejo en las liquidaciones del presupuesto de gastos (ejercicios 2007 a 2015) e importe de las obligaciones exigibles.
- Cuadro 25. Obligaciones del servicio de transportes que fueron reconocidas sin atender al principio de anualidad presupuestaria.
- Cuadro 26. Propuesta del concesionario, de 19 de abril de 2010, de revisión de la tarifa técnica.

ÍNDICE DE GRÁFICOS

- Gráfico 1. Evolución del número de viajeros de equilibrio y efectivos durante el periodo de circulación del tranvía.
- Gráfico 2. Evolución de la tarifa técnica durante el periodo de circulación del tranvía, con detalle del periodo al que resultaba aplicable.
- Gráfico 3. Evolución de la financiación del coste por tranvía estimado. Periodo 2007-2011.
- Gráfico 4. Evolución del número de viajeros de equilibrio y efectivos. Periodo 2007-2014.
- Gráfico 5. Comparación por ejercicios de las obligaciones exigibles y reconocidas.

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AOP	Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía
BOP	Boletín Oficial de la Provincia
DGTA	Dirección General de Transportes de la Junta de Andalucía
COPT	Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía
FFCCA	Ente Público de Gestión de Ferrocarriles Andaluces; desde 2006, Ferrocarriles de la Junta de Andalucía
GIASA	Gestión de Infraestructuras de Andalucía, S.A.
IPC	Índice de Precios al Consumo
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
Liq.	Liquidación
LIVA	Ley del Impuesto sobre el Valor Añadido
LRBRL	Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local
LTPP	Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos
PCAP	Pliego de cláusulas administrativas particulares
PCP	Pliego de cláusulas particulares
PPT	Pliego de prescripciones técnicas particulares
RGLCAP	Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas
SAE	Sistema de asistencia a la explotación
Sub.	Subvención
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
TRLCAP	Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas
TRLRHL	Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales
UTE	Unión temporal de empresas

I. INTRODUCCIÓN

El transporte colectivo urbano es un servicio obligatorio para los municipios mayores de 50.000 habitantes, de conformidad con el artículo 26 de la Ley 7/1985, de 2 abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL). Este servicio responde a una necesidad social, cuya planificación afecta directamente al desenvolvimiento de la vida local.

La prestación del servicio se puede ejercer, según el artículo 85 de la LRBRL, por las entidades locales mediante gestión directa, o bien mediante gestión indirecta en las distintas modalidades previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en la legislación de contratos del sector público.

La elección del modelo de transporte colectivo urbano ha de fundamentarse en un previo análisis y en una planificación ajustada al contexto social, económico, urbanístico y de infraestructuras existente en el municipio, que proporcione una cobertura adecuada y suficiente del servicio público de modo que atienda a las necesidades demandadas y que sea, a su vez, compatible con la salvaguarda de los principios de sostenibilidad financiera del servicio y de estabilidad presupuestaria de la entidad afectada –como establece el artículo 135 de la Constitución Española y desarrollan las sucesivas leyes de estabilidad presupuestaria aprobadas–, así como con una gestión eficiente y económica de las inversiones y de los fondos públicos afectados, respetuosa con el medio ambiente y con el entorno.

Estos principios de gestión pública quedaron recogidos expresamente en la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible y, concretamente en relación con el servicio de transporte, en sus artículos 99 y 100, a cuyo tenor, el establecimiento de nuevos servicios de transporte deberá supeditarse a la existencia de un volumen de demanda acorde con los costes de inversión y mantenimiento teniendo en cuenta, en todo caso, la existencia de modelos alternativos de la debida calidad, precio, seguridad, así como los resultados de su evaluación ambiental.

El tranvía en Vélez-Málaga se planteó como un proyecto piloto para la presentación en Andalucía de este modelo de transporte colectivo urbano y se construyó entre los dos núcleos del municipio de mayor población, el conocido con el mismo nombre del municipio y el núcleo costero Torre del Mar. La población del municipio de Vélez-Málaga en 2006, año en que se puso en marcha el tranvía, superaba los 67.000 habitantes, llegando a los 78.000 habitantes en 2012¹, año de su suspensión.

La Junta de Andalucía y el Ayuntamiento de Vélez-Málaga celebraron convenios, en virtud de los cuales, la Junta se comprometía a construir con cargo a sus presupuestos las infraestructuras e instalaciones del tranvía y el Ayuntamiento, tras el establecimiento del servicio público municipal de transporte urbano de viajeros, a ponerlo en explotación mediante la concesión del servicio, que incluía tanto la línea de tranvía como las de autobuses urbanos.

El tranvía de Vélez-Málaga se construyó en dos fases. La primera de ellas transcurría entre el núcleo urbano de Vélez-Málaga y Torre del Mar y estuvo en servicio durante seis años, entre 2006 y 2012. La segunda fase prolongó en el núcleo urbano de Vélez-Málaga el trazado ya existente. Cuando estuvo concluida esta segunda fase, en 2012, se acordó por el Ayuntamiento modificar el

¹ Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

servicio de transporte urbano colectivo de viajeros, al no cubrir las necesidades existentes en esa fecha y resultar sumamente costoso, sustituyendo la circulación del tranvía por un reforzamiento del servicio de autobuses, por lo que las nuevas infraestructuras no llegaron a utilizarse.

1.1. INICIATIVA, OBJETIVOS, ÁMBITO Y PROCEDIMIENTO DE LA FISCALIZACIÓN

La Comisión Mixta Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en sesión celebrada el 25 de junio de 2013, acordó solicitar al Tribunal de Cuentas *“la realización de un informe de fiscalización de las inversiones y los gastos de mantenimiento de los tranvías construidos en diversas ciudades españolas, en particular, los de Parla, Zaragoza, Jaén y Vélez-Málaga”*.

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de las competencias que tiene atribuidas en el artículo 3 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento de esta Institución (LFTCu), aprobó, en sesión de 23 de diciembre de 2013, el Programa de Fiscalizaciones para el año 2014, incluyendo en el Apartado II, entre las propuestas por iniciativa de las Cortes Generales, la *“Fiscalización del desarrollo, mantenimiento y gestión del tranvía de Vélez-Málaga”*. Esta fiscalización, ya en curso, se incorporó a los Programas sucesivos.

Se trata de una fiscalización de cumplimiento y operativa cuyos objetivos generales están previstos en las Directrices Técnicas, aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 20 de diciembre de 2014, siendo estos los siguientes:

- 1º. Examinar los contratos celebrados para la construcción, instalación, puesta en marcha, funcionamiento y explotación del tranvía, así como las incidencias producidas en su ejecución, analizándose sus causas y consecuencias, particularmente, en lo que afecten a los principios informadores de la contratación pública y de su gestión –en concreto, los de economía, eficacia y eficiencia–, al coste, a las condiciones y a los objetivos de los contratos.
- 2º. Analizar la repercusión sobre las Haciendas del Ayuntamiento de Vélez-Málaga y de la Junta de Andalucía, de las actuaciones llevadas a cabo para la construcción, puesta en marcha y gestión del tranvía, así como de los posibles gastos que pudieran derivarse de la inactividad del mismo.
- 3º. Analizar las relaciones financieras entre el Ayuntamiento y la empresa concesionaria del servicio, derivadas del funcionamiento y mantenimiento del tranvía, así como de la interrupción del servicio.

Asimismo, las Directrices Técnicas preveían que se verificase el cumplimiento de la normativa para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, en todo aquello en que lo dispuesto en ella pudiera tener relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

Ámbito objetivo

El ámbito objetivo de la fiscalización viene constituido por los expedientes de contratación pública formalizados –incluidas las incidencias producidas en su ejecución–, así como por los ingresos y gastos derivados de la construcción, instalación, puesta en marcha, funcionamiento, mantenimiento y gestión de la explotación del tranvía de Vélez-Málaga, y de la interrupción del servicio.

Ámbito subjetivo

El ámbito subjetivo de la fiscalización abarca al Ayuntamiento de Vélez-Málaga, como Administración titular del servicio público del tranvía de esta ciudad; así como a las Consejerías, entes o entidades de la Junta de Andalucía que han participado en la gestión y contratación del citado tranvía, en concreto, la Consejería de Obras Públicas y Transportes (COPT) –en la actualidad, la Consejería de Fomento y Vivienda–, así como la sociedad “*Gestión de Infraestructuras de Andalucía, S.A.*” (GIASA) y el “*Ente Público de Gestión de Ferrocarriles Andaluces*” (FFCCA) –en la actualidad, la Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía–, adscritos a la COPT.

Gestión de Infraestructuras de Andalucía, S.A. fue la denominación dada a la *Sociedad de Gestión y Financiación de Infraestructuras, Sierra Nevada 1995, S.A.* por el Decreto 384/1996, de 2 de agosto, del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, mediante el que se modificaban los estatutos de la sociedad anónima para “*dotar a la Consejería [COPT] de un ente instrumental con el que mejorar su gestión*”. Esta sociedad tenía por objeto “*el proyecto y la ejecución de obras de infraestructura y equipamientos, así como su mantenimiento y explotación y la prestación de servicios relacionados con los mismos, competencia de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, que ésta le atribuya*”.

Posteriormente, el artículo 30 de la Ley 2/2003, de 12 de mayo, de Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros en Andalucía, creaba el *Ente Público de Gestión de Ferrocarriles Andaluces*, adscrito a la COPT como “*instrumento para el desarrollo de las políticas del Consejo de Gobierno en materia de ferrocarriles y transportes ferroviarios*”. La constitución efectiva tuvo lugar con la entrada en vigor de los estatutos del Ente mediante Decreto 218/2003, de 22 de julio, que le daba el carácter de empresa de la Junta de Andalucía, de las previstas en el artículo 6.1.b) la Ley 5/1983, de 19 de julio, General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía. A partir de entonces sería este ente instrumental, en atención a sus fines y competencias, el que recibiría las atribuciones de la COPT para la construcción del tranvía de Vélez-Málaga.

La Ley 9/2006, de 26 de diciembre, de Servicios Ferroviarios de Andalucía, introdujo algunos cambios en la normativa del Ente y sustituyó, en su Disposición Adicional cuarta, la denominación de aquel por la de “*Ferrocarriles de la Junta de Andalucía*”. El Decreto-Ley 5/2010, de 27 de julio, de Medidas Urgentes de Reordenación del Sector Público andaluz, le dio la forma de agencia pública empresarial de las previstas en el artículo 68.1.b) de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, cambiando su nombre por el de “*Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía*” (AOP).

El citado Decreto-Ley dispuso también la disolución de GIASA y la subrogación de la AOP en todas sus relaciones jurídicas, bienes y derechos, integrándose así en la AOP los recursos económicos, personales y materiales dedicados a la ejecución de infraestructuras viarias y ferroviarias, antes diferenciados según correspondieran a GIASA o a FFCCA.

Ámbito temporal

El ámbito temporal de la presente fiscalización se extiende desde 1998, ejercicio en el que se inician las actuaciones preparatorias encaminadas a establecer un tranvía en Vélez-Málaga, hasta 2014, sin perjuicio de las comprobaciones y de los análisis realizados sobre operaciones y datos de ejercicios anteriores y posteriores, con el fin de cumplir adecuadamente los objetivos de aquella.

Procedimientos

La fiscalización se ha llevado a cabo de acuerdo con las Normas de Fiscalización aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas en sesión de 23 de diciembre de 2013, habiéndose realizado todas las actuaciones que se han considerado necesarias para dar cumplimiento a sus objetivos.

En general, las entidades fiscalizadas han aportado al Tribunal de Cuentas los documentos o antecedentes relativos a la construcción, mantenimiento y explotación de la línea tranviaria solicitados, excepto aquellos respecto de los que han manifestado no disponer. En cada epígrafe del Proyecto de Informe se indica la documentación solicitada por este Tribunal de Cuentas que no ha sido aportada.

En ocasiones ha resultado complejo el proceso de obtención de información, al no contar las entidades fiscalizadas con expedientes estructurados y ordenados que comprendieran el conjunto de actuaciones llevadas a cabo en relación con el tranvía, así como con todos los antecedentes y documentos en los que se reflejara la motivación de las decisiones adoptadas. En todo caso, las pruebas y verificaciones practicadas en el desarrollo de los trabajos de fiscalización han permitido obtener evidencia suficiente y adecuada para fundamentar los resultados de la fiscalización, no habiéndose producido limitaciones al alcance de la misma que hayan impedido la consecución de los objetivos fijados en las Directrices Técnicas.

I.2. MARCO NORMATIVO

La normativa reguladora de la actividad de las entidades fiscalizadas, en lo que se refiere al objeto y ámbito temporal de esta fiscalización, está constituida, fundamentalmente, por las siguientes disposiciones:

- Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Andalucía.
- Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.
- Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía.
- Decreto-Ley de Andalucía 5/2010, de 27 de julio, de Medidas Urgentes de Reordenación del Sector Público.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
- Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril.
- Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres.
- Reglamento de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre.
- Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario.
- Reglamento del Sector Ferroviario, aprobado por Real Decreto 2387/2004, de 30 de diciembre.

- Ley de Andalucía 2/2003, de 12 de mayo, de Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros en Andalucía.
- Ley de Andalucía 9/2006, de 26 de diciembre, de Servicios Ferroviarios de Andalucía.
- Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955.
- Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas.
- Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio (TRLCAP).
- Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (RGLCAP).
- Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (TRLRHL).
- Ley General 5/1983, de 19 de julio, de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía.
- Texto Refundido de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo.
- Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos.
- Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido (LIVA).

I.3. TRÁMITE DE LAS ALEGACIONES

En cumplimiento del artículo 44.1 de la LFTCu, el Anteproyecto de Informe se remitió al Alcalde del Ayuntamiento de Vélez-Málaga y al Consejero de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía en su doble condición de tal y de Presidente de la AOP, para que alegasen y presentasen los documentos y justificantes que estimasen pertinentes. Asimismo se envió, con igual fin, a quienes ocuparon dichos cargos o sus equivalentes a lo largo del periodo fiscalizado.

El Alcalde del Ayuntamiento de Vélez-Málaga, uno de los exalcaldes del municipio, el Consejero de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía y seis exconsejeros que fueron titulares de la Consejería de la Junta de Andalucía encargada de la gestión y contratación del tranvía objeto de fiscalización y en los que concurría también por esta condición el cargo de presidentes de las entidades públicas de la Junta que desarrollaron esta actuación -GIASA, FFCCA y AOP-, solicitaron prórroga del plazo para cumplimentar dicho trámite, lo que les fue otorgado.

Se han recibido durante el plazo concedido, alegaciones del Alcalde del Ayuntamiento de Vélez-Málaga, de dos de los exalcaldes del municipio durante el periodo fiscalizado, del Consejero de Fomento y Vivienda y Presidente de la AOP y de seis exconsejeros y expresidentes de las entidades de la Junta de Andalucía cuyas actuaciones relativas al tranvía se han fiscalizado. Tres exconsejeros se adhirieron a las alegaciones formuladas por el Consejero actual.

Todas las alegaciones, así como la documentación adjunta aportada han sido objeto del oportuno tratamiento, dando lugar a las modificaciones y precisiones en el Proyecto de Informe que se han considerado procedentes. En relación con los criterios interpretativos y las valoraciones presentadas en las alegaciones que discrepan de los contenidos de aquel y que no han sido asumidos por este Tribunal de Cuentas, se ha incluido en el Proyecto de Informe una explicación sucinta de los motivos por los que el Tribunal mantiene su interpretación o valoración frente a lo expuesto en alegaciones. No se han realizado cambios ni valoraciones respecto de las alegaciones que explican, aclaran o justifican los resultados expuestos sin rebatir su contenido; que discrepan, sin fundamentarlo, de los hechos comprobados por el Tribunal o de los criterios técnicos y jurídicos sostenidos en el Proyecto de Informe; que plantean opiniones sin soporte documental o normativo; o que tratan de explicar, aclarar o justificar determinadas actuaciones sin contradecir el contenido del Proyecto de Informe. Tampoco se valoran aquellas alegaciones presentadas por quienes fueron representantes legales de las entidades fiscalizadas sobre gestiones o actuaciones realizadas fuera del periodo en el que ostentaron la citada representación.

I.4. ACTUACIONES FISCALIZADORAS PRECEDENTES

La Cámara de Cuentas de Andalucía ha aprobado los siguientes Informes de fiscalización que recogen referencias a algunos de los aspectos abordados por la presente fiscalización en relación con el tranvía de Vélez-Málaga:

- Informe de fiscalización de regularidad de ferrocarriles de la Junta de Andalucía, ejercicio 2006, aprobado por el Pleno de la Institución el 20 de mayo de 2008, en el que se exponen los resultados de la revisión del cumplimiento de legalidad y de la ejecución de una muestra de contratos, entre la que se incluyen los contratos de dirección de obra, ejecución de obra y control de calidad de la fase II del tranvía de Vélez-Málaga.
- Informe de fiscalización de regularidad sobre determinadas áreas del Ayuntamiento de Vélez-Málaga, ejercicio 2008, aprobado por el Pleno de la Institución el 27 de noviembre de 2012, en el que, entre otros aspectos, se analiza el contrato de gestión del servicio de transporte público de viajeros.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

Los resultados de la fiscalización, que se exponen en este apartado, se estructuran en tres subapartados, que se corresponden con cada uno de los objetivos. Siendo así que las diversas cuestiones que se recogen en cada uno de ellos constituyen distintas facetas o aspectos de una actuación única, y que están interconectadas entre sí –material y temporalmente–, solo una consideración conjunta e interrelacionada de los tres subapartados permite obtener una perspectiva integral de los resultados.

II.1. CONTRATOS PARA LA CONSTRUCCIÓN, INSTALACIÓN Y EXPLOTACIÓN DEL TRANVIA

II.1.1. Planificación del tranvía

II.1.1.1. ESTUDIOS PREVIOS

Al objeto de valorar la posible implantación de un tranvía en el municipio de Vélez-Málaga, se redactaron una serie de informes o estudios previos².

Uno de esos informes fue el *Anteproyecto del tranvía entre Vélez-Málaga y Torre del Mar*, proporcionado por la COPT al Tribunal de Cuentas en el curso de la fiscalización, y que fue remitido por el Alcalde de Vélez-Málaga a la COPT, el 8 de enero de 1998, junto con un escrito de solicitud de financiación del proyecto. El Ayuntamiento no dispone de antecedente alguno relacionado con este informe, ni conserva información contable sobre el mismo, por lo que no ha sido posible examinar el expediente de la contratación celebrada con la empresa consultora responsable de su elaboración ni tampoco conocer su coste. Este Anteproyecto, que no incluía ningún presupuesto, contenía una explicación somera del tranvía que se pretendía establecer, unos esquemas gráficos del tipo de infraestructura que debería construirse y algunos planos de situación con el trazado propuesto.

Por su parte, la Junta de Andalucía, al objeto de formar un juicio sobre el referido Anteproyecto, recabó la redacción de varios informes: un *Informe Provisional de evaluación del Anteproyecto*, de junio de 1998; un *Estudio de implantación del tranvía*, de noviembre de 1998, y un *Anexo al Estudio de implantación*, de mayo de 1999. Además, en el *Informe Provisional de evaluación* se cita un *Informe Preliminar*, del que se indica es continuación, presentado en mayo de 1998, si bien, no se ha aportado copia de este último, por lo que se desconoce su alcance y contenido.

Respecto de los informes referidos en el párrafo anterior, el Tribunal de Cuentas solo ha dispuesto del expediente de contratación relativo al Anexo al Estudio de implantación del tranvía, de mayo de 1999, no conservando la COPT documentación respecto del resto³. El expediente examinado se corresponde con un contrato menor, de los previstos en el artículo 57 de la LCAP, con un presupuesto de 11.960,14 euros. La memoria justificativa motivó la contratación de manera genérica en la falta de adecuación de medios personales y materiales con que contaba la entidad para su ejecución. El contrato se adjudicó a la única empresa a la que se solicitó oferta, por el mismo importe presupuestado.

² El que fuera Alcalde del Ayuntamiento de Vélez-Málaga desde el inicio del periodo fiscalizado hasta junio de 2007 manifiesta en sus alegaciones que existían estudios previos y de viabilidad económica, circunstancia esta que, como tal, se pone de manifiesto en el párrafo alegado de este Proyecto de Informe. Precisamente, lo que se recoge en este son los resultados del examen de los informes aportados por las entidades fiscalizadas, sin que el alegante haya presentado ningún otro.

³ El que fuera Consejero de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía desde el inicio del periodo fiscalizado hasta abril del año 2000 señala en sus alegaciones que en el Anteproyecto de Informe "se dan por no realizados una serie de análisis y estudios por el simple hecho de no aparecer en el único estudio al que el Tribunal de Cuentas ha tenido acceso". Parece que pudiera haberse producido una confusión en el alegante, ya que en dicho Proyecto de Informe lo que se pone de manifiesto es que en los trabajos de fiscalización no se ha dispuesto de los expedientes contractuales, no así de los informes o estudios previos, exponiéndose, precisamente, en este mismo subepígrafe del Proyecto de Informe de Fiscalización los resultados del análisis de los informes proporcionados por las entidades fiscalizadas.

El objeto del contrato, según la memoria justificativa, consistía en *“la realización de un estudio de viabilidad que analizara el futuro de esta actuación, definiera los motivos para su implantación, la necesidad de estudio medio ambiental, flujos de viajeros y análisis de tiempos, definición de la traza en el recorrido, explotación, instalaciones fijas y material móvil, avance de estudio económico y presupuesto y planimetría”*. Sin embargo, el informe aportado⁴ era incompleto y no incluía estudio de viabilidad alguno, así como tampoco previsiones de flujos de viajeros ni estudio económico.

Los informes proporcionados expresaban, con distinto grado de detalle, las características de un servicio público de transporte colectivo urbano prestado con tranvía. Sin embargo, no compararon este modo de transporte con otros medios alternativos –tales como autobuses, microbuses, trolebuses, con distintos propulsores y configuraciones– con distinta incidencia, no solo en la movilidad, sino también en aspectos urbanísticos, sociales, ambientales, energéticos, incluso estéticos, teniendo en cuenta, en particular, la inamovilidad distintiva de tranvía una vez construidas las vías y, en su caso, las catenarias, frente a la flexibilidad de las fórmulas que utilizan la infraestructura viaria, y, necesariamente, con distinta viabilidad económico-financiera e impacto en la Hacienda pública⁵. La ejecución de grandes proyectos de infraestructura, de acuerdo con los principios de economía, eficiencia y eficacia en el uso de recursos públicos requiere que su selección se motive razonadamente en función de un estudio de las alternativas existentes, a efectos de valorar aquella que es más favorable y viable⁶.

Por su parte, en la memoria del proyecto de obra de la infraestructura tranviaria se hizo referencia a las razones por las que se seleccionaba el tranvía como medio de transporte, entre las que se argumentaron las siguientes: la extensión del municipio de Vélez-Málaga; la mayor economía de energía de tracción, la menor contaminación, la mejor identidad de las líneas-orientación del usuario, la devolución de la ciudad a los ciudadanos, la mayor comodidad de los pasajeros, seguridad, economía de inversión y la capacidad de la línea frente al autobús; el favorecimiento del desarrollo de los nuevos crecimientos urbanísticos por donde pasara, conectándolos con los núcleos existentes; así como la potenciación del futuro desarrollo de nuevas líneas tranviarias y/o ferroviarias que prolongasen la línea a lo largo de la costa, en sentido occidental, hacia Málaga y, en sentido oriental, hacia las provincias de Granada y Almería.

Todos estos motivos, sin embargo, se planteaban de manera enunciativa, sin fundamentación ni motivación de cada uno de ellos, y además se ofrecían en el proyecto constructivo, esto es,

⁴ El Informe contenía un plano del recorrido, datos del servicio (paradas, longitud, velocidades, frecuencias, etc.) y los apartados 5 (planos de sección), 6 y 7 (resumen y detalle del presupuesto, respectivamente) y 8 (planos). De este último apartado, solo consta la carátula.

⁵ El que fuera Consejero de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía desde el inicio del periodo fiscalizado hasta abril del año 2000 manifiesta en sus alegaciones que en todos los estudios se realizaron análisis comparativos con el autobús, incluyendo todos ellos conclusiones muy favorables al tranvía. No obstante, no se ha aportado documentación que acredite este extremo, ni existe constancia de dichos análisis en los informes de los que se ha dispuesto por este Tribunal de Cuentas.

⁶ En relación con la falta de motivación de la implantación del tranvía, el actual Consejero de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía expone en su escrito de alegaciones, una serie de razones que habrían justificado la implantación del tranvía en el municipio de Vélez-Málaga, entre ellas, fundamentalmente, el carácter pionero del proyecto, a lo que, por otra parte, ya se hace referencia en el Proyecto de Informe de Fiscalización. Sin embargo, no se ha acreditado que se dejara constancia en algún escrito o informe de las razones mencionadas por el alegante y de otras que sirvieran para motivar la elección, a efectos de valorar que era la más favorable y viable, así como tampoco que se comparara este modo de transporte con otros medios alternativos.

cuando la decisión de ejecución de la obra ya se había adoptado, por lo que no constituía un instrumento de análisis y planificación del nuevo servicio de transporte.

Los informes de los que ha dispuesto el Tribunal de Cuentas no prestaron atención específica a la viabilidad económica del servicio, salvo el *Informe provisional*, de junio de 1998, en el que se realizaba una evaluación de previsiones de costes y de ingresos, a través del estudio de la demanda y ocupación prevista del tranvía. Así, este informe ofrecía un resultado de viabilidad de la subvención por viajero del 19% sobre una tarifa de 0,93 euros⁷, concluyendo que si solo se pudiera contar con los pagos que realizaran los viajeros y con los ingresos complementarios de la organización prestadora, la cuenta de explotación del tranvía Vélez-Málaga-Torre del Mar no llegaría a cubrir siquiera sus partidas ordinarias, libres incluso de cualquier amortización de infraestructura, instalaciones y material móvil⁸. De este modo, se reflejaba la necesidad de intervención económica de las Administraciones Públicas para la configuración de un negocio financieramente rentable susceptible de atraer a los agentes del sector privado.

Las previsiones contenidas en el *Informe provisional*, como se ha indicado, se efectuaron a través del estudio de la demanda y ocupación prevista del tranvía y evaluando los costes, tanto de la inversión inicial como de su mantenimiento y explotación, en función del tipo de oferta y de trazado, con o sin ramal al Hospital de la Axarquía.

A este respecto, y sobre la base del trazado rectilíneo de unos cuatro kilómetros y medio de longitud del Anteproyecto del Ayuntamiento, se estudiaron otras dos alternativas que preveían la ampliación del trazado para pasar por el hospital⁹. El dictamen técnico estimaba que la existencia del ramal al hospital constituía un elemento seriamente perturbador de la simplicidad básica, propia de un sistema tranviario tan elemental como el que proponía el Anteproyecto. Asimismo señalaba que el empeoramiento del servicio, debido a un aumento de la distancia que alargaría el tiempo del recorrido y la frecuencia, reduciría la demanda del mismo, que ya era escasa para justificar un tranvía en esta localidad. Por otra parte, apuntaba que la opción con ramal aumentaría los costes, tanto de establecimiento como de explotación. De este modo, se estimaba que el ramal al hospital solo podría plantearse, en su caso, servido por una sola unidad de tranvía que fuera y

⁷ El actual Consejero de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía, en el escrito de alegaciones, hace referencia a la rentabilidad en la economía general que supone la implantación del tranvía, señalando que este incidiría en la disminución de costes de funcionamiento de vehículos privados, de contaminación atmosférica y de accidentes. Sin embargo, debe señalarse al respecto que estos argumentos –que, por otra parte, figuran en su mayoría citados en el subepígrafe II.1.1.1. de este Proyecto de Informe– no repercuten en la viabilidad financiera del proyecto tranviario, que es lo que se analiza.

⁸ El que fuera Consejero de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía desde el inicio del periodo fiscalizado hasta abril del año 2000 manifiesta en sus alegaciones que en el momento en el que se valoró la implantación del tranvía no estaban vigentes el artículo 135 de la Constitución Española, en su nueva redacción, ni la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible. No obstante, ha de indicarse que a dicha fecha sí se encontraban vigentes el artículo 31.2 de la Constitución Española, que recoge la asignación del gasto público con arreglo a criterios de eficiencia y economía, así como la Ley 5/1983, de 19 de julio, General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, cuyo artículo 13 propugnaba los criterios de eficiencia y economía en la programación y ejecución de los gastos públicos.

⁹ La primera de las alternativas preveía el mismo trazado del Anteproyecto, añadiendo un ramal de unos 700 metros de longitud dedicado a conectar el trazado principal con el Hospital Comarcal de la Axarquía, mediante transbordo, lo que suponía dedicar una unidad móvil exclusivamente a recorrer este ramal en ida y vuelta.

La segunda alternativa era igual a la anterior, si bien, en lugar de un ramal con transbordo, se establecía el circuito de modo que cada tren recorrería el ramal en ida y vuelta para pasar siempre por el hospital.

volviera en lanzadera y con transbordo de los viajeros en el punto adecuado de la línea principal, descartándose la posibilidad de que cada tren hiciera todo el recorrido¹⁰.

II.1.1.2. CONVENIOS DE COLABORACIÓN

Tras los citados estudios, el 8 de mayo de 1999 la COPT y el Ayuntamiento de Vélez-Málaga suscribieron un “*Convenio marco para la implantación de un tranvía entre Vélez-Málaga y Torre del Mar*”, en el que se preveía la construcción y explotación del tranvía en aquel municipio. Este Convenio presentaba el tranvía en esa localidad como una experiencia pionera para un futuro desarrollo de este medio de transporte en otros ámbitos territoriales de Andalucía, si bien la Comunidad Autónoma no había hecho mención expresa al mismo ni había valorado su posible implantación en el Plan Director de Infraestructuras de Andalucía 1997-2007, aprobado por Decreto 108/1999, de 11 de mayo, conteniendo únicamente una mención genérica a la posibilidad de implantación de sistemas de tranvías y metros ligeros, entre otras, en la aglomeración urbana de Málaga¹¹.

El 28 de junio de 2002, esas mismas Instituciones —COPT y Ayuntamiento—, atendiendo a lo previsto en el artículo 13.10 del Estatuto de Autonomía de Andalucía así como en la LRBRL, suscribieron otro Convenio, con el mismo objeto que el anterior, en el que se delimitaban los compromisos que habría de asumir cada una de ellas.

De acuerdo con este Convenio, la Junta de Andalucía se comprometía a iniciar los trámites para llevar a cabo las segregaciones de servicios y demás medidas necesarias para la asunción efectiva por el Ayuntamiento de Vélez-Málaga de las competencias relativas a los servicios de transporte de viajeros que transcurren por el territorio de su término municipal y pueden verse afectadas por la implantación del tranvía. Asimismo, se obligaba a ejecutar las obras de la infraestructura tranviaria por un importe total de 19.061.884,73 euros —para lo que convocaría el correspondiente concurso—, indicando que una vez finalizadas serían entregadas al Ayuntamiento de Vélez-Málaga. Asimismo, se establecía que el adjudicatario del citado concurso participaría junto con el Ayuntamiento en una sociedad de economía mixta que se haría cargo de la conservación y mantenimiento de las infraestructuras, así como de la explotación del servicio.

Como se ha indicado, en ambos convenios se hizo mención al carácter pionero del tranvía de Vélez-Málaga, señalando que sus efectos darían la medida para una futura implantación de infraestructuras similares en otros ámbitos territoriales de Andalucía. Asimismo, se aludía a la preocupación de ambas Administraciones —autonómica y local— de dotar de infraestructuras y equipamientos singulares para los ciudadanos, no solo del municipio de Vélez-Málaga, sino

¹⁰ El que fuera Consejero de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía desde el inicio del periodo fiscalizado hasta abril del año 2000 indica en su escrito de alegaciones, que la decisión del acceso al hospital venía analizada en los estudios de alternativas incluidos en el *Informe Provisional*, y que en ellos quedaba claro que el aumento del número de viajeros compensaba los escasos minutos que se añadía al trayecto. Esta afirmación, que no se ha soportado documentalmente, es contradictoria con las conclusiones contenidas en el dictamen técnico que ha sido examinado por el Tribunal de Cuentas.

¹¹ Por su parte, el Plan de Infraestructuras para la Sostenibilidad del Transporte en Andalucía, 2007-2013, aprobado por la Junta de Andalucía mediante Decreto 457/2008, de 16 de septiembre de 2008, entre las actuaciones de creación de líneas de metro y tranvías que preveía ejecutar en la provincia de Málaga durante el periodo de su vigencia, únicamente mencionaba de manera genérica la “ampliación del Metro de Málaga” y “tranvías metropolitanos”, sin que se conozca si estaba incluida en estas previsiones la conexión del tranvía de Vélez-Málaga con Málaga capital, respecto de la que existe constancia de que, aunque no llegó a ejecutarse, se redactó el proyecto constructivo.

también de la comarca de la Axarquía y, en general, para todos los habitantes o ciudadanos que visitasen dicho municipio.

No obstante, ni en los propios convenios referidos ni en ningún otro acuerdo o informe se motivó suficientemente la participación de la Junta de Andalucía en la ejecución y completa financiación de la obra tranviaria de Vélez-Málaga, siendo así que la misma estaba destinada a la prestación de un servicio de competencia municipal de prestación obligatoria con arreglo a la LRBRL, que tenía un ámbito territorial también exclusivamente municipal y que una vez finalizada se entregaría sin contraprestación al Ayuntamiento¹².

El 30 de diciembre de 2002 el Alcalde de Vélez-Málaga y la Consejera de Obras Públicas y Transportes suscribieron una adenda al antedicho Convenio que, según se indicaba en su expositivo tercero, se debió a la propuesta efectuada por la Comisión de Seguimiento del tranvía prevista en el propio Convenio, que recomendó que se convocara el concurso de obras y que, posteriormente, el Ayuntamiento de Vélez-Málaga licitara la concesión de la explotación del servicio con el fin de simplificar los trámites y agilizar el desarrollo de las actuaciones.

Las modificaciones que la adenda introdujo al Convenio consistieron en lo siguiente:

- a) La licitación de la COPT, a través de la empresa pública GIASA, tendría exclusivamente por objeto la ejecución de la obra.
- b) La asunción por el Ayuntamiento de las indemnizaciones que ocasionara el rescate de las concesiones administrativas de gestión de transportes públicos vigentes que se vieran afectadas por el nuevo sistema tranviario.
- c) La explotación del servicio público mediante un contrato de concesión que se licitaría por el Ayuntamiento. Se descartaba así la constitución de una sociedad de economía mixta entre el contratista seleccionado por la Junta para la ejecución de la obra y el Ayuntamiento, prevista en el Convenio al que se añade esta adenda, sin que consten las razones que motivaron este cambio de criterio.

La firma de la adenda por el Alcalde del Ayuntamiento de Vélez-Málaga se realizó sin autorización previa del Pleno, órgano competente para aprobar las formas de gestión de los servicios a tenor de lo dispuesto en el artículo 22.1.f) de la LRBRL y sin fiscalización previa de la Intervención municipal, a pesar de su contenido económico, por cuanto, entre otros aspectos, suponía la asunción por el municipio de las indemnizaciones que ocasionara el rescate de las concesiones administrativas. El Secretario del Ayuntamiento de Vélez-Málaga, en informe de 27 de febrero de 2003, concluyó, por estos mismos motivos, que la adenda incurría en la nulidad de pleno derecho prevista en el artículo 62.1.b) de la entonces vigente Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de

¹² El actual Consejero de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía así como el que fuera Consejero de Obras Públicas y Transportes de esa Junta desde el inicio del periodo fiscalizado hasta abril del año 2000 exponen, en sus escritos de alegaciones, una serie de razones que habrían motivado la participación de la Junta de Andalucía en la implantación del tranvía, algunas de ellas citadas en los convenios suscritos y a las que ya se hace referencia en el Proyecto de Informe de Fiscalización: carácter pionero de futura implantación en otros ámbitos territoriales de Andalucía, colaboración entre Administraciones, obras públicas de interés para la Comunidad, petición del Ayuntamiento, así como dotación de equipamientos y servicios a la comarca de la Axarquía. No obstante, no se ha acreditado que se dejara constancia en algún escrito o informe de los criterios específicos que se hubieran empleado para justificar la elección de la Junta de Andalucía de llevar a cabo la ejecución y financiación del tranvía en Vélez-Málaga en lugar de haber optado por su localización en otros posibles municipios, siendo así que el tranvía, como tal, estaba destinado a prestar un servicio exclusivamente municipal.

Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC).

El Pleno, en sesión de 3 de marzo de 2003, manifestó su conformidad con el contenido de la adenda, autorizando al Alcalde a firmar un nuevo convenio, circunstancia que no consta llegara a hacerse efectiva. Asimismo, el acuerdo plenario aludía a un informe de la Intervención, previo a la aprobación del contenido de la adenda, sin que se tenga constancia de que se hubiera emitido tal informe.

II.1.2. Construcción e Instalación del tranvía

II.1.2.1. ACTUACIONES PREVIAS

Una vez tomada la decisión de construir el tranvía y fijados en los correspondientes convenios los respectivos compromisos entre la Junta de Andalucía y el Ayuntamiento, la gestión de las actuaciones necesarias para la construcción e instalación de aquel se fueron atribuyendo por la COPT, en un primer periodo, a la empresa pública GIASA –que tenía la condición de medio propio de la Administración– y, a partir de su creación en mayo de 2003, a FFCCA en atención a sus competencias –como responsables, cada una de ellas en su momento, de los proyectos y la ejecución de obras ferroviarias que la COPT les encomendara–, y conforme a lo previsto en sus respectivos Estatutos¹³. Estas entidades, a su vez, contrataban con terceros la ejecución de los trabajos.

Siendo el objeto de las referidas entidades la realización de actuaciones competencia de la COPT, resulta cuestionable, en lo que se refiere a las actuaciones relativas al tranvía, que estas entidades, a su vez, recurrieran a terceros para realizar los trabajos que les eran encargados¹⁴. Debe tenerse en cuenta que las entidades públicas están legalmente habilitadas para crear entes instrumentales que auxilien o coadyuven al ejercicio de las actuaciones de su competencia, si bien, han de escoger la opción organizativa más adecuada y operativa para llevarlas a cabo. GIASA y FFCCA, por lo que respecta a los trabajos del tranvía, desarrollaban actividades de la COPT, en calidad de organizaciones instrumentales diferenciadas y dependientes de esta, por lo que resulta cuestionable que estos entes instrumentales, creados y dotados para unos fines concretos, acudieran permanentemente a la contratación externa para el ejercicio de las actuaciones que se les atribuían, generando con ello una sucesión de sujetos interpuestos en cascada que alejaban del titular originario de la competencia, el control de la ejecución del objeto de la actuación que había sido atribuida. En concreto, en la contratación llevada a cabo para la construcción del tranvía de Vélez-Málaga, la intervención de la COPT se circunscribía,

¹³ - Estatutos de la “Sociedad de Gestión y Financiación de Infraestructuras Sierra Nevada 1.995 S.A.”, inscritos en el Registro Mercantil de Granada en 1992, posteriormente modificados en 1996 –cambiando su denominación por “Gestión de Infraestructuras de Andalucía S.A.”–, 1997, 1998, 2000, 2001, 2005, 2009 y 2010.

- Estatutos del Ente Público de Gestión de Ferrocarriles Andaluces, aprobados por Decreto 218/2003, de 22 de julio.

¹⁴ En relación con la alegación del actual Consejero de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía respecto de que no admite crítica de legalidad la decisión de la Consejería de actuar a través de entes instrumentales, debe señalarse que el Proyecto de Informe no cuestiona tal extremo, sino el que dichos entes hayan de acudir a terceros para realizar las actuaciones encomendadas, tanto las relativas a la ejecución de obras como las asistencias técnicas, tales como la dirección de las obras. Asimismo ha de añadirse que, aunque en alegaciones se indica que GIASA y FFCCA carecían de los medios personales y materiales para ejecutar obras porque nunca fue esa su función, el Decreto 384/1996 atribuía expresamente a GIASA “*el proyecto y la ejecución de obras de infraestructuras y equipamientos, así como su mantenimiento y explotación*”.

fundamentalmente, a la toma del acuerdo de la correspondiente atribución a GIASA y a FFCCA, a la aprobación de modificaciones e incidencias de relevancia, así como a la recepción de las obras y a la prestación de conformidad de los gastos efectuados.

Por otra parte, al tener GIASA la condición de sociedad mercantil, la contratación que llevó a cabo en el periodo en que celebró los contratos incluidos en la presente fiscalización –1999-2003– estuvo sujeta, además de a los requerimientos previstos en los correspondientes pliegos, únicamente a los principios de publicidad y concurrencia, en virtud de la Disposición adicional sexta de la LCAP y del TRLCAP, no quedando sometida a la legislación reguladora de la contratación pública con la misma extensión a la que lo hubiera estado la COPT¹⁵. La contratación llevada a cabo por FFCCA, sin embargo, había de ajustarse, según el artículo 20 de sus Estatutos, a todas las previsiones de la legislación de contratos de las Administraciones Públicas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1.3 del TRLCAP.

Los encargos de la COPT se formalizaron a través de diversas resoluciones, donde se establecían las actuaciones a desarrollar y su régimen de financiación. En concreto, constan cuatro resoluciones, de atribución por la COPT a las referidas entidades de los trabajos necesarios para la construcción e instalación del tranvía, tanto para la fase I como para la fase II: resoluciones de 14 de octubre de 1999 –proyecto de obra (GIASA)–; de 11 de octubre de 2002 –obra de la fase I, dirección de obra y control de calidad (GIASA)–; de 14 de julio de 2005 –obra de la fase II, dirección de obra y control de calidad (FFCCA)–; y de 18 de junio de 2007 –obra de mejora de acceso a talleres (FFCCA)–. Dichas resoluciones fueron complementadas por otras dirigidas a concretar el presupuesto o a ampliar el inicialmente previsto.

Adicionalmente, la dirección de las obras de mejora del acceso a las cocheras se contrató por FFCCA, sin que exista constancia de atribución expresa de este encargo por la COPT.

El siguiente cuadro presenta una relación de todos los contratos celebrados para la construcción e instalación del tranvía por parte de estos entes instrumentales de la Junta de Andalucía, con detalle de la fecha de las resoluciones de la COPT, tanto las de atribución de la actuación como las complementarias:

¹⁵ El actual Consejero de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía alega que GIASA solo estaba sujeta en su actividad contractual a los principios de publicidad y concurrencia, por lo que es una exigencia que excede de lo posible imputarle el incumplimiento de normas reguladoras de los contratos de las Administraciones Públicas. Debe indicarse al respecto que el Proyecto de Informe expresamente recoge en este Subepígrafe II.1.2.1 que esa entidad había de someterse, exclusivamente, a tales principios y a los pliegos reguladores de los expedientes contractuales, exponiéndose en los subepígrafes siguientes las incidencias detectadas en su gestión atendiendo a lo dispuesto en tales pliegos así como a los meritados principios, no haciéndose, por tanto, referencia a infracciones legales.

Cuadro 1. Contratos celebrados para la construcción e instalación del tranvía de Vélez-Málaga, con detalle de la correspondiente atribución por la COPT

(Importe en euros, IVA incluido)

Objeto	Tipo	Fecha de Resolución de la COPT	Procedimiento y forma de adjudicación	Importe adjudicado	Fecha de adjudicación
CONTRATOS CELEBRADOS POR GIASA					
Redacción del proyecto de trazado y de construcción, colaboración en las expropiaciones y opción a la dirección de obra de las actuaciones para la implantación del tranvía entre Vélez-Málaga y Torre del Mar	Asistencia técnica	14/10/1999 12/12/2001	Concurso abierto	249.952,57	29/12/1999
Cartografía y topografía que complementarán e informarán al proyecto de construcción del tranvía de Vélez-Málaga a Torre del Mar	Asistencia técnica	14/10/1999	Adjudicación directa	10.517,71 ⁽¹⁾	20/01/2000
Obra con variante para la implantación del tranvía entre Vélez-Málaga y Torre del Mar. Fase I	Obras	11/10/2002 19/03/2003 27/12/2005	Concurso abierto	18.792.835,93	20/03/2003
Dirección de obra para la implantación del tranvía entre Vélez-Málaga y Torre del Mar. Fase I	Asistencia técnica	11/10/2002 19/03/2003	(2)	532.266,00	10/03/2003
Control de calidad de recepción y pruebas de funcionamiento de las obras: Obra con variante para la implantación del tranvía entre Vélez-Málaga y Torre del Mar. Fase I	Asistencia técnica	11/10/2002 19/03/2003	Concurso abierto	167.540,09	25/08/2003
CONTRATOS CELEBRADOS POR FFCCA					
Obra del proyecto Actuaciones para la implantación del tranvía entre Vélez-Málaga y Torre del Mar. Proyecto constructivo. Fase II	Obras	14/07/2005- 16/12/2005	Concurso abierto	6.929.479,91	09/03/2006
Dirección de obra de implantación del tranvía entre Vélez-Málaga y Torre del Mar. Fase II	Asistencia técnica	14/07/2005 20/12/2005	Negociado sin publicidad	329.709,80	14/03/2006
Control de calidad de las obras de implantación del tranvía entre Vélez-Málaga y Torre del Mar. Fase II	Asistencia técnica	14/07/2005 20/12/2005	Concurso abierto	75.194,40	14/03/2006
Obras de mejora del acceso a talleres del tranvía entre Vélez-Málaga y Torre del Mar	Obras	18/06/2007- 12/11/2007	Concurso abierto	1.673.306,07	22/11/2007
Dirección de las obras de mejora del acceso a talleres y cocheras del tranvía de Vélez-Málaga y Torre del Mar.	Asistencia técnica	N/A	Negociado sin publicidad	70.000,00	27/11/2007

(1) El coste de este contrato fue trasladado al adjudicatario del contrato de redacción del proyecto de trazado y de construcción.

(2) Se ejercitó la opción prevista en el contrato de redacción del proyecto de trazado y construcción.

N/A No aplicable

Fuente: Elaboración propia a partir de los expedientes de contratación celebrados para la construcción del tranvía.

II.1.2.2. FASE I DEL TRANVÍA DE VÉLEZ-MÁLAGA

Redacción del proyecto de trazado y de construcción, colaboración en las expropiaciones y opción a la dirección de obra

Por Resolución de la COPT de 14 de octubre de 1999 se atribuyó a la empresa pública GIASA la elaboración del proyecto constructivo, por sí o a través de terceros, de la infraestructura y superestructura del tranvía, estableciendo un presupuesto para dicha actuación de 300.506,05 euros, IVA incluido.

Atendiendo a dicha Resolución, GIASA convocó un concurso para la contratación de la *redacción del proyecto de trazado y de construcción, colaboración en las expropiaciones y opción a la dirección de obra*.

El contrato tenía por objeto la realización de los proyectos de trazado y de construcción, así como del proyecto de restauración paisajística y la colaboración para la realización del expediente expropiatorio. Asimismo, la adjudicación del proyecto conllevaba para el adjudicatario la opción de la adjudicación de la dirección de obra, que GIASA podría ejercer libremente al tiempo de la iniciación del expediente de licitación de la obra, debiendo ofertarse separadamente del proyecto.

Los trabajos de prospecciones geotécnicas, según disponía el pliego de cláusulas particulares (PCP), serían aportados por GIASA sin coste para el adjudicatario. Dichos trabajos se ejecutaron por la unión temporal de empresas (UTE) con la que se había contratado en octubre de 1999 la realización de prospecciones geotécnicas, ensayos y, en su caso, elaboración de informes geológico-geotécnicos, para proyectos y ejecución de obras civiles, en el territorio andaluz¹⁶. El importe de los encargos relacionados con el tranvía de Vélez-Málaga ascendió a 9.218,20 euros.

El PCP preveía dos presupuestos, uno por importe de 270.455,45 euros, IVA incluido, para el proyecto de construcción, y otro por 331.758,68 euros, IVA incluido, por la dirección de obra, este último para el caso de que, posteriormente, se ejercitara por GIASA la opción que se ha indicado anteriormente.

Siendo el presupuesto un elemento básico para la determinación del precio de los contratos, no se concretaron en el expediente los datos que se tuvieron en cuenta ni los cálculos realizados para la cuantificación del presupuesto, de manera que no ha podido comprobarse si estos se realizaron de acuerdo con el precio general del mercado.

El PCP estableció dos criterios de adjudicación, el técnico y el económico, cada uno de ellos dividido en otros subcriterios –cinco aspectos técnicos y dos económicos–. Entre los subcriterios técnicos se incluyeron algunos que se referían a la solvencia de las empresas, como la “*adaptación e idoneidad de la dimensión y capacidad de estas al objeto del contrato*”, así como la “*experiencia en trabajos similares*” que han de cumplir todas las empresas para ser admitidas a la licitación, que hubieron de preverse como criterios de solvencia y no como criterios de

¹⁶ Este contrato había sido adjudicado, en el concurso tramitado al efecto, por un importe total de 528.708,98 euros y un plazo de doce meses, para la realización de todas las prospecciones geotécnicas que se llevaran a cabo en el territorio andaluz.

adjudicación del contrato¹⁷ teniendo en cuenta que el PCP exigía expresamente que los licitadores acreditaran su solvencia conforme a los artículos 15 a 19 de la LCAP, por lo que el contenido de lo dispuesto en estos preceptos había de cumplirse por expresa remisión de aquel.

Respecto de la oferta económica se establecía que se podían presentar ofertas por encima del precio tipo de licitación, lo que no resultó conforme con el principio de economía en la gestión de los fondos públicos. No obstante, no se recibió ninguna oferta superior al presupuesto licitado.

Para valorar las ofertas económicas se tenía en cuenta, junto con el importe económico y su correspondiente baja, la *“coherencia de la oferta”*, disponiendo que se calificaría *“la coherencia basada en la correspondencia entre el precio ofertado y los medios humanos, en nivel de formación, experiencia y dedicación, que se asignarán al trabajo”*. Este segundo subcriterio se definió deficientemente, lo que resulta contrario a los principios de transparencia y objetividad en la evaluación de la oferta económicamente más ventajosa. Asimismo, se preveía que el resultado de la evaluación de los dos aspectos económicos se acumularía teniendo en cuenta distintos intervalos de puntuación, no siendo este sistema de puntuación por tramos acorde con el principio de economía en la gestión de fondos públicos según el cual han de primarse las mayores bajas¹⁸.

Para la selección del adjudicatario, el PCP preveía una preadjudicación en favor de la oferta más ventajosa de las seleccionadas. Tras esa preadjudicación y antes de que se formalizara el contrato, se podrían incorporar las modificaciones y ajustes que fueran necesarios para la elaboración del proyecto definitivo *“sin que se alterara de forma significativa el contenido de las bases del concurso y la valoración obtenida”*, lo que privaba al procedimiento de selección del contratista de las necesarias garantías de igualdad, objetividad y transparencia, al permitir la modificación de algunos de los extremos que habían regido en la licitación y sobre los que no iban a ser informados el resto de los licitadores¹⁹.

La evaluación técnica de las seis ofertas presentadas se recogió en un informe que no contenía la motivación de las puntuaciones correspondientes a algunos de los distintos criterios y subcriterios, tales como el *“equipo humano”* o la *“experiencia en trabajos similares”*, lo que no se ajustó a los principios de objetividad y transparencia anteriormente indicados.

¹⁷ El actual Consejero de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía argumenta, en sus alegaciones, la posibilidad de incluir tales extremos como criterios de adjudicación. Sin embargo, como se indica en el punto a que se refiere esta nota a pie de página, al requerir expresamente el PCP regulador del expediente analizado que los licitadores acreditaran su solvencia conforme a los artículos 15 a 19 de la LCAP, difícilmente podían emplearse criterios de valoración de la aptitud de las empresas como criterios de adjudicación.

¹⁸ El que fuera Consejero de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía desde el inicio del periodo fiscalizado hasta abril del año 2000 alega que en la adjudicación de los contratos ha de seleccionarse la oferta más ventajosa para la Administración, que no tiene por qué ser la más baja. Al respecto ha de indicarse que este extremo no se cuestiona en el Proyecto de Informe, pues a lo que se hace referencia en el párrafo observado es, exclusivamente, a la valoración de uno de los criterios de adjudicación, el económico, en el que sí ha de primarse la mayor baja.

¹⁹ En relación con la alegación del actual Consejero de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía respecto de que la preadjudicación suponía la realización de actuaciones suplementarias por el adjudicatario, pretendiéndose con ello evitar que incidencias posteriores a la adjudicación de la obra no provocadas por GIASA pudieran repercutir desfavorablemente en el erario público, debe señalarse que el principio de publicidad exige que todas las condiciones de la contratación se publiquen previamente para que sean conocidas por todos los licitadores, sin que sea posible su modificación posterior. El mero hecho de que la referida posibilidad de modificación se recoja en el PCP no garantiza los principios de publicidad y transparencia

La propuesta de adjudicación debía realizarse, según el PCP, “*atendiendo a la homogeneidad y coherencia entre ambas ofertas (proyecto y dirección de obra) y su valoración conjunta*”. Sin embargo, la propuesta formulada solo se pronunció sobre las ofertas más ventajosas para la redacción del proyecto, no así sobre la dirección de obra, aunque incluía puntuación sobre las ofertas recibidas en relación con esta última.

El contrato se formalizó el 29 de diciembre de 1999 por un importe de 249.952,57 euros, IVA incluido.

De acuerdo con el pliego de prescripciones técnicas (PPT), el consultor debía realizar un estudio de alternativas con variantes sobre el trazado analizado en el Estudio Preliminar de 1999 al objeto de obtener, mediante los análisis técnicos necesarios, los elementos de decisión suficientes para elegir la mejor opción de implantación del sistema tranviario de conexión de Vélez-Málaga con Torre del Mar.

Estando bastante avanzados los trabajos por el consultor y tras diversas reuniones con la Comisión de Seguimiento del tranvía establecida en el antedicho Convenio de 8 de mayo de 1999 entre la COPT y el Ayuntamiento de Vélez-Málaga, se cambió la solución, modificando y alargando el trazado, con el objetivo de pasar por el hospital comarcal, según resulta de un informe de la Dirección General de Transportes de Andalucía (DGTA) de 14 de noviembre de 2001. Este Tribunal de Cuentas no dispone de documento alguno en el que se expongan, como hubiera sido preciso, las razones que motivaron el cambio del trazado²⁰ sobre el que se estaba trabajando, siendo además este aspecto relevante, fundamentalmente, teniendo en cuenta que dicho cambio no atendía a las consideraciones contenidas en los informes previos referidos en el Subepígrafe II.1.1.1 de este Proyecto de Informe, relativos a la configuración del trazado para tener posibilidades de ser económicamente viable.

Únicamente consta un estudio de alternativas de 10 de abril de 2000, elaborado por el consultor y presentado ese mismo mes a dicha Comisión de Seguimiento, en el que se advierte que una de las primeras conclusiones del análisis de la alternativa inicial es que el hospital comarcal quedaba fuera del recorrido de la línea, siendo este un foco de atracción de viajes que representaba en ese momento alrededor del 30% de los viajeros que utilizan el transporte público. Por este motivo se concluía que el modelo inicial planteado representaba una propuesta de transporte público muy limitada. El citado estudio analizaba, entre otras, dos alternativas de trazado que conectaban con el citado hospital, que permitiría, además, dar cobertura a equipamientos supramunicipales y a nuevos desarrollos. Aunque ambas implicaban un aumento del recorrido propuesto en los estudios previos y discurrían por zonas no urbanizadas, al menos en el momento de la fecha prevista para la puesta en servicio del tranvía, dicho estudio no valoraba su viabilidad, pues solo incluía un estudio de los costes de construcción. Precisamente, los técnicos de la Junta de Andalucía advirtieron en la mencionada reunión de la Comisión de Seguimiento que el aumento de recorrido

²⁰ Según se señala en el informe de ingeniero municipal, aportado en las alegaciones del actual Alcalde del Ayuntamiento de Vélez-Málaga, el paso del tranvía por el hospital comarcal se fundamentó en el conocimiento de que ese centro hospitalario recibe y genera una gran cantidad de viajes de transporte público, además de servir la parada en ese hospital de intercambiador modal. Añade que el Ayuntamiento siempre contempló un trazado único, suma de las fases I y II. No se ha aportado documentación que contenga dicha justificación, por lo que lo alegado no desvirtúa el contenido de lo expuesto en este punto en el Proyecto de Informe.

El actual Consejero de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía se refiere en el escrito de alegaciones, a las razones que motivaron el cambio de trazado, sin que tampoco adjunte documentación alguna que incluya dicha justificación.

reduciría su demanda y, adicionalmente, que esas zonas no representaban ninguna necesidad de servicio de tranvía.

El Pleno del Ayuntamiento de Vélez-Málaga aprobó el 7 de mayo de 2001 el trazado del tranvía coincidente con una de las alternativas contenidas en el referido estudio. No se ha acreditado documentalmente por las entidades fiscalizadas las razones que motivaron la elección finalmente realizada entre las alternativas propuestas por el consultor, no obstante las consideraciones de la Comisión de Seguimiento.

El trazado, de 6.058,792 metros de longitud, se desviaba en la aproximación a Torre del Mar para pasar por el hospital, continuar por terrenos que se preveía que tendrían futuro desarrollo urbanístico y girar después para discurrir de forma paralela a la línea de costa por la antigua carretera CN-340, finalizando en el punto previsto en la alternativa de trazado inicial. El trazado requería la adquisición de 56.114,35 m², lo que suponía un incremento de 26.695,25 m² respecto del trazado rectilíneo inicialmente previsto. La adquisición de los terrenos no supuso desembolso para la Hacienda municipal. Así, los terrenos de propiedad privada se adquirieron sin tal coste, en virtud del Convenio Urbanístico sobre modificación del ámbito del sistema general de equipamiento privado SG T-22 del Plan General de Ordenación Urbana, aprobado por el Pleno de la Corporación de 5 de junio de 2000. Los terrenos restantes eran dominio público viario o propiedad de la Junta de Andalucía.

El proyecto constructivo elaborado por el consultor data de mayo de 2001 y fue aprobado el 30 de abril de 2002 por la COPT, de conformidad con el artículo 122 del TRLCAP. Preveía un presupuesto para la obra del tranvía de 19.061.884,73 euros, según el siguiente desglose:

Cuadro 2. Presupuesto del proyecto constructivo fase I

(Importe en euros)

Capítulos	Importe
Movimiento de tierras y demoliciones	511.510,99
Superestructura	4.143.033,88
Estructura y muros	405.572,22
Drenaje	71.668,52
Urbanización	525.403,02
Reposición de servicios	241.032,11
Reposición ecológica y restauración. paisajística	96.401,76
Cocheras y talleres	2.935.966,15
Paradas	509.896,26
Electrificación	1.763.318,02
Com. Telemando y puesto control central	1.215.039,17
Señalización	1.335.992,07
Seguridad y salud	54.123,18
PRESUPUESTO DE EJECUCIÓN MATERIAL	13.808.957,35
13% Gastos Generales	1.795.164,46
6% Beneficio Industrial	828.537,44
Suma	16.432.659,25
16% IVA	2.629.225,48
PRESUPUESTO DE EJECUCIÓN POR CONTRATA	19.061.884,73

Fuente: Proyecto constructivo, mayo de 2001.

Según el PCP, entre las prestaciones objeto del contrato se encontraba la redacción de un proyecto de restauración paisajística. Este proyecto no fue elaborado como tal, de manera independiente, incluyéndose, las partidas correspondientes al mismo en el proyecto constructivo. Solicitada información sobre este extremo por el Tribunal de Cuentas, la COPT ha indicado que este cambio se debió a que no se apreciaron necesidades específicas de revegetación del dominio público que hicieran necesario proceder a la redacción de un proyecto autónomo, lo que pone de manifiesto la deficiente delimitación inicial del alcance de las prestaciones objeto de contratación que pudo incidir en la estimación de su importe a efectos de determinar el presupuesto del contrato. Ante tal circunstancia no se modificó el contrato ni se valoró si procedía la reducción de su precio, como hubiera correspondido²¹.

Trabajos de cartografía

Como se ha indicado anteriormente, por Resolución de la COPT de 14 de octubre de 1999 se atribuyó a la empresa pública GIASA la elaboración del proyecto constructivo, por sí o a través de terceros, de la infraestructura y superestructura del tranvía, estableciendo un presupuesto de actuación de 300.506,05 euros, IVA incluido.

²¹ El actual Consejero de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía, en el trámite de alegaciones, ha indicado que no se produjo una reducción de objeto de contrato que motivara una minoración del precio; extremo este que no ha acreditado documentalmente.

El PCP del contrato de *redacción del proyecto de trazado y de construcción, colaboración en las expropiaciones y opción a la dirección de obra* preveía que GIASA aportaría los trabajos de cartografía, trasladando el coste al adjudicatario del contrato de redacción del proyecto, una vez recibidos y comprobados, sin que consten en el expediente las razones que motivaron su contratación separada, siendo así que los trabajos de esta naturaleza se encuentran comprendidos entre las actuaciones a realizar para la redacción de los proyectos de trazado y de construcción²².

El presupuesto para la elaboración de estos trabajos ascendió a 10.517,71 euros, sin que se conozcan los datos que se tuvieron en cuenta ni los cálculos realizados para la cuantificación de dicho presupuesto, y si estos se efectuaron de acuerdo con el precio general del mercado.

Se cursaron invitaciones a cinco empresas. De entre las ofertas, los servicios técnicos propusieron la más económica, cuyo importe ascendía a 9.080,70 euros.

Antes de la formalización del contrato, se incrementó el importe "preadjudicado", fijándose un importe definitivo de 10.517,71 euros, un 15,82% superior al importe de la oferta seleccionada, debido a la incorporación de nuevos trabajos complementarios, consistentes en el incremento del recubrimiento de los fotogramas y la prolongación de la zona a cartografiar. No figuran en el expediente analizado los motivos que justificaron la necesidad de dichos trabajos ni la imposibilidad de haberlos previsto con anterioridad. Por otra parte, la incorporación de estos nuevos trabajos una vez adjudicado el contrato privaba al procedimiento de selección del contratista de las necesarias garantías de igualdad, objetividad y transparencia, al ampliar las actuaciones a realizar sin contar con las otras empresas licitadoras, que podrían haber ajustado sus ofertas teniendo en cuenta estos nuevos requerimientos.

Con fecha 2 de mayo de 2001 se firmó una adenda al contrato suscrito en enero de 2000, al precisar GIASA la realización de nuevos trabajos complementarios que suponían una ampliación del objeto inicial del contrato, relativos a la selección de un nuevo corredor para el trazado del tranvía y la realización de vuelos fotogramétricos para el estudio informativo y proyecto de construcción de la conexión de esta línea de tranvía con Málaga. El importe de dicha ampliación se fijó en 7.762,67 euros –73,81% del contrato firmado– y el plazo de realización de estos trabajos en un mes a contar desde la fecha del contrato –14,29% del plazo inicial–. No constan los motivos que justificaron la necesidad de dichos trabajos ni la imposibilidad de haberlos previsto con anterioridad.

Debe señalarse al respecto que en la contratación de estos trabajos de cartografía se incrementaron las actuaciones a realizar en dos ocasiones –una, antes de la formalización del contrato, y otra, una vez formalizado–, con el consiguiente aumento de su importe. Una adecuada planificación de los trabajos a realizar hubiera permitido llevar a cabo una contratación única, por el importe conjunto de las prestaciones, de modo que las empresas invitadas en el procedimiento de adjudicación hubieran podido preparar sus ofertas de manera acorde con los requerimientos de la entidad.

²² En relación con la alegación del actual Consejero de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía indicando que se ha venido empleando profusamente por administraciones y entidades similares la contratación de los trabajos de cartografía de manera independiente, ha de señalarse que el Proyecto de Informe no cuestiona esta práctica, sino la falta de justificación en el expediente de este modo de proceder.

El importe total de los gastos facturados y abonados por los trabajos efectuados ascendió a 18.046,35 euros, IVA incluido, un 1% inferior al importe contratado, sin que se conozcan las causas que han motivado esta diferencia. De acuerdo con lo previsto en el PCP, se trasladó al adjudicatario del contrato de redacción del proyecto, el coste inicial de estos trabajos, esto es, 10.517,71 euros.

Obras del tranvía, fase I

Con fecha 11 de octubre de 2002, la COPT dictó la Resolución por la que atribuía a GIASA la realización de las actuaciones necesarias para la ejecución de las obras para la implantación del tranvía entre Vélez-Málaga y Torre del Mar. En dicha Resolución no se fijó el presupuesto para realizar las obras, aun cuando en abril de ese mismo año ya había sido aprobado el proyecto constructivo por importe de 19.061.884,73 euros. Fue en una Resolución posterior, de 19 de marzo de 2003, donde se autorizó el citado importe.

El concurso convocado por GIASA para la ejecución de la *Obra con variante para la implantación del tranvía entre Vélez-Málaga y Torre del Mar. Fase I*, se rigió por un PCP de 10 de octubre de 2002, siendo esta fecha anterior a que la COPT hubiera dictado la Resolución por la que se le atribuye a aquella entidad la ejecución de las obras, debiendo haberse aprobado el PCP con posterioridad a esta, que hubiera habilitado debidamente a GIASA para dicha contratación.

El presupuesto de licitación se fijó en 19.061.884,73 euros, bajo la modalidad de precio cerrado, lo que implicaba que el licitador debería hacerse cargo de las posibles variaciones de las mediciones, por exceso o por defecto, y las posibles imprevisiones, indefiniciones y errores del proyecto durante la ejecución de la obra, no admitiéndose desviaciones presupuestarias en tanto GIASA no modificara el alcance de las obras y las funcionalidades prefijadas.

El PCP estableció dos criterios de adjudicación, el técnico y el económico, cada uno de ellos dividido en otros subcriterios -dos aspectos técnicos, uno de los cuales se dividió en otros cinco, y dos económicos-. Entre los criterios técnicos, el PCP incluyó las variantes, correcciones o mejoras, sin precisar sobre qué elementos quedaban autorizadas, lo cual implicaba la posibilidad de presentación de ofertas dispares, lo que no resulta conforme con los principios de igualdad y transparencia. Asimismo, se establecieron los subcriterios "*equipo humano y medios materiales*" e "*idoneidad de materiales y suministros*", referidos a requisitos de solvencia técnica, que, como tales, deberían cumplir todas las empresas para ser admitidas a la licitación, y, por tanto, hubieron de preverse como criterios de solvencia técnica²³ y no como criterios de adjudicación teniendo en cuenta que el PCP disponía que los licitadores debían acreditar su solvencia mediante la correspondiente clasificación de contratistas de obras recogida en la normativa reguladora de la contratación administrativa, por lo que el contenido de lo dispuesto en esa normativa había de observarse por expresa remisión de aquel.

Respecto de la oferta económica, se valoraban con la máxima puntuación aquellas ofertas cuya baja se situara entre el 2,5% y 8,5% de la media de las recibidas, disminuyendo linealmente la puntuación para las que estuvieran fuera de esa franja. Debe señalarse al respecto que la valoración de precios en torno a la media, y no atendiendo a las mayores bajas, no fue coherente con el principio de economía en la gestión de fondos públicos. Carece de justificación no primar

²³ En relación con la alegación del actual Consejero de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía respecto de la solvencia, véase la nota a pie de página nº 16.

las mayores bajas, sin perjuicio de asegurar la correcta ejecución de las obras mediante la adecuada elaboración y supervisión del proyecto y el establecimiento de parámetros objetivos que permitan, en su caso, rechazar las ofertas con valores anormales o desproporcionados no justificados²⁴.

Entre los tramos de puntuación se encontraba el relativo a las proposiciones comprendidas entre la media de las ofertas y el 11% por encima de esta, lo que suponía la posibilidad de presentar ofertas superiores al precio tipo de licitación así como de obtener puntos en la correspondiente valoración, lo que no resultó conforme con el principio de economía en la gestión de los fondos públicos.

Para valorar las ofertas económicas se tenía en cuenta, junto con el importe económico, la "coherencia de la oferta", para lo cual se hallaba la diferencia entre el precio de las ofertas y el precio medio de los presentados por los licitadores. No constan en el expediente las razones por las que se incluyó este criterio adicional para la valoración de la oferta económica, en el que no se tenía en cuenta la economía de las ofertas, sino las desviaciones sobre la media, lo que no se ajustó al principio de economía en la gestión de los fondos públicos. Asimismo, se preveía que el resultado de la evaluación de los dos aspectos económicos se acumularía considerando distintos intervalos de puntuación; este sistema de puntuación por tramos tampoco se ajustaba al citado principio de economía.

El PCP disponía que GIASA procedería, inicialmente, a la preadjudicación del contrato a la oferta más ventajosa de las seleccionadas sin atender exclusivamente al valor económico de la misma, reservándose la entidad el derecho a condicionar la adjudicación definitiva a que el contratista aceptase condiciones y/o nuevos requerimientos, que no podrían suponer en valor absoluto más del 5% del presupuesto ofertado, a los efectos de completar la oferta u homogeneizarla para su perfecta adecuación al objeto cierto del contrato y sin que afectase de forma sustancial a las mismas. Esta previsión privaba al procedimiento de selección del contratista de las precisas garantías de objetividad y transparencia, al no disponer los licitadores desde el inicio de la licitación de toda la información sobre las necesidades y requerimientos de la Administración, permitiendo, una vez conocidas las ofertas, ampliar las actuaciones a acometer²⁵.

El informe de la asesoría jurídica sobre la legalidad del PCP fue posterior a la aprobación del expediente y a la publicación del concurso en el Boletín Oficial del Estado, contrariamente al orden que han de seguir dichas actuaciones.

La evaluación técnica de las ocho ofertas presentadas se recogió en un informe de 5 de diciembre de 2002, en el que no se motivaron suficientemente las puntuaciones otorgadas respecto de algunos de los criterios y subcriterios de adjudicación, lo que no se ajustó a los principios de publicidad, transparencia y objetividad. Por otra parte, no consta a este Tribunal de Cuentas el procedimiento empleado para obtener la puntuación final otorgada a cada una de las ofertas, al

²⁴ El actual Consejero de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía señala en el trámite de alegaciones, que este sistema de valoración económica por intervalos de puntuación en función de unos porcentajes de baja ofrecidos sobre la media o media corregida de todas las ofertas recibidas permitía valorar la credibilidad de los precios ofertados, primando el valor técnico sobre el económico. Debe señalarse al respecto que para lograr este objetivo hubiera debido atribuirse mayor puntuación a los criterios técnicos, reservando el criterio económico exclusivamente para valorar las ofertas en términos estrictamente económicos.

²⁵ En relación con la alegación del actual Consejero de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía respecto de la preadjudicación, véase la nota a pie de página nº 18.

preverse distintos criterios de adjudicación que se desglosaban en subcriterios y estos, a su vez, en otros subcriterios, sin que fueran acompañados de la correspondiente ponderación.

El contrato se formalizó el 20 de marzo de 2003 con un plazo de ejecución de diecisiete meses, y un importe de 18.792.835,93 euros, un 3,89% superior al ofertado por la UTE adjudicataria del contrato (18.088.874,71 euros), al ejercerse la posibilidad que habilitaba el PCP, antes expuesta, de introducir mejoras en la oferta seleccionada, al margen de las inicialmente previstas, según el detalle siguiente:

Cuadro 3. Obras del tranvía, fase I. Presupuesto final adjudicado

(Importe en euros)

Descripción	Ejecución material	Ejecución por contrata
Presupuesto inicial ofertado	13.104.081,94	18.088.874,71
Correcciones geotécnicas	400.489,94	552.836,31
Aumento de los postes	20.794,41	28.704,60
Partida alzada	120.202,42	165.927,42
Deducciones	(31.517,76)	(43.507,11)
TOTAL	13.614.050,95	18.792.835,93

Fuente: Elaboración propia, a partir del contrato de obras formalizado.

Este aumento del coste se justificó por:

- Correcciones geotécnicas por la posible insuficiencia de los tratamientos adoptados.
- El aumento de los postes de sustentación de la catenaria, no previsto en la variante ofertada por la UTE, acortando la distancia entre los mismos.
- La inclusión de una partida alzada para la ejecución de un tramo donde se realizarían pruebas de funcionamiento del tranvía.
- Deducción de gastos de movimiento de tierras.

La incorporación de algunas de las actuaciones descritas así como la eliminación de otras previstas inicialmente ponen de manifiesto deficiencias en la redacción del proyecto inicial y en la formulación de las necesidades de la entidad contratante, sin que se justificara en el expediente la imposibilidad de haberlas previsto con anterioridad.

En febrero de 2005, seis meses después de cumplido el plazo de ejecución y sin que hasta entonces se hubiera aprobado prórroga alguna del plazo de ejecución, la Dirección de la obra propuso una modificación del contrato motivada, entre otras razones, en una serie de propuestas de cambios en el proyecto constructivo original porque en el transcurso de la obra, y tras una nueva campaña de ensayos complementarios, estudios geotécnicos y cálculos estructurales, se había alcanzado un conocimiento de la realidad de la obra a ejecutar que era imposible tener durante la redacción del proyecto de construcción, y que en ese momento aconsejaba acometer una serie de modificaciones.

En concreto, la propuesta relacionaba las modificaciones del proyecto de construcción y las soluciones a adoptar, que afectaban a los siguientes capítulos: correcciones geotécnicas en el tramo 2 de la traza y de la parcela de cocheras por la aparición de materiales de baja calidad o inadecuados como cimiento; obras de drenaje en la zona de entrada de vehículos a la parcela de

cocheras y talleres por la existencia de un arroyo cercano; reposiciones de servicios afectados de saneamiento y electricidad anejos al Hospital de Vélez-Málaga; necesidad de nuevas conducciones; mejoras estéticas en los andenes de las paradas y en el cerramiento de la parcela de cocheras y talleres; terminaciones de la vía en placa; acondicionamiento del asfaltado en dos avenidas en Vélez-Málaga; cambios del tipo de vía (de placa a balasto en la parcela de cocheras y talleres) y de las características de la superestructura; cruces de la vía en balasto; límite de contención de balasto y reposición ecológica y paisajística para la mejora de la calidad estética del trazado; alimentación eléctrica del hilo de la catenaria desde la subestación de tracción mediante cables *feeder*; acometida eléctrica a la parcela de cocheras desde la red general; mejoras en la catenaria, una vez replanteado el trazado de la misma; semaforización adaptada a las nuevas exigencias; mejoras en comunicación y telemando; instalaciones de electrificación de las paradas; sistema de arenado; así como unidades varias (rampas y escaleras de acceso al hospital, duplicar la longitud de marquesinas en los andenes de las paradas, toperas de vía).

Del examen de dichas modificaciones se desprende que algunas de ellas se debieron a deficiencias en las actuaciones preparatorias del contrato, en particular, en el proyecto de construcción, pues debía haber sido en esa fase previa donde se deberían haber concretado los requerimientos de la entidad contratante y su alcance, con el fin de que las ofertas se ajustaran a las necesidades reales de la misma. Otras actuaciones obedecieron a nuevas peticiones de GIASA, sustituyendo las inicialmente previstas, como las mejoras estéticas en los andenes de las paradas o las terminaciones de la vía en placa, lo que evidencia la deficiente previsión de las necesidades a cubrir y del alcance de las actuaciones a llevar a cabo.

Siendo el contrato de precio cerrado, como se ha señalado anteriormente, debería haberse hecho cargo el contratista de las modificaciones que se hubieran debido a imprevisiones, indefiniciones y errores del proyecto, lo que no consta que, en su caso, ocurriera.

La propuesta de modificación contractual aludía también a las razones que habían motivado el retraso de las obras, siendo imputables al Ayuntamiento: la indisponibilidad de parte de los terrenos, la tardanza en la concesión de explotación del transporte público y una serie de propuestas de modificación del proyecto; por lo que proponía la ampliación del plazo de ejecución por trece meses más.

La modificación del contrato de obras se firmó el 28 de diciembre de 2005, previa autorización de la COPT, el 27 de diciembre, del incremento del presupuesto de la atribución concedida a GIASA, señalando como plazo de finalización el 28 de febrero de 2006.

El incremento del precio del contrato como consecuencia de la modificación representaba el 19,98% del importe inicial, según el detalle del siguiente cuadro:

Cuadro 4. Obras del tranvía, fase I. Modificaciones del contrato*(Importe en euros, IVA incluido)*

Capítulos	Incremento del precio	% sobre modificado	% incremento sobre partida inicial
Movimiento de tierras y demoliciones	672.494,05	17,91	110,07
Superestructura	524.223,80	13,96	8,90
Drenaje	388.648,50	10,35	390,89
Paradas	520.641,58	13,87	64,32
Electrificación	908.341,74	24,20	37,31
Resto de capítulos	740.012,75	19,71	8,27
PRESUPUESTO DE EJECUCIÓN POR CONTRATA	3.754.362,42	100,00	19,98

Fuente: Elaboración propia, a partir del proyecto modificado aprobado en diciembre de 2005.

Asimismo, en el documento en el que se formalizó la modificación contractual se reconoció el derecho del contratista a la revisión del precio del contrato por el periodo total ejecutado, excluido el primer año, contraviniendo el PCP que expresamente señalaba que no era aplicable a este contrato la revisión de precios. En dicha adenda se justificaba dicha revisión en la necesidad “de mantener el equilibrio del contrato”, puesto que se habían “producido una serie de incidencias ajenas al contratista que han demorado la firma del presente contrato e inicio de los trabajos”. Debe señalarse al respecto que la revisión de precios y el restablecimiento del equilibrio económico-financiero –prevista esta última figura para los contratos de concesión de obras públicas y para los de gestión de servicios públicos y no para los contratos de obra, como el referido en este punto– son dos conceptos diferentes, previéndose el primero para garantizar la adecuación del precio pactado a las evoluciones del mercado y el segundo, solamente, para los supuestos en los que se produzca una ruptura del equilibrio económico-financiero, bien por modificaciones unilateralmente impuestas por la Administración o por actuaciones de esta o causas de fuerza mayor que impliquen una ruptura sustancial de la economía del contrato, siendo requisito esencial dicha sustancialidad. Por este concepto se abonó a la UTE un importe de 2.668.737,87 euros, aplicando para su cálculo la fórmula polinómica número 12 del Decreto 3650/1970, de 19 de diciembre, prevista en el proyecto de construcción²⁶.

Según el certificado final de obra emitido el 3 de octubre de 2006 por la Dirección facultativa, las obras finalizaron en septiembre de ese año, superando en siete meses el plazo previsto en el documento en el que se formalizó la modificación contractual. Siendo el plazo inicial previsto de las obras de diecisiete meses, las obras se prologaron hasta un total de cuarenta y tres. De acuerdo con el informe final de obra, una de las razones que motivó este retraso fue la demora en la adjudicación del contrato para la construcción de las unidades móviles y el retraso en la llegada a la obra de las mismas, lo que provocó “la ralentización de los trabajos motivada por el más que

²⁶ El actual Consejero de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía alega que el principio de riesgo y ventura no solo quiebra en supuestos de fuerza mayor sino también cuando la Administración contraviene el tenor del contrato en su ejecución o cuando esta acuerde modificaciones para atender nuevas necesidades o para incorporar nuevas funcionalidades de la obra. En el caso del contrato fiscalizado, este Tribunal de Cuentas no cuestiona una posible indemnización al contratista en el caso de que la Administración le hubiera ocasionado un perjuicio por el transcurso de catorce meses entre la preadjudicación y la formalización del contrato, sino el empleo del instituto de la revisión de precios para atender a una finalidad distinta de aquella para la que está configurada, cual es, la de garantizar la adecuación del precio pactado a las evoluciones del mercado.

probable deterioro de los equipos montados y la falta de seguridad en la bondad de las instalaciones por el hecho de no poder ser probadas". La entrega al Ayuntamiento de las obras finalizadas se llevó a cabo el 11 de octubre de 2006.

En el cuadro siguiente se incluye una comparativa del presupuesto inicial aprobado, el importe de las obras de la fase I adjudicado y el coste definitivo de las obras tras el incremento derivado de la modificación contractual y la revisión de precios:

Cuadro 5. Obras del tranvía, fase I. Comparativa del presupuesto inicial aprobado, el importe de las obras adjudicadas y el coste final

(Importe en euros, IVA incluido)

	Proyecto constructivo, mayo 2001	Importe adjudicado, marzo 2003	Coste final, noviembre 2005
PRESUPUESTO DE EJECUCIÓN MATERIAL	13.808.957,35	13.614.050,95	16.333.815,09
13% Gastos Generales	1.795.164,46	1.769.826,62	2.123.395,96
6% Beneficio Industrial	828.537,44	816.843,06	980.028,91
Suma	16.432.659,25	16.200.720,63	19.437.239,96
16% IVA	2.629.225,48	2.592.115,30	3.109.958,39
PRESUPUESTO DE EJECUCIÓN POR CONTRATA	19.061.884,73	18.792.835,93	22.547.198,35
Baja de adjudicación		(269.048,80)	
% variación presupuesto adjudicado s/licitación		(1,41)%	
Importe de la modificación			3.754.362,42
% variación presupuesto modificado s/adjudicado			19,98%
Importe certificado Ejecución proyecto + modificado			22.547.198,35
Revisión de precios			2.668.737,87
TOTAL			25.215.936,22

Fuente: Elaboración propia, a partir de los proyectos de obra.

Dirección de obra

Con fecha 11 de octubre de 2002 la COPT dictó la Resolución por la que atribuía a GIASA la realización de todas las actuaciones necesarias para la ejecución de las obras para la implantación del tranvía entre Vélez-Málaga y Torre del Mar, siendo la Resolución de 19 de marzo de 2003, por la que se autorizó el importe para su ejecución.

Como se ha indicado anteriormente, el PCP del contrato de *redacción del proyecto de trazado y de construcción, colaboración en las expropiaciones y opción a la dirección de obra* incluía la opción de la adjudicación de la dirección de obra, que GIASA podría ejercer libremente al tiempo de la iniciación del expediente de licitación de obra.

Al amparo de dicha previsión y al objeto de valorar si se ejercitaba dicha opción, GIASA analizó la idoneidad de la oferta realizada en su momento por la UTE adjudicataria del contrato de redacción del proyecto. Al realizar este análisis, constató la necesidad de aumentar las horas de trabajo del personal con respecto a las de la oferta inicial, por lo que analizó el coste para la Administración de licitar de nuevo la dirección de obra o realizarla con el personal de la UTE a precios de la oferta inicial, llegándose a la conclusión de que resultaba más ventajosa la segunda opción, modificando el plazo total de la obra y las dedicaciones de personal. Los ajustes efectuados elevaron el precio

del contrato a 532.266,00 euros, lo que constituyó un incremento de 329.442,62 euros, representativo del 62% de la oferta inicial.

El ejercicio de la opción supuso que se contratara la dirección de obra con el contratista encargado de la redacción del proyecto, sin que la oferta presentada al efecto fuera tenida en consideración en la adjudicación del contrato inicial –como se ha indicado anteriormente, los informes del Comité de Evaluación emitidos para la adjudicación del contrato de redacción incluían la puntuación de las ofertas relativas a la dirección de obra, si bien esta no se tuvo en cuenta en el momento de la selección del adjudicatario–.

El 10 de noviembre de 2005, superado el plazo de ejecución previsto, el contrato fue modificado, motivándose en que se había producido un retraso, no imputable al consultor, en la ejecución de la obra al modificarse esta y ampliarse su plazo de ejecución. Debe indicarse que la formalización de la modificación del contrato de obras se efectuó el 28 de diciembre de 2005, por lo que a la fecha de modificación del contrato de dirección de obra, aquella aún no se había modificado. El adicional líquido se calculó en 210.018 euros, al que se aplicó un “*descuento del 10%*” sobre el precio del contrato original, resultando un importe final de la modificación de 156.971,69 euros, representativo del 29% del inicial.

El importe total del contrato, incluida la modificación, ascendió a 689.237,69 euros.

Control de calidad de recepción y pruebas de funcionamiento de las obras del tranvía

Con fecha 11 de octubre de 2002, la COPT dictó la Resolución por la que atribuía a GIASA la realización de todas las actuaciones necesarias para la ejecución de las obras para la implantación del tranvía entre Vélez-Málaga y Torre del Mar, siendo en la Resolución de 19 de marzo de 2003, donde se autorizó el importe para su ejecución.

Con objeto de llevar a cabo los trabajos de control de calidad y pruebas de funcionamiento de las obras correspondientes a la implantación del tranvía, así como el control de calidad de posibles obras complementarias o proyectos modificados que pudieran surgir durante el desarrollo del contrato, GIASA convocó un concurso con un presupuesto de licitación de 197.105,99 euros, IVA incluido, y con un plazo de ejecución de diecisiete meses.

No se concretaron los datos que se tuvieron en cuenta ni los cálculos realizados para la cuantificación del presupuesto, de manera que no ha podido comprobarse si estos se realizaron de acuerdo con el precio general del mercado.

El PCP de este expediente estableció dos criterios de adjudicación, el técnico y el económico, desglosándose el primero de ellos en otros cuatro. Entre los subcriterios técnicos, se incluyó el “*equipo humano*”, referido a la solvencia técnica, que, como tal, deben cumplir todas las empresas para ser admitidas a la licitación, y, por tanto, procedería haberse valorado con carácter previo para evaluar la aptitud de las empresas. El PCP no expresó con precisión la forma de valorar las ofertas técnicas y de asignar las puntuaciones de cada criterio de valoración -tan solo determinaba las puntuaciones máximas y sus coeficientes de ponderación-, lo que no favoreció los principios de publicidad, objetividad y transparencia rectores de la contratación pública, al ser en el PCP donde debían establecerse con precisión y claridad todos los criterios de adjudicación y la forma de valoración de cada uno de ellos para que fueran conocidos por las empresas licitadoras a fin de que pudieran preparar sus ofertas en coherencia con los requisitos y las necesidades reales de la entidad contratante.

En cuanto al criterio "*importe económico*", el PCP disponía que el precio tipo de licitación tenía carácter indicativo, pudiendo ofertarse por encima o por debajo del mismo, lo que no resultó conforme con el principio de economía en la gestión de los fondos públicos. No obstante, no se presentaron ofertas con importe superior al precio de licitación.

Al igual que en otros expedientes anteriormente analizados, el PCP disponía que GIASA procedería, inicialmente, a la preadjudicación del contrato a la oferta más ventajosa de las seleccionadas, sin atender exclusivamente al valor económico de la misma, reservándose el derecho a condicionar la adjudicación definitiva a la aceptación de las condiciones y/o nuevos requerimientos, que no podrían suponer en valor absoluto más del 5% del presupuesto ofertado, a los efectos de completarlas u homogeneizarlas para su perfecta adecuación al objeto cierto del contrato y sin que afectase de forma sustancial a las mismas. Como se ha indicado, ello suponía privar al procedimiento de selección del contratista de las necesarias garantías de igualdad, objetividad y transparencia, al permitir la modificación de algunos de los extremos rectores de la licitación, no informándose al resto de los licitadores.

El informe de valoración técnica elaborado por el Comité de Evaluación describió las nueve ofertas recibidas, indicando sus ventajas e inconvenientes, sin añadir la motivación específica de las puntuaciones otorgadas, lo que no se ajustó a los principios de publicidad, transparencia y objetividad.

El informe del Comité de Dirección, órgano responsable de proponer al adjudicatario, propuso las dos ofertas más ventajosas, indicando que una de ellas incluía "*laboratorios a pie de obras*", extremo que no figuraba en la otra. Este aspecto ya había sido valorado en el momento de la asignación de las puntuaciones de acuerdo con los criterios de adjudicación previstos en el PCP por el Comité de Evaluación, por lo que la propuesta no estuvo debidamente motivada. La adjudicación se efectuó a favor de la oferta que incluía dichos laboratorios, aun cuando había obtenido menor puntuación tanto en la valoración técnica como económica, por importe de 167.540,09 euros -1.971,05 euros superior a la otra oferta-, sin que se incluyera otra motivación que lo ya indicado por el Comité de Dirección.

El importe total facturado y abonado ascendió a 118.888,11 euros, 48.651,98 euros menos del importe del contrato, sin que se conozcan las causas que han motivado esta diferencia.

II.1.2.3. FASE II DEL TRANVÍA DE VÉLEZ-MÁLAGA

La fase II del tranvía de Vélez-Málaga consistió, como se ha señalado, en la prolongación del trazado de la primera fase desde su término en el núcleo de Vélez-Málaga hasta la explanada de la estación antigua de ferrocarril.

Esta fase se llevó a cabo a instancia del Ayuntamiento de la citada localidad, según consta en un informe de la DGTA de 14 de noviembre de 2001, si bien no se tiene constancia de informe o estudio previo específico dirigido a valorar la necesidad, oportunidad y viabilidad de la misma. Únicamente en el estudio de alternativas de 10 de abril de 2000 presentado ese mismo mes ante la Comisión de Seguimiento prevista en el Convenio Marco de 8 de mayo de 1999, al que se hace referencia en el Subepígrafe II.1.1.2 de este Proyecto de Informe, se efectuó una referencia tangencial al analizar dos propuestas de alternativas de desarrollo a las inicialmente previstas, siendo una de ellas la correspondiente a esta fase II.

Tampoco consta, no obstante haberse solicitado, la existencia de informes que fundamentaran las razones que motivaron finalmente la elección realizada, entre las alternativas propuestas por el consultor, ni la conveniencia de su ejecución. Solo en el proyecto constructivo de esta segunda

fase y, por tanto, ya estando adoptada la decisión sobre el trazado tranviario, se indicaba que el diseño del mismo se justificaba en la necesidad de alcanzar los objetivos territoriales y de accesibilidad marcados en los primeros estudios referentes a la implantación del tranvía, y añadía que el trazado de las dos fases conectaba los dos núcleos principales de población, Torre del Mar y Vélez-Málaga, pasando por el hospital comarcal como tercer núcleo emisor y receptor de viajeros. Asimismo, se señalaba que se desarrollaba un trazado compatible con el planeamiento urbano futuro, que se integrase en la ciudad con el mínimo impacto posible sobre el resto de vehículos, sobre los peatones y sobre el paisaje urbano.

El trazado de esta fase II se aprobó, junto con el de la fase I, por el Pleno del Ayuntamiento de Vélez-Málaga el 7 de mayo de 2001.

Redacción del proyecto de construcción

Finalizado el plazo de ejecución del contrato de *redacción del proyecto de trazado y de construcción, colaboración en las expropiaciones y opción a la dirección de obra*, y habiéndose entregado por el consultor el proyecto constructivo de la fase I, GIASA tramitó una modificación de dicho contrato con objeto de llevar a cabo la redacción del proyecto de la fase II del tranvía. Al respecto debe indicarse que la figura de la modificación contractual tiene lugar durante la ejecución del contrato cuando, por razón de interés público, hayan de modificarse los elementos que lo integran, no siendo procedente que se lleve a cabo cuando la prestación se ha ejecutado.

La modificación se formalizó el 11 de diciembre de 2001, por importe de 104.132,01 euros, representativo del 42% del inicial, resultando un importe final del contrato de 354.084,58 euros.

No consta informe alguno que motivase la necesidad de la modificación y que justificase el incremento del gasto derivado de la misma. Solo se dispone de un informe de la DGTA, de 14 de noviembre de 2001, en el que se solicitaba incrementar el importe de la atribución efectuada a GIASA por 70.559,76 euros, sin que se incluyeran en el mismo los datos que se tuvieron en cuenta ni los cálculos realizados para su cuantificación.

Por otra parte, la Resolución de la COPT por la que se aprobó el incremento de la atribución inicial, tuvo lugar un día después de que se formalizara la modificación, contrariamente a lo dispuesto en los informes y en la propuesta del expediente de modificación, en los que se indicaba que debía aprobarse previamente la atribución complementaria de fondos por la COPT.

El proyecto constructivo presentado, de febrero de 2002, incluyó un presupuesto de ejecución por contrata de 5.945.563,34 euros.

El acta de recepción definitiva de los trabajos de redacción del proyecto se suscribió el 13 de junio de 2003, habiéndose superado ampliamente el plazo de tres meses previsto en la adenda en la que se formalizó la modificación contractual. Por su parte, la última factura correspondiente a esta modificación contractual, se emitió el 13 de diciembre de 2001, dos días después de la formalización de la adenda y un año y medio antes de que se recepcionara el contrato, lo que pone de manifiesto que se pagó al contratista antes de que concluyeran los trabajos objeto de contratación. Debe tenerse a este respecto en cuenta que el PCP disponía que los trabajos se abonarían mensualmente de acuerdo con las actividades acabadas y documentadas, por lo que no era posible que se pudieran efectuar abonos a cuenta de manera anticipada.

El importe total certificado por la redacción de los proyectos constructivos de ambas fases ascendió a 338.303,47 euros, 15.781,11 euros menos del importe contratado, sin que se conozcan las causas que han motivado esta diferencia.

En julio de 2005 los importes del proyecto constructivo de 2002 fueron actualizados, aprobándose por la COPT en noviembre de ese mismo año. El presupuesto de ejecución por contrata de este nuevo proyecto ascendió a 8.864.632,58 euros, esto es, 2.919.069,24 euros más que el de 2002 (49% superior). Entre los incrementos más significativos destaca la incorporación del subcapítulo de talleres: fosos y pasarelas, completamente nuevo, por importe 1.162.900,41 euros, debido a que se estimó que era más operativo y económico realizar las labores de torneado de los ejes y las ruedas del tranvía en las cocheras de Vélez-Málaga que hacerlo en otra localización, lo que evidencia la deficiente previsión de las necesidades a cubrir y del alcance de las actuaciones a llevar a cabo. Otras modificaciones fueron la demolición del carril bici, por la interferencia con las obras del tranvía y construcción de uno nuevo en paralelo; la modificación de la tipología de las marquesinas del tranvía; así como la incorporación de la medición del pavimento con adoquín en la urbanización de la vía en placa y en zona verde con pavimento en celosía.

Solicitada por este Tribunal de Cuentas información sobre las causas que motivaron este incremento económico, la AOP ha aportado un informe, de enero de 2017, en el que señala que dicho incremento se debió a la actualización de precios conforme al IPC de ese periodo, así como a la adaptación del proyecto de 2005 a los cambios realizados en el proyecto de construcción durante la ejecución de la fase I del tranvía. Como se ha indicado anteriormente, no se justificó debidamente que todas las modificaciones introducidas en la fase I se debieran a necesidades nuevas o a causas imprevistas, siendo algunos de los cambios introducidos en esa fase los que motivaron que también se modificara el proyecto de la fase II, con el consiguiente incremento de su importe.

En el siguiente cuadro se compara el presupuesto del proyecto constructivo presentado en 2002 y el finalmente aprobado en 2005:

Cuadro 6. Obras del tranvía, fase II. Comparativa entre el presupuesto del proyecto constructivo de 2002 y el actualizado a julio de 2005

(Importe en euros)

Capítulos	Proyecto constructivo, febrero 2002	Proyecto licitación, julio 2005	Incremento	
			Importe	%
Movimiento de tierras y demoliciones	89.543,78	98.540,05	8.996,27	10,05
Superestructura	1.539.280,89	1.963.433,22	424.152,33	27,56
Estructuras	27.232,75	1.192.865,73	1.165.632,98	4.280,26
Drenajes	878,52	966,19	87,67	9,98
Urbanización	240.838,33	337.565,38	96.727,05	40,16
Reposición de servicios	57.998,71	63.852,02	5.853,31	10,09
Edificación de la Subestación	28.429,71	31.278,08	2.848,37	10,02
Paradas	323.402,97	524.370,79	200.967,82	62,14
Electrificación	1.170.797,36	1.280.148,04	109.350,68	9,34
Comunicaciones y puesto de mando	417.075,10	479.380,37	62.305,27	14,94
Señalización ferroviaria	377.346,75	415.079,62	37.732,87	10,00
Seguridad y salud	34.305,92	34.305,92	0,00	0,00
PRESUPUESTO DE EJECUCIÓN MATERIAL	4.307.130,79	6.421.785,41	2.114.654,62	49,10
13% Gastos Generales	559.927,00	834.832,10	274.905,10	
6% Beneficio Industrial	258.427,85	385.307,13	126.879,28	
Suma	5.125.485,64	7.641.924,64	2.516.439,00	
16%I.V.A.	820.077,70	1.222.707,94	402.630,24	
PRESUPUESTO DE EJECUCIÓN POR CONTRATA	5.945.563,34	8.864.632,58	2.919.069,24	49,10

Fuente: Proyecto constructivo fase II, febrero de 2002, y proyecto constructivo fase II actualizado, julio de 2005.

Obras del tranvía, fase II

Por Resolución de la COPT de la Junta de Andalucía de 14 de julio de 2005, se acordó encargar al Ente Público FFCCA, por sí o mediante terceros, la ejecución de las actuaciones necesarias para la ejecución de la fase II de la obra tranviaria (1.310 metros de longitud). Como ocurrió en la fase I, en dicha Resolución no se fijó el presupuesto para llevar a cabo las obras, siendo una Resolución posterior, de 16 de diciembre de 2005, la que determinó el presupuesto estimado en 7.216.360,38 euros, y un plazo de ejecución de ocho meses, estando ya el expediente contractual en tramitación y preadjudicada la ejecución de la obra.

El presupuesto autorizado incluía el importe de la oferta preseleccionada, 6.929.479,91 euros, así como los gastos generales y corporativos de la empresa que eran imputados al coste de la actuación encargada hasta un máximo de 4,14% de dicho coste.

El concurso convocado por FFCCA para la ejecución de la obra con variante para la implantación del tranvía entre Vélez-Málaga y Torre del Mar. Fase II, se rigió por un pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) de 21 de julio de 2005, en el que se establecía un presupuesto de licitación de 8.864.632,58 euros, IVA incluido, y un plazo de ejecución de las obras de diez meses a partir de la orden de inicio dada por FFCCA.

No consta que se llevara a cabo el replanteo previo de la obra, como prescribía el artículo 129.1 del TRLCAP.

El expediente contractual tampoco disponía del certificado de existencia de crédito o documento que legalmente le sustituya, previsto en el artículo 67.2) del TRLCAP. El PCAP tan solo señalaba, en su cláusula 3, que *“se han cumplido los trámites precisos para asegurar la existencia de crédito suficiente para atender las obligaciones económicas que se deriven”*²⁷.

El PCAP estableció dos criterios de adjudicación, el técnico y el económico, dividiéndose el primero de ellos en otros seis subcriterios. Entre los subcriterios técnicos, se incluyeron los relativos al *“equipo humano y medios materiales”* e *“idoneidad de materiales y suministros”* y *“certificados de sistemas de calidad”*, que constituyen requisitos de solvencia técnica conforme al artículo 17 del TRLCAP, y que, como tales, deben cumplir todas las empresas para ser admitidas a la licitación, y, por tanto, no eran susceptibles de establecerse como criterios de adjudicación del contrato²⁸.

Asimismo, el PCAP evaluaba el *“grado de cumplimiento del PPT y la adecuación de las alternativas propuestas, en su caso, permitidas o impuestas por el mismo”*, incluyéndolo como uno de los criterios de la valoración técnica. Este criterio no se explicó suficientemente, teniendo en cuenta que el PCAP disponía que las prescripciones del PPT eran de obligada observancia, circunstancia que ya es, en sí misma, obligatoria conforme al artículo 51 del TRLCAP y que no es procedente la inclusión de criterios de adjudicación que supongan la valoración del cumplimiento del PPT.

Respecto de las ofertas económicas, el PCAP establecía una fórmula de valoración y añadía que para la evaluación global de las ofertas y determinación de la más ventajosa, la Mesa de Contratación fijaría un valor de puntuación técnica, mediante acuerdo adoptado antes de la apertura de proposiciones económicas, comprendido entre 70 y 85 puntos. El valor adoptado por la Mesa de Contratación fue de 70, sin que consten los motivos de por qué se fijó ese intervalo ni por qué se estableció finalmente el de 70, lo que no resulta acorde con los principios de publicidad y transparencia.

El PCAP dividía las ofertas en tres tramos –de calidad técnica *“elevada”*, *“suficiente”* e *“inaceptable”*–, indicando que la propuesta de adjudicación de la Mesa al órgano de contratación recaería sobre la más barata del primer intervalo excepto en el supuesto de que la oferta del segundo de los intervalos fuera *“sustancialmente”* más económica, en cuyo supuesto se propondría a esta última. Se señalaba que se consideraría que la mejor oferta del intervalo de calidad técnica suficiente era sustancialmente más barata que la de calidad técnica elevada cuando la diferencia de puntuación económica entre ambas fuera superior a 0,25 puntos. Este sistema de valoración de las ofertas, determinante en su selección, no estaba previsto en el artículo 88 del TRLCAP, en relación con el artículo 86 del mismo texto legal, e incluía un elemento

²⁷ El actual Consejero de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía, en alegaciones, se remite a la Resolución de la Consejería en la que se determinó el presupuesto de la obra, siendo esta posterior a la aprobación del expediente de contratación, por lo que la misma no constituye el certificado de existencia de crédito al que se refería el artículo 67.2) del TRLCAP.

²⁸ El actual Consejero de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía señala, en el trámite de alegaciones, que, de acuerdo con la nueva normativa comunitaria -Directiva 2014/24/UE-, es posible la aplicación de los criterios de solvencia como criterios de adjudicación, cuando la calidad del personal empleado pueda afectar de manera significativa a la ejecución del contrato. En relación con esta cuestión debe manifestarse que, además de que dicha normativa no es de aplicación al contrato fiscalizado por ser muy posterior a su tramitación, en el expediente contractual no se justificó la especial incidencia que el personal empleado pudiera tener en la ejecución de la obra tranviaria, como refiere la Directiva alegada.

de valoración adicional distinto de la suma de las puntuaciones obtenidas, sistema este último que hubiera sido más acorde con el principio de transparencia.

La evaluación técnica de las doce ofertas admitidas se recogió en un informe realizado con fecha 2 de noviembre de 2005 por el Comité Técnico, que asistía a la Mesa de Contratación para la adjudicación del contrato, en el que se describían las ofertas en función de los distintos aspectos a valorar y se incluía alguna valoración al respecto, si bien no se especificaban los motivos concretos por los que se concedieron las puntuaciones a los licitadores respecto de algunos de los criterios de adjudicación –“calidad del estudio del proyecto y cumplimiento del PPT”, “seguridad y salud laboral” e “idoneidad de materiales y suministros”–. Además, no se evaluaron los criterios “calidad del estudio del proyecto y cumplimiento de las prescripciones del PPT” e “idoneidad de materiales y suministros”, a los que el PCAP otorgaba el 50% de la puntuación máxima por valoración técnica²⁹. No obstante, estos criterios sí fueron valorados posteriormente por la Mesa.

El contrato se adjudicó por importe de 6.929.479,91 euros, lo que representó una baja del 21,83% respecto del presupuesto de licitación, y con un plazo de ocho meses, formalizándose el 28 de marzo de 2006.

El 29 de marzo de 2006 se dictó el acta de comprobación del replanteo y de viabilidad de las obras. Posteriormente, el 5 de mayo de 2006, el gerente de obras, en cumplimiento de la cláusula 4 del PCAP, autorizó el inicio de los trabajos, cuando, conforme el artículo 142 del TRLCAP, el inicio de las obras comienza con el acta de comprobación del replanteo.

Durante la ejecución de las obras se produjeron retrasos no imputables al contratista que fueron detallados en informes mensuales de la dirección de obra, lo que motivó que aquel solicitara sucesivas prórrogas de tres, cuatro y siete meses, respectivamente, que se formalizaron en sendas adendas al contrato original (adendas nº 1, de 3 de enero; nº 2, de 7 de mayo; y nº 3, de 20 de junio, todas de 2007), sin alteración de las condiciones económicas del contrato.

En mayo de 2007 la dirección de las obras presentó una solicitud de autorización para la redacción del modificado nº 1 al proyecto. Las nuevas necesidades e incidencias surgidas se recogieron en un informe técnico de supervisión, de 13 de julio de 2007, agrupadas en cuatro bloques:

1. Peticiones del Ayuntamiento de Vélez-Málaga, adicionales a las actuaciones previstas en el proyecto de construcción de la obra o en el entorno de la misma, referidas a:
 - Colocación de una rotonda semaforizada en una avenida.
 - Construcción de un intercambiador modal.
 - Unificación de pavimentación de una de las paradas.

²⁹ El actual Consejero de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía alega que todos los criterios técnicos de valoración fueron considerados por el Comité Técnico, aunque la valoración de parte de esos criterios se incluyó en otro informe distinto de aquel que incorporaba la valoración general de ofertas, que “coloquialmente se denominaba Puntuación mesa”, con el fin de mantener la confidencialidad de la puntuación técnica total. En relación con esta alegación, no se llega a comprender la razón por la que el informe del Comité Técnico no incluía la valoración de todos los criterios técnicos de adjudicación y en qué su inclusión podría afectar a la confidencialidad de la puntuación. No se ha aportado documentación acreditativa de este procedimiento, siendo así que, además, no estaba previsto en el TRLCAP. Por otra parte, tampoco se ha aportado el informe del mencionado Comité en el que se hayan valorado los criterios que no figuraban en el informe técnico referido.

- Desvío de una tubería de abastecimiento.
 - Aparcamientos perimetrales en hormigón.
 - Red de imbornales que recogiesen las aguas pluviales.
 - Interrelación de los grupos semafóricos (regulación “onda verde”) en una avenida.
 - Colocación sobre los semáforos de una señal luminosa de detección de presencia del tranvía para la regulación del cruce.
 - Pavimentación de una vía para conseguir bajo impacto ambiental.
 - Peticiones de la policía municipal de Vélez-Málaga en relación a la seguridad en las instalaciones del tranvía.
 - Desvío del trazado respecto a la ubicación prevista en el proyecto debido a la proximidad del tranvía respecto a las fachadas de una calle; instalación de manta elastomérica para la absorción de ruidos y vibraciones; colocación de imbornal de pluviales.
2. Servicios afectados, al detectarse a lo largo de la traza problemas con algunos de esos servicios.
 3. Mejoras en la explotación, encaminadas a mejorar las condiciones de circulación del material móvil y la funcionalidad del conjunto, tales como: montar en la traza de la fase II dos escapes de vía para facilitar el cambio de vía del material móvil, nueva semaforización para adaptarse a las nuevas circunstancias y nueva estructuración de la conexión de catenaria prevista entre las fases I y II.
 4. Modificaciones en la alimentación eléctrica de tracción del tranvía: eliminación de la subestación prevista de la fase II en el interior de un parque, ampliación de la subestación construida en la fase I y acometida eléctrica para llevar la electricidad transformada desde la subestación hasta las obras de la fase II.

La eliminación de la edificación e instalaciones de la subestación eléctrica inicialmente proyectada suponía una disminución neta de 766.131,29 euros en el presupuesto total, mientras que el resto de modificaciones implicaban un incremento del gasto, resultando un incremento final de la obra de 1.178.174,88 euros, representativo del 17% del inicial, resultando un presupuesto de ejecución final de 8.107.654,79 euros, y un aumento del plazo de siete meses, ya acordado en la adenda nº 3 de 20 de junio, antes señalada.

Al respecto debe señalarse que el artículo 101 del TRLCAP establecía unos límites a toda modificación contractual, de manera que, una vez perfeccionado el contrato, el órgano de contratación solo podría introducir modificaciones por razón de interés público en los elementos que lo integran cuando fueran debidas a necesidades nuevas o causas imprevistas, justificándolo debidamente en el expediente. Deben entenderse por “necesidades nuevas” o “causas imprevistas”, en sentido jurídico, aquellos extremos que no existían en el momento de la contratación y, por tanto, no resulta extensible a los que pudieran identificarse con elementos, hechos o circunstancias que existieran en aquel momento y que no se hubieran tenido en cuenta en la contratación. En el caso de la modificación del contrato de obras del tranvía que se ha referido, esta no se debió a necesidades nuevas o a causas imprevistas, como requería el artículo citado, pues algunas de ellas se llevaron a cabo a causa de peticiones adicionales del Ayuntamiento de Vélez-Málaga, o a la introducción de mejoras en la explotación, no contempladas en el proyecto de la fase II, como se desprende de lo expuesto en el informe de supervisión de julio de 2007 anteriormente señalado, en el que se relacionaban las necesidades e incidencias

surgidas durante la ejecución de las obras³⁰. Algunas de las causas que motivaron la modificación contractual evidenciaron deficiencias del proyecto original, como la desviación de abastecimientos de agua, el desvío del trazado, el cambio de servicios afectados y la conexión de la catenaria entre las fases I y II. La modificación del contrato se formalizó el 21 de febrero de 2008. El importe de la modificación y los capítulos del proyecto afectados se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro 7. Obras del tranvía, fase II. Comparativa presupuesto constructivo y presupuesto modificado

(Importe en euros)

Capítulos	Adjudicación marzo 2006	Modificación, junio 2008	Diferencia	
			Importe	%
Movimiento de tierras y demoliciones	98.540,05	131.944,54	33.404,49	33,90
Superestructura	1.963.433,22	2.599.509,74	636.076,52	32,40
Estructura y talleres	1.192.865,73	1.091.534,21	(101.331,52)	(8,49)
Drenaje	966,19	90.921,32	89.955,13	9310,29
Urbanización	337.565,38	370.703,50	33.138,12	9,82
Reposición de servicios	63.852,02	179.016,28	115.164,26	180,36
Edificación de la subestación	31.278,08	0	(31.278,08)	(100,00)
Paradas	524.370,79	405.399,75	(118.971,04)	(22,69)
Electrificación	1.280.148,04	1.018.926,89	(261.221,15)	(20,41)
Com. Telemando y puesto control central	479.380,37	535.275,53	55.895,16	11,66
Señalización	415.079,62	891.738,40	476.658,78	114,84
Seguridad y salud	34.305,92	40.137,93	5.832,01	17,00
Intercambiador explanada estación	--	158.532,17	158.532,17	--
PRESUPUESTO DE EJECUCIÓN MATERIAL	6.421.785,41	7.513.640,26	1.091.854,85	17,00
13% Gastos Generales	834.832,10	976.773,23	141.941,13	
6% Beneficio Industrial	385.307,13	450.818,42	65.511,29	
Suma	7.641.924,64	8.941.231,91	1.299.307,27	
Baja 21,8300381%	(1.668.235,06)	(1.951.874,33)	(283.639,27)	
Total	5.973.689,58	6.989.357,58	1.015.668,00	
16% IVA	955.790,33	1.118.297,21	162.506,88	
PRESUPUESTO DE EJECUCIÓN POR CONTRATA	6.929.479,91	8.107.654,79	1.178.174,88	17,00

Fuente: Elaboración propia, a partir de los proyectos de obras.

El director de obra firmó el certificado final el 10 de junio de 2008, tres meses después de la fecha prevista para la finalización de las obras.

³⁰ En relación con la alegación del actual Consejero de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía de que el término "necesidades nuevas" es un "concepto jurídico indeterminado", y como tal, abierto en su concepción, quedando ligado al interés público y al servicio de la comunidad, debe precisarse que la prerrogativa de la Administración de modificar el vínculo contractual por razón de interés público no es ilimitada sino que está regulada en su contenido, alcance y procedimiento en la normativa de contratos, sin que sea posible, fuera de los casos y con los requisitos legalmente previstos, la incorporación de aspectos que podían haberse previsto al momento de la redacción del proyecto.

El 27 de marzo de 2009 se emitió el acta de recepción de obra, transcurridos nueve meses desde la firma del certificado final de la misma, cuando, de acuerdo con el artículo 110.2 del TRLCAP dicha acta debía expedirse dentro del mes siguiente de haberse producido la entrega o realización del objeto del contrato.

Con esa misma fecha se emitió el acta de entrega de la obra por parte de la COPT al Ayuntamiento, firmada por el Director de la Actuación y la Alcaldesa, señalando que las obras estaban totalmente terminadas y en perfecto estado de uso y conservación, empezando a contar el período de garantía establecido en el contrato.

Recibidas las obras, se procedió a su medición general con asistencia del contratista, formulándose por el director de la obra la medición de las realmente ejecutadas. Asimismo se determinó el importe de la revisión de precios en las certificaciones cursadas.

La valoración general de la obra ascendió a 8.791.830,36 euros, con un incremento del 26,88% respecto al presupuesto de adjudicación por contrata inicial aprobado (6.929.479,91 euros) y del 8,44% en relación con el presupuesto del proyecto modificado, vigente en ese momento, (8.107.654,79 euros). Así, la liquidación resultante arrojó un adicional por obra ejecutada de 684.175,57 euros. Asimismo, se produjo un adicional por revisión de precios de 482.426,37 euros. Por Resolución de la COPT de 30 de diciembre de 2011 se aprobó el incremento resultante de la liquidación.

Debe señalarse al respecto que la liquidación del contrato incluyó algunas partidas que no constituían alteración en el número de unidades realmente ejecutadas sobre las previstas en las mediciones del proyecto, de las referidas en el artículo 160.1 del RGLCAP –precepto que permite que introduzcan sin previa aprobación–, sino que suponían nuevas actuaciones, que hubieran requerido se aprobaran mediante la correspondiente modificación contractual. En concreto, de acuerdo con la memoria del proyecto de liquidación, en el capítulo 11 se incluyeron *“los equipos de control de detección de acceso eliminados del presupuesto vigente de manera errónea y las partidas alzadas para pruebas generales”* y en el capítulo 14 *“con motivo del comportamiento geotécnicos del terreno, se decidió colocar pavimentación del intercambiador una losa adecuadamente armada frente a la solución prevista en el diseño inicial”*³¹.

Dirección de obra

Por Resolución de la COPT de la Junta de Andalucía de 14 de julio de 2005 se acordó encargar al Ente Público FFCCA, por sí o mediante terceros, la ejecución de las actuaciones necesarias para la ejecución de la fase II de la obra tranviaria. Posteriormente, mediante Resolución de 20 de diciembre de 2005 se encargó al Ente Público FFCCA la dirección de obra y control de calidad de la fase II, con un presupuesto estimado de 435.486,20 euros.

³¹ El actual Consejero de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía alega que todas las partidas incluidas en la liquidación constituyeron únicamente una alteración en el número de unidades realmente ejecutadas sobre las previstas en las mediciones del proyecto, por lo que no se precisaba efectuar respecto de ellas una modificación contractual. Sin embargo, del propio escrito de alegaciones resulta que las dos unidades de medición que constaban en el proyecto inicial adjudicado, no figuraban en el proyecto modificado, liquidándose con posterioridad tres unidades de medición. Igualmente, en relación con el cambio de pavimento, el alegante señala que no se trata de una modificación “sustancial”, lo que evidencia que, efectivamente, tenía la condición de modificación, independientemente de su significación respecto del conjunto del proyecto.

No constan los datos que se tuvieron en cuenta ni los cálculos realizados para la cuantificación del presupuesto, de manera que no ha podido comprobarse si estos se realizaron de acuerdo con el precio general del mercado. Debe tenerse en cuenta a este respecto que la fijación del presupuesto es un elemento básico para la determinación del precio de los contratos, disponiendo el artículo 14.1 del TRLCAP que los órganos de contratación han de cuidar de que el precio sea el adecuado al mercado.

El expediente de contratación tramitado por FFCCA para la dirección de las obras de la fase II se adjudicó mediante procedimiento negociado sin publicidad al mismo adjudicatario del contrato *redacción del proyecto de trazado y de construcción, colaboración en las expropiaciones y opción a la dirección de obra*, anteriormente mencionado en el Subepígrafe II.1.2.2 de este Proyecto de Informe. El PCAP se amparó para ello en el artículo 210, apartados b), c) y d) del TRLCAP, que se refieren a la utilización de este procedimiento por razones técnicas, artísticas y de derechos de exclusividad; por motivos de imperiosa urgencia; así como por trabajos o estudios complementarios, respectivamente. Ninguna de estas razones se justificó debidamente en el expediente examinado, no ajustándose, por tanto, a lo dispuesto en el referido artículo 210.

El PCAP no determinó los aspectos económicos y técnicos que debían ser objeto de negociación con las empresas, como requería el artículo 92.3 del TRLCAP. Tampoco se realizaron negociaciones con el licitador, lo que no se ajustó a lo establecido en el precepto anteriormente indicado, así como en el artículo 73.4 del mismo texto legal³². Precisamente por la naturaleza del procedimiento negociado, en el que existe una menor publicidad y concurrencia que en el procedimiento abierto, resulta esencial la negociación con los empresarios que presentan ofertas para mejorarlas, sin que en este caso, como se indica, se hayan llevado a cabo.

El contrato fue formalizado el día 28 de marzo de 2006, por un importe de 329.709,80 euros, y con un plazo de diez meses, coincidiendo con el presupuesto y el plazo previstos en el PCAP.

Debido a que la ejecución de las obras había sido prorrogada por un total de catorce meses, el 22 de abril de 2008 se formalizó una adenda al contrato con incremento del periodo de prestación de la asistencia por dichos meses (140% del inicial) y del precio en 57.976,72 euros (17,58% del inicial).

El importe total de los gastos por dirección de obra de la fase II ascendieron a 387.686,53 euros, asumiendo FFCCA la parte correspondiente a la prórroga del contrato, por 57.976,72 euros, y trasladando a la COPT el resto, junto con el 4,14% de gastos generales, por un total de 343.359,78 euros.

No se emitió el acta de recepción de los trabajos, lo que no se ajustó a lo establecido en el artículo 110.2 del TRLCAP.

³² El actual Consejero de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía alega que la referencia expresa en el PCAP a la licitación que se llevó a cabo por GIASA en 1999, sería equiparable al supuesto previsto en el artículo 29.4 de la Directiva 2014/24, justificando con ello la falta de negociación. Esta alegación se fundamenta en una Directiva de fecha posterior al contrato fiscalizado, y que, de hecho, aún no se ha traspuesto al derecho español, siendo, por tanto, de aplicación en este caso el artículo 73.4 del TRLCAP, que es el vigente durante la tramitación del expediente, que requería la *“previa consulta y negociación de los términos del contrato con uno o varios empresarios”*.

Control de calidad

Como se ha indicado anteriormente, por Resolución de la COPT de la Junta de Andalucía de 14 de julio de 2005, se acordó encargar al Ente Público FFCCA, por sí o mediante terceros, que llevara a cabo las actuaciones necesarias para la ejecución de la fase II de la obra tranviaria. Posteriormente, mediante Resolución de 20 de diciembre de 2005, se encargó a dicho Ente Público la dirección de obra y control de calidad de la fase II, con un presupuesto estimado de 435.486,20 euros.

El expediente de contratación tramitado por FFCCA para llevar a cabo el control de calidad de las obras de la fase II se adjudicó mediante concurso, con un presupuesto de licitación de 88.464 euros, incluido IVA, y un plazo de ejecución de diez meses.

El PCAP incluyó dos criterios de adjudicación, el técnico y el económico, dividiéndose el primero de ellos en otros cuatro subcriterios. Entre los subcriterios técnicos, se encontraba el relativo al “*equipo humano*”, referido a la solvencia técnica prevista en el artículo 19 del TRLCAP, y, por tanto, no era susceptible de ser utilizado como criterio de adjudicación del contrato³³.

No constan en el expediente el certificado de existencia de crédito, que requiere el artículo 67.2 del TRLCAP. Tan solo señalaba el PCAP que “*se han cumplido los trámites precisos para asegurar la existencia de crédito suficiente para atender las obligaciones económicas que se deriven*”, sin otra constatación.

La evaluación técnica de las seis ofertas admitidas se recogió en un informe realizado con fecha 13 de diciembre de 2005 por el Comité Técnico, que asistía a la Mesa de Contratación para la adjudicación del contrato, en el que se describían las ofertas en función de los distintos aspectos a valorar y se incluía alguna valoración al respecto, si bien no especificaba los motivos concretos por los que se concedieron las puntuaciones a los licitadores respecto de algunos de los criterios de adjudicación –“*equipo humano*”, “*medios*” y “*acreditaciones*”. Además, no se evaluó el criterio “*memoria técnica, metodología y manual de calidad*” a los que el PCAP otorgaba el 47,50% de la puntuación máxima por valoración técnica, si bien sí fue puntuado posteriormente por la Mesa de Contratación³⁴.

Asimismo, en el citado informe técnico se concedió a cuatro de los seis licitadores una puntuación superior a la máxima fijada en el PCAP –22,5 puntos– en relación con el criterio “*equipo humano*”, lo que no se ajustó a lo estipulado en el PCAP, ni a los principios de igualdad y objetividad. Esta deficiencia, no obstante, no afectó a la adjudicación, ya que, eliminados los excesos de puntuación, la oferta de la empresa adjudicataria hubiera continuado resultando la de mayor puntuación.

El contrato se adjudicó por importe de 75.194,40 euros, lo que representó una baja del 15% respecto del presupuesto de licitación, y un plazo de diez meses, formalizándose el 28 de marzo de 2006.

³³ En relación con la alegación del actual Consejero de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía respecto de la solvencia, véase la nota a pie de página nº 27.

³⁴ En relación con la alegación del actual Consejero de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía respecto de la valoración técnica efectuada por el Comité Técnico, véase la nota a pie de página nº 28.

De acuerdo con las relaciones valoradas y las certificaciones presentadas por el adjudicatario, este continuó prestando el servicio hasta el mes de junio de 2008³⁵ sin coste adicional, sin que conste que se tramitara la correspondiente prórroga, lo que no fue conforme con el artículo 100 del RGLCAP.

El importe total de los gastos facturados y abonados por control de calidad ascendió a 69.202,56 euros, un 8% inferior al importe adjudicado, sin que se conozcan las causas que han motivado esta diferencia.

No se emitió el acta de recepción de los trabajos, lo que no se ajustó a lo establecido en el artículo 110.2 del TRLCAP.

II.1.2.4. MEJORAS DEL ACCESO A TALLERES

Finalizadas y recibidas las obras de la fase I se procedió a la explotación del servicio tranviario, como se expondrá en el Epígrafe II.1.3 de este Proyecto de Informe.

Durante ese periodo se detectaron problemas de inscripción de los bogies³⁶ del tranvía en la curva de entrada a talleres y cocheras, por lo que hubo de transformarse la zona de acceso a dichas instalaciones de vía de balasto a vía en placa, además de aumentar los radios en los aparatos de la vía.

Los informes técnicos emitidos al efecto pusieron de manifiesto las peculiaridades del diseño del bogie del tranvía, de perfil bajo sin pivote, así como el tamaño excesivamente pequeño de las ruedas para los aparatos de vía dispuestos en la zona de entrada a cocheras, provocando problemas como consecuencia de la diferencia entre el tamaño de la rueda existente y aquella para la que fue diseñado el aparato. Además, se indicó que las ruedas tenían una pestaña muy corta para el carril de características ferroviarias dispuesto en la vía en balasto, con los riesgos que suponía en la correcta inscripción del material móvil en los desvíos y en las curvas de la entrada a la parcela de talleres. Todo este cúmulo de factores generaba una gran cantidad de esfuerzos sobre la vía en balasto, que provocaban su desplazamiento tanto horizontalmente como en cota, con el agravamiento del problema consecuente de estos movimientos.

Por todo lo anterior, además de por la dificultad del mantenimiento de la vía en balasto, se propuso modificar todo el entorno de la entrada a la parcela de talleres mediante su conversión en vía en placa hormigonada, modificando el tipo de carril para hacerlo más compatible con el perfil de la rueda y variando la filosofía y las características de diseño de los aparatos de vía, modificándose los radios de los mismos y el tipo de carril, y adaptando su diseño específicamente al perfil de rueda del bogie circulante.

Las circunstancias anteriormente expuestas evidencian una descoordinación entre las Administraciones intervinientes, esto es, entre la COPT, como responsable de la ejecución de la obra, y el Ayuntamiento de Vélez-Málaga, como órgano titular del servicio tranviario. El Ayuntamiento contrató la concesión del servicio, estando entre las obligaciones del concesionario la adquisición del material móvil, debiendo haberse previsto que las unidades móviles que se

³⁵ El contrato preveía un plazo de duración de diez meses, quedando vinculado al plazo de duración de la obra, de modo que habiéndose prorrogado esta última, el servicio de control de calidad continuó prestandose.

³⁶ Dispositivo giratorio dotado de dos o más ejes, cada uno con dos ruedas, sobre el que se apoya un vehículo ferroviario.

adquiriesen se ajustaran a las características de la vía. Esta falta de previsión supuso la necesidad de modificar parte de la obra ejecutada³⁷.

Para la ejecución de esta obra una empresa consultora elaboró un anteproyecto previo, así como el proyecto definitivo, con un presupuesto de 1.796.054,12 euros y para el que se dispuso un plazo de siete meses para su ejecución.

No consta que se celebrara contrato para encargar la redacción del referido proyecto, ni que se abonara cuantía alguna por este trabajo. En el curso de la fiscalización, la COPT ha informado que esta actuación se realizó en el marco del contrato de la dirección de obra, por estar previstos los trabajos de consultoría en dicho contrato. Sin embargo, debe indicarse que el contrato de dirección de obra se tramitó con posterioridad a que se redactara el proyecto constructivo. Además, el PPT del citado contrato no incluyó entre las obligaciones del director de obra, la redacción del proyecto, sino únicamente su supervisión así como la redacción, en su caso, de los posibles proyectos modificados y complementarios, por lo que la realización de la redacción del proyecto por el director de la obra se efectuó sin la debida cobertura contractual.

En el siguiente cuadro se expone el importe de los capítulos del proyecto de obras de mejora de acceso a talleres, de mayo de 2007 y aprobado por la COPT el 18 de julio de ese mismo año:

Cuadro 8. Presupuesto del proyecto de obra de mejora de acceso a talleres

(Importe en euros)

Capítulos	Importe
Obra civil	256.222,08
Desmontaje en vía en balasto y montaje placa	310.692,07
Desvíos, escapes y accionamientos	416.106,73
Vía de servicio temporal	291.972,39
Seguridad y salud	26.118,09
PRESUPUESTO DE EJECUCIÓN MATERIAL	1.301.111,36
13% Gastos Generales	169.144,48
6% Beneficio Industrial	78.066,68
SUMA	1.548.322,52
16% IVA	247.731,60
PRESUPUESTO DE EJECUCIÓN POR CONTRATA	1.796.054,12

Fuente: Proyecto constructivo, mayo de 2007.

³⁷ El actual Consejero de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía alega que el diseño de la fase I del tranvía se realizó con parámetros de mínimo coste, en cuanto acabados, ejecutándose un tramo en balasto donde no existía una consolidación urbana importante. La previsión era que, conforme se fuera urbanizando la zona embalsada, se iría transformando en vía en placa, para evitar la presencia de pasos a nivel y garantizar la permeabilidad urbana. Añade que el motivo principal del contrato fiscalizado fue mejorar la entrada a los talleres y cocheras mediante el hormigonado de la vía en balasto. Esta alegación, sin embargo, evidencia en sí misma la provisionalidad de parte de la obra aprobada y la necesidad de su posterior modificación, reconociéndose en los propios informes técnicos, como se indica en el Proyecto de Informe de fiscalización, la dificultad del mantenimiento de la vía en balasto.

Obras de mejora de acceso a talleres

La COPT, mediante Resolución de 18 de junio de 2007, acordó encargar al Ente Público FFCCA la ejecución de las actuaciones correspondientes al proyecto y obra de mejora del acceso a talleres del tranvía. Al igual que en otras ocasiones, en dicha Resolución no se fijó el presupuesto para llevar a cabo las obras, siendo una Resolución posterior, de 12 de noviembre de 2007, la que determinó el presupuesto estimado en 1.773.704,43 euros y un plazo de ejecución de siete meses, estando ya el expediente contractual para la contratación de la obra en tramitación.

El concurso convocado por FFCCA para la ejecución de las *obras de mejora del acceso a talleres del tranvía de Vélez-Málaga*, se rigió por un PCAP de 18 de junio de 2007, en el que se establecía un presupuesto de licitación de 1.796.054,12 euros, IVA incluido, y un plazo de ejecución de las obras de siete meses.

No consta que se llevara a cabo el replanteo previo de la obra, como prevé el artículo 129.1 del TRLCAP.

El expediente contractual tampoco disponía de certificado de existencia de crédito o documento que legalmente le sustituyera, como establece en el artículo 67.2) del TRLCAP; tan solo el PCAP señalaba, en su cláusula 3, que *“se han cumplido los trámites precisos para asegurar la existencia de crédito suficiente para atender las obligaciones económicas que se deriven”*, sin más constatación³⁸.

El PCAP estableció dos criterios de adjudicación, el técnico y el económico, dividiéndose el primero de ellos en otros siete subcriterios. Entre los subcriterios técnicos, se incluyeron los relativos al *“equipo humano y medios materiales”* e *“idoneidad de materiales y suministros”* y *“certificados de sistemas de calidad”*, referidos a requisitos de solvencia técnica conforme el artículo 17 del TRLCAP, que, como tales, deben cumplir todas las empresas para ser admitidas a la licitación y, por tanto, no eran susceptibles de ser utilizados como criterios de adjudicación del contrato³⁹.

Asimismo, el PCAP evaluaba el *“grado de cumplimiento del PPT y la adecuación de las alternativas propuestas, en su caso, permitidas o impuestas por el mismo”*, incluyéndolo como uno de los criterios de la valoración técnica. Este criterio no se explicó suficientemente, teniendo en cuenta que el PCAP disponía que las prescripciones de dicho documento eran de obligada observancia, circunstancia que ya es, en sí misma, obligatoria conforme al artículo 51 del TRLCAP y que no es procedente la inclusión de criterios de adjudicación que supongan la valoración del cumplimiento del PPT.

Respecto de las ofertas económicas, el PCAP establecía una fórmula de valoración y añadía que, como en el contrato anteriormente analizado, para la evaluación global de las ofertas y determinación de la oferta más ventajosa, la Mesa de Contratación fijaría un valor de puntuación técnica, mediante acuerdo adoptado antes de la apertura de proposiciones económicas, comprendido entre 70 y 85 puntos. El valor adoptado por la Mesa de Contratación fue de 70, sin

³⁸ En relación con la alegación del actual Consejero de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía respecto del certificado de existencia de crédito, véase la nota a pie de página nº 26.

³⁹ En relación con la alegación del actual Consejero de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía respecto de la solvencia, véase la nota a pie de página nº 27.

que consten los motivos de por qué se fijó ese intervalo ni por qué se estableció finalmente el de 70, lo que no fue acorde con los principios de publicidad y transparencia.

También, como en el contrato anterior, el PCAP dividía las ofertas económicas en tres tramos –de calidad técnica “elevada”, “suficiente” e “inaceptable”–, indicando que la propuesta de adjudicación de la Mesa al órgano de contratación recaería sobre la más barata del primer intervalo, excepto en el caso de que la oferta del segundo de los intervalos fuera “sustancialmente” más económica, en cuyo caso se propondría a esta última, indicándose, igualmente, que se consideraría que la mejor oferta del intervalo de calidad técnica suficiente era sustancialmente más barata que la de calidad técnica elevada cuando la diferencia de puntuación económica entre ambas fuera superior a 0,65 puntos. Este sistema de valoración de las ofertas, determinante en su selección, no estaba previsto en el artículo 88 del TRLCAP, en relación con el artículo 86 del mismo texto legal, e incluía un elemento de valoración adicional distinto de la suma de las puntuaciones obtenidas, sistema este último que hubiera sido más acorde con el principio de transparencia.

El PPT admitía variantes a las previstas en el proyecto. El artículo 87 del TRLCAP disponía que solo se podrían tomar en consideración las variantes o alternativas que ofrecieran los licitadores cuando el PCAP hubiera previsto expresamente tal posibilidad y precisara sobre qué elementos y en qué condiciones quedaba autorizada la presentación de variantes o alternativas, extremos que no se cumplimentaron en el PCAP analizado. En la práctica, esta incidencia no tuvo efectos en la contratación al no presentarse ofertas con variantes.

La evaluación técnica de las cuatro ofertas admitidas se recogió en un informe del Comité Técnico de 14 de septiembre de 2007, en el que se puntuaban las ofertas sin aportarse motivación alguna. Además, no se evaluaron los criterios “*memoria descriptiva y estudio del proyecto y cumplimiento de las prescripciones del PPT*”, “*idoneidad de materiales y suministros*” y “*plan de gestión medioambiental*”, a los que el PCAP otorgaba el 56% de la puntuación máxima por valoración técnica. No obstante, estos criterios sí fueron valorados posteriormente por la Mesa de Contratación⁴⁰.

El contrato se adjudicó por importe de 1.673.306,07 euros, lo que representó una baja del 6,83% respecto del presupuesto de licitación, y con un plazo de seis meses, formalizándose el 7 de diciembre de 2007.

El 17 de diciembre de 2007 se dictó el acta de comprobación del replanteo y de viabilidad de las obras.

El 16 de junio de 2008 se prorrogó el contrato, por causas no imputables al contratista, hasta el 31 de julio de 2008, sin modificación del importe. No se cumplió el plazo fijado, ya que según el certificado final de obras, estas terminaron el 6 de noviembre de 2008, sin que conste que se hubiera aprobado una nueva prórroga o se hubiera acordado la suspensión de las obras.

El 27 de marzo de 2009 se emitió el acta de recepción, coincidiendo con la recepción de la obra de la fase II.

⁴⁰ En relación con la alegación del actual Consejero de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía respecto de la valoración técnica efectuada por el Comité Técnico, véase la nota a pie de página nº 29.

La valoración final de la obra ejecutada arrojó un importe de 1.785.417,57 euros, un 6,70% superior respecto del importe adjudicado, debido a variaciones en la medición –dentro del límite previsto en el artículo 160 del RGLCAP–, según un proyecto de liquidación de agosto de 2009, en el que no consta firma alguna. No se cuenta con la liquidación definitiva, como dispone en el artículo 147.3 del TRLCAP, que debía haberse llevado a cabo finalizado el plazo de garantía.

Dirección de las obras de mejoras de acceso a talleres

Para llevar a cabo la *dirección de las obras de mejora de acceso a talleres* FFCCA tramitó un expediente cuya adjudicación se realizó mediante procedimiento negociado sin publicidad, remitiendo el PCAP al artículo 210, apartados b) y c) del TRLCAP, que se refieren a la utilización de este procedimiento por razones técnicas, artísticas y de derechos de exclusividad; así como por motivos de imperiosa urgencia⁴¹. Ninguna de estas razones se justificó debidamente en el expediente examinado, no ajustándose a lo dispuesto en el referido artículo 210⁴².

Asimismo, en el PCAP y el acuerdo de aprobación del expediente de contratación se indicó que se acudiría a la tramitación urgente, sin que conste la declaración de urgencia del órgano de contratación debidamente motivada, como requería el artículo 71 del TRLCAP.

No constan los datos que se tuvieron en cuenta ni los cálculos realizados para la cuantificación del presupuesto, de manera que no ha podido comprobarse si estos se efectuaron de acuerdo con el precio general del mercado. Como se ha puesto de manifiesto, la fijación del presupuesto es un elemento básico para la determinación del precio de los contratos, disponiendo a estos efectos el artículo 14.1 del TRLCAP que los órganos de contratación han de cuidar de que el precio sea el adecuado al mercado.

El contrato se adjudicó a la única empresa que fue consultada, sin que conste que se realizaran negociaciones de su oferta, lo que no se ajustó a lo dispuesto en los artículos 92.3 y 73.4 del TRLCAP, siendo así que es un trámite esencial en el procedimiento negociado, en el que existe una menor publicidad y concurrencia que en el procedimiento abierto.

La propuesta de adjudicación formulada por el director gerente del proyecto a favor de esa empresa, en un informe sin fechar, aludía al *“amplio conocimiento que tienen de la obra del tranvía de Vélez, ya que son los autores del Proyecto, así como la Dirección de obra y asistencia técnica, tanto de la primera como de la segunda fase del tranvía. Además, por la implantación que tiene la UTE, con oficina en Vélez permanente y [...] con su sede central en Málaga, pueden aprovechar los recursos que están a su disposición para efectuar una oferta más económica que el resto de las empresas”*. Dicha justificación, en la que no se valoraba la oferta y que no contenía un pronunciamiento sobre la idoneidad de la misma, resulta insuficiente para motivar la adjudicación del expediente.

⁴¹ El actual Consejero de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía alega que el contrato fiscalizado era un contrato complementario al de dirección de la obra principal, aludiendo al apartado d) del artículo 210 del TRLCAP para justificar el procedimiento negociado sin publicidad que se siguió en su tramitación. Este supuesto, sin embargo, no es en el que se fundamenta el expediente examinado, cuyo PCAP se refería exclusivamente a los apartados b) y c) del citado precepto.

⁴² En el expediente figura una orden interna de trabajo en la que se señalaba que se negociaría con la UTE encargada de la redacción de los proyectos y la dirección de las obras de las fases I y II. Dicha justificación no resulta suficiente para motivar la adjudicación al amparo del artículo 210, apartado b) del TRLCAP.

El contrato fue formalizado el día 4 de diciembre de 2007, por un importe de 70.000 euros, y con un plazo de siete meses, coincidiendo con el presupuesto y el plazo previstos en el PCAP.

No se emitió el acta de recepción de los trabajos, lo que no se ajustó a lo establecido en el artículo 110.2 del TRLCAP.

II.1.2.5. GASTO TOTAL FACTURADO A LA ADMINISTRACIÓN POR LOS CONTRATOS CELEBRADOS PARA LA EJECUCIÓN DE LA OBRA TRANVIARIA

A modo de resumen de lo hasta ahora expuesto, se refleja en el siguiente cuadro el importe total facturado en los contratos celebrados por la COPT y sus entes instrumentales en relación con la construcción de la línea tranviaria. Se incluye en dicho importe los gastos generales de GIASA, que forman parte del precio de los contratos, y a los que se hará referencia en detalle en el Epígrafe II.3.1 de este Proyecto de Informe de Fiscalización:

Cuadro 9. Total facturado a la Administración por la ejecución de la línea tranviaria

(importe en euros)

Objeto	Importe contrato	Importe modificado	% incremento	Revisión de precios	Liquidación	Total	Total facturado
CONTRATOS CELEBRADOS POR GIASA							
Redacción del proyecto y opción a la dirección de obra	249.952,57	104.132,01	41,66	-	-	354.084,58	338.303,47
Dirección de obra de la fase I	532.266,00	156.971,69	29,49	-	-	689.237,69	689.237,68
Cartografía y topografía	10.517,71	7.762,67	73,81	-	-	18.280,38	18.046,35 ⁽¹⁾
Prospecciones geotécnicas	-	-	-	-	-	-	9.218,20 ⁽²⁾
Control de calidad de la fase I	167.540,09	-	0,00	-	-	167.540,09	118.888,11
Ejecución de obra de la Fase I	18.792.835,93	3.754.362,42	19,98	2.668.737,87	-	25.215.936,22	25.215.936,22
Suma	19.753.112,30	4.023.228,79	20,37	2.668.737,87	0,00	26.445.078,96	26.389.630,03
CONTRATOS CELEBRADOS POR FFCCA							
Dirección de obra de la fase II	329.709,80	57.976,72	17,58	-	-	387.686,52	387.686,52
Control de calidad de la fase II	75.194,40	-	0,00	-	-	75.194,40	69.202,56
Ejecución de obra de la fase II	6.929.479,91	1.178.174,88	17,00	482.426,37	684.175,57	9.274.256,73	9.208.956,43 ⁽²⁾
Dirección de obra de mejora de acceso a talleres	70.000,00	-	0,00	-	-	70.000,00	70.000,00
Obras de mejora de acceso a talleres	1.673.306,07	-	0,00	-	112.111,50	1.785.417,57	1.775.110,21 ⁽³⁾
Suma	9.077.690,18	1.236.151,60	13,62	482.426,37	796.287,07	11.592.555,22	11.510.955,72
Total contratos	28.830.802,48	5.259.380,39	18,24	3.151.164,24	796.287,07	38.037.634,18	37.900.585,75

(1) El adjudicatario del contrato de redacción del proyecto de trazado y de construcción se hizo cargo del abono de 10.517,71 euros.

(2) Importe facturado por los encargos relacionados con el tranvía de Vélez-Málaga en el contrato para la realización de prospecciones geotécnicas, ensayos y, en su caso, elaboración de informes geológico-geotécnicos, para proyectos y ejecución de obras civiles, en el territorio andaluz.

(3) La diferencia entre el importe total del contrato y el facturado, por importe de 65.300,29 euros, corresponde al control de calidad, ensayos y análisis de materiales y unidades de obra, que fueron de cuenta del contratista.

(4) La diferencia entre el importe total del contrato y el facturado, por importe de 10.307,36 euros, corresponde al control de calidad, ensayos y análisis de materiales y unidades de obra, que fueron de cuenta del contratista.

II.1.3. Concesión del servicio de transporte urbano de viajeros

En este Epígrafe se exponen las actuaciones realizadas por el Ayuntamiento de Vélez-Málaga dirigidas a la implantación del servicio de transporte público urbano de viajeros en el municipio, así como los principales resultados del análisis del concurso abierto inicialmente convocado por el Ayuntamiento, que fue declarado desierto, y del posterior procedimiento negociado sin publicidad,

tramitados para la adjudicación del contrato de concesión del servicio público. Igualmente se incluyen los resultados del análisis del acuerdo de modificación del servicio de transportes que supuso la suspensión de la circulación del tranvía.

En el Subapartado II.2 de este Proyecto de Informe se expondrán en detalle los resultados del análisis de las relaciones financieras entre el Ayuntamiento y la empresa concesionaria del servicio, derivadas de la ejecución de este contrato, así como de la suspensión del servicio, y se analizarán las revisiones de la tarifa técnica del servicio.

II.1.3.1. ESTABLECIMIENTO DEL SERVICIO DE TRANSPORTE URBANO DE VIAJEROS POR EL AYUNTAMIENTO DE VÉLEZ-MÁLAGA

El transporte público de viajeros es una competencia municipal de prestación obligatoria en los municipios de más de 50.000 habitantes, conforme al artículo 26.1.d) de la LRBRL, población con la que ya contaba Vélez-Málaga en 1998, ejercicio en el que se inician las actuaciones preparatorias encaminadas a establecer un tranvía en esa localidad. Sin embargo, hasta el 2 de febrero de 2004 el Pleno municipal no acordó la implantación del servicio en el municipio, asumiendo entonces el ejercicio de esa competencia.

Antes de adoptar el referido acuerdo, el Pleno municipal aprobó, como se recogía en el Subepígrafe II.1.1.2 de este Proyecto de Informe, el Convenio de colaboración de 28 de junio de 2002 suscrito con la Junta de Andalucía en el que se disponía que la prestación del servicio se realizaría por una empresa de economía mixta; posteriormente, el 30 de diciembre de 2002, se suscribió la adenda al convenio en la que se establecía la concesión como forma de prestación, sin que existieran estudios, propuestas, ni antecedentes, que fundamentaran la elección de la concesión administrativa como forma de gestión del servicio, así como tampoco se justificó el modelo de economía mixta previsto inicialmente.

Además, también con anterioridad a la citada fecha en la que se acordó la implantación del servicio público, el 2 de febrero de 2004, ya se había iniciado la tramitación del expediente de contratación de la concesión para la explotación del tranvía, que se presentó al Pleno de 3 de marzo de 2003, para su aprobación.

Los servicios jurídicos municipales habían advertido, ya desde el ejercicio 2000, sobre la necesidad de establecer el servicio en el municipio y de determinar su régimen jurídico básico con carácter previo a decidir su forma de prestación y a contratar su gestión, lo que finalmente motivó que el Pleno decidiera posponer la aprobación del expediente de contratación de la concesión para la explotación del tranvía y, previa declaración de urgencia, acordara el inicio de los trámites del expediente del establecimiento del servicio de transporte urbano en el municipio.

En el citado Pleno de 2 de febrero de 2004 se acordó la implantación del servicio de transporte público urbano de viajeros y se aprobó su gestión indirecta, mediante concesión administrativa. Asimismo, se decidió asumir la condición de Administración contratante en la concesión del transporte urbano, lo que venía realizando la Junta de Andalucía.

Además, se aprobó provisionalmente el *“Proyecto de Implantación del Servicio de Transporte Público Urbano de Viajeros en Vélez-Málaga”*, en el que se definía el contenido del servicio –tres líneas de autobuses, con un vehículo asignado cada una de ellas, y una línea de tranvía servida

por tres vehículos, uno de ellos de reserva—. Asimismo, se estudió la viabilidad del sistema, calculando una tarifa de equilibrio⁴³ fundamentada en el estudio de costes y de demanda del proyecto constructivo y en los datos de los costes de la concesión preexistente de autobuses interurbanos.

La Intervención municipal, en informe de 28 de enero de 2004 al Proyecto, no emitió opinión sobre el mismo, al estimar que las estadísticas referentes a los dos factores de mayor importancia que definen la rentabilidad económica de este, como son las tarifas y el número de usuarios, estaban indeterminados⁴⁴. No consta a este Tribunal de Cuentas que la Intervención emitiera un informe posterior en el que se pronunciara sobre el Proyecto y, en particular, sobre las tarifas, a efectos de valorar la rentabilidad económica de la implantación del tranvía.

Sometido a información pública el Proyecto, y no habiéndose recibido reclamación ni sugerencia alguna, se aprobó definitivamente el 5 de julio de 2004.

Mediante acuerdo de Pleno de 27 de mayo de 2004 se aprobó la Ordenanza Reguladora del Servicio Público (publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Málaga –BOP– el día 26 de octubre) y el 15 de noviembre de 2004 se aprobó la Ordenanza Fiscal Reguladora de las tasas por prestación del servicio (publicada en el BOP el 22 de diciembre).

Resolución e indemnización de la concesión administrativa preexistente de transporte en autobús

Hasta que el Ayuntamiento de Vélez-Málaga asumió el servicio de transporte público urbano de viajeros como propio, el mismo se prestaba por la Comunidad Autónoma, integrado en la concesión administrativa del servicio de transporte público regular interurbano de viajeros. Dicha concesión disponía de diez líneas de autobús con paradas en el municipio de Vélez-Málaga y dos que circulaban íntegramente dentro de sus límites –líneas Caleta de Vélez/Vélez-Málaga y Torre del Mar/Vélez-Málaga–.

Aprobado el Proyecto para la implantación del servicio por el Ayuntamiento, la DGTA acordó, por Resolución de 8 de septiembre de 2004, segregar de la concesión del servicio público de transporte el tráfico correspondiente a los servicios que se prestaban de forma íntegra en el término municipal y, simultáneamente, transmitir su titularidad al Ayuntamiento. Los efectos de la Resolución se condicionaban al pago de una indemnización, que se preveía se produjera cuando se estableciera por el Ayuntamiento el nuevo servicio municipal de transporte.

Dicha indemnización se cifraba en 1.970.000 euros por el lucro cesante, incluida la pérdida de viajeros por la prohibición de tráficos, en acuerdo suscrito el 29 de octubre de 2004 entre la

⁴³ La tarifa técnica de equilibrio es aquel importe que percibe el concesionario por viaje y que, en base a una estimación de demanda, iguala el valor actual neto de los ingresos y de los costes, más el beneficio industrial prefijado, de toda la vida del servicio.

⁴⁴ Sobre el número de usuarios señalaba que los datos proceden de estadísticas procedentes de GIASA y del entonces concesionario de los autobuses interurbanos, y mantenía que “hubiera sido de gran valor el poder contar con algunas series estadísticas más, calculadas por funcionarios de carrera de este Ayuntamiento o bien por algunas empresas”, para poder contrastar esos datos. Insistió en que sería necesario verificar el número calculado de usuarios, y manifestó que no podía ofrecer una opinión técnica bien fundada al Pleno por estimar que esa cifra estaba indeterminada. Respecto del estudio de costes, el informe decía que “no se han recibido instrucciones concretas [...] para determinarlos. Con la colaboración del Sr. Ingeniero de Caminos Municipal, y el personal de Intervención, podrían determinarse”.

Alcaldía del Ayuntamiento de Vélez-Málaga y la, hasta entonces, empresa concesionaria del servicio de transporte interurbano, sin que previamente fuera informado por la Intervención municipal. Dicho acuerdo fue ratificado por el Pleno el 15 de noviembre del mismo año, previos informes de la Intervención General y de la Secretaría General, ambos de 5 de noviembre de 2004, así como de los servicios técnicos municipales.

Este Tribunal de Cuentas no ha podido conocer con precisión a qué corresponde dicho importe, ni cómo ha sido calculado. Únicamente se ha dispuesto del anteriormente citado informe de la Intervención, en el que, partiendo de la cuantificación de un lucro cesante anual de 252.014,36 euros, efectuada el 9 de octubre de 2002 por el propio concesionario beneficiario de la indemnización con datos del ejercicio 2001, y una vez ponderada por el tiempo restante de vigencia de la concesión desde la fecha prevista de entrada en funcionamiento del servicio municipal y actualizada, estimaba que la indemnización ascendía a 1.845.943 euros, es decir, un importe próximo aunque un poco inferior al pactado, si bien la propia Intervención consideraba que la diferencia podría deberse al modo y tipo de interés aplicado en la actualización. En el citado informe, el Interventor advertía que no había tenido acceso a información para contrastar ni los costes ni los ingresos que el concesionario incluía en su valoración, a pesar de que existe constancia de que el Ayuntamiento contaba con estadísticas hasta el primer trimestre de 2004 del número de viajeros, kilómetros e ingresos de las dos líneas que se segregarían.

De la documentación analizada en el curso de los trabajos de fiscalización por este Tribunal de Cuentas, se concluye que la valoración del lucro cesante efectuada por el concesionario conforme a la cual podría haberse estimado la indemnización pactada, adolecía de determinados defectos, que no fueron advertidos. En concreto⁴⁵:

- No se tomaron en cuenta las correcciones de costes realizadas por el propio concesionario, con ocasión de las alegaciones presentadas ante la DGTA el 14 de julio de 2004. Dichas correcciones aumentarían en un céntimo el coste directo anual por kilómetro.
- Se omitían en el cómputo los gastos de comercialización y administración. En las alegaciones del concesionario de julio de 2004 se proporcionaba una estimación concreta de los gastos correspondientes a las líneas, calculados, respectivamente, como el 10% sobre el coste total y el 10% del coste directo más el coste de comercialización⁴⁶.
- En la valoración realizada por el concesionario solo se tenía en consideración la línea Torre del Mar/Vélez-Málaga y, por tanto, sin tener en cuenta que no solo se resolvía la

⁴⁵ En las alegaciones del actual Alcalde del Ayuntamiento de Vélez-Málaga se señala que el Ayuntamiento no dispuso, con ocasión de la determinación de la indemnización de la segregación de la concesión del servicio público de transporte, de la documentación analizada por el Tribunal de Cuentas en el curso de los trabajos de fiscalización y que, en consecuencia, no se han podido tomar en consideración. Sin embargo, el estudio económico incluido en las alegaciones del beneficiario de la indemnización de julio de 2004, que sirve de base fundamental para las estimaciones realizadas por el Tribunal de Cuentas, fue remitido al mismo por los servicios de contratación del propio Ayuntamiento el 18 de junio de 2015.

⁴⁶ El Alcalde actual del Ayuntamiento de Vélez-Málaga señala en sus alegaciones al Anteproyecto de Informe que el importe estimado de costes indirectos, comparado con los gastos de dirección y gestión cifrados en la oferta presentada para la concesión del servicio municipal de transporte, es desproporcionado. Sin embargo, esa estimación se ha realizado aplicando el criterio establecido por el propio concesionario en su ya citado informe de 14 de julio de 2004.

concesión correspondiente a esa línea, sino también la línea Caleta de Vélez/Vélez-Málaga⁴⁷.

Al carecer de datos respecto del coste de la línea Caleta de Vélez/Vélez-Málaga, se ha aplicado por este Tribunal de Cuentas a esta línea el mismo coste por kilómetro que a la línea Torre del Mar/Vélez-Málaga, estimándose de este modo que la cifra de lucro cesante anual para el concesionario, podría pasar de los 252.014,36 euros calculados por el beneficiario, a 145.104,84 euros. Dicha cuantía, si se incluyen también los gastos indirectos de comercialización y administración, se reduciría a un importe negativo de 7.153,87 euros.

En el Anexo a este Proyecto de Informe de Fiscalización se ofrecen los datos del cálculo del lucro cesante anual realizado por el concesionario y de la estimación realizada por el Tribunal de Cuentas en el curso de los trabajos de fiscalización, en el que se toman en consideración los aspectos referidos en este subepígrafe.

II.1.3.2. CONTRATACIÓN DE LA CONCESIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO MUNICIPAL DE TRANSPORTE

Concurso para la contratación de la concesión

El 15 de noviembre de 2004 el Ayuntamiento de Vélez-Málaga inició el proceso para la contratación de la *gestión del servicio de transporte público urbano de viajeros*, en la modalidad de concesión, mediante la aprobación por el Pleno municipal del expediente de contratación, de conformidad con el artículo 69 del TRLCAP.

Pliego de cláusulas administrativas particulares

El objeto del contrato consistió en la gestión de dicho servicio, con arreglo al proyecto constructivo redactado por GIASA, al Proyecto de Implantación del servicio aprobado por el Ayuntamiento y a los PCAP y PPT, abarcando la puesta en marcha y la explotación del servicio; la adquisición del material móvil (trenes y autobuses) y el resto de elementos necesarios para la prestación del servicio; así como la conservación y mantenimiento de las obras, instalaciones y vehículos vinculados al servicio.

El servicio comprendía, de acuerdo con el Proyecto de Implantación, tres líneas de autobuses, con un vehículo asignado a cada una de ellas, y una línea de tranvía servida por tres vehículos, uno de ellos de reserva. Dicho número de unidades fue también el considerado en la evaluación económico-financiera de la explotación que determinó el número de viajeros de equilibrio y la tarifa técnica de equilibrio como parámetros definitorios del precio de licitación. Sin embargo, el mínimo

⁴⁷ En las alegaciones del actual Alcalde del Ayuntamiento de Vélez-Málaga se indica que la estimación realizada por el Tribunal de Cuentas de los costes de la línea Caleta de Vélez/Vélez-Málaga, aplicando el mismo coste por kilómetro que a la línea Torre del Mar/Vélez-Málaga, resulta menos razonable que considerar que esta segunda línea operaba con unos ingresos iguales a sus costes. Sin embargo, el criterio que sostiene el alegante no viene soportado en razonamiento alguno que lo sustente, siendo así, además, que dicho criterio para la valoración de esta línea sostenido por el alegante se separa y difiere de la valoración efectuada respecto de la línea Torre del Mar/Vélez Málaga, que es la que ha servido de modelo al Tribunal de Cuentas para hacer sus estimaciones. En cualquier caso, es precisamente la falta de valoración expresa por el concesionario del lucro cesante de la misma, con ocasión de la determinación de la indemnización por parte de la Administración fiscalizada, la que ha hecho necesaria la realización de una estimación por este Tribunal, respecto de la que la menor razonabilidad aducida no se soporta documentalmente en el trámite de alegaciones.

exigido en el PPT era solo de dos unidades, sin que se hiciera ninguna mención a la unidad de reserva, contrariamente a lo aprobado por el Ayuntamiento en el referido Proyecto de Implantación.

La cláusula primera del PCAP establecía que el importe de la indemnización por la resolución de la concesión administrativa del servicio público de transporte hasta entonces en vigor se habría de satisfacer por la empresa que resultara adjudicataria del contrato. Este gasto se amortizaría, junto con los demás costes, por medio del sistema de retribución previsto en el PCAP, a lo largo de los años de vigencia del mismo, como uno de los conceptos que integraban el cálculo de la tarifa técnica. Con este proceder se incluía en el contenido de este contrato una prestación que no formaba parte de la gestión del servicio público y que constituía, en definitiva, una financiación al Ayuntamiento, deudor de la misma, lo que fue puesto de manifiesto por el Área de Contratación del Ayuntamiento en un informe de 20 de octubre de 2004.

El plazo de la concesión previsto fue de 25 años, sin posibilidad de prórroga.

El PCAP no incluyó mención alguna al presupuesto del contrato. Únicamente, al referirse al procedimiento de adjudicación, se citaba el apartado a) del artículo 85 del TRLCAP, que preveía el empleo del concurso cuando el presupuesto no podía ser establecido por la Administración y debía ser presentado por los licitadores. Esta imposibilidad, sin embargo, no quedó justificada en el expediente de contratación, como requería la normativa, al no emitirse informe al respecto que motivara las dificultades para su elaboración y la necesidad de que fuera presentado por los licitadores.

No disponiendo de un presupuesto del contrato, el PCAP previó la constitución de una garantía provisional de 23.400 euros para poder concurrir a la licitación, así como de una garantía definitiva de 58.560 euros por el contratista seleccionado para la adjudicación del contrato. Aun cuando el artículo 38 del TRLCAP establecía que tales garantías se fijarían por el órgano de contratación en el PCAP, a la vista de la naturaleza, importancia y duración del servicio, en el expediente no se incluyó documentación alguna que en la que se reflejasen los cálculos efectuados para cuantificarlas en esos importes, lo que se advirtió por el Área de Contratación del Ayuntamiento en un informe de 20 de octubre de 2004. Asimismo, la Secretaría General informó sobre la insuficiencia de la cuantía de la garantía definitiva.

De conformidad con el PCAP, el concesionario del servicio público tenía derecho a percibir las siguientes retribuciones: el importe cobrado a los usuarios del transporte, de acuerdo con las tasas aprobadas en la ordenanza fiscal; una subvención mensual, equivalente a la diferencia entre el total cobrado de los usuarios y el importe resultante de aplicar la tarifa técnica al número de viajeros efectivos del mes; así como una liquidación anual, consistente en aplicar la tarifa técnica a la diferencia entre el número efectivo de viajeros y el número de equilibrio prefijado.

De este modo, se establecía un precio máximo para la Administración, resultado de multiplicar la tarifa técnica, que se fijó en 1,42 euros, sin IVA, por billete expedido, y un número máximo de viajeros de equilibrio anual. Para el primer año el número de viajeros de equilibrio se concretó en 1.100.000, por lo que el precio para ese ejercicio sería de 1.562.000 euros, sin IVA. En los diez primeros años de la concesión dicho número máximo de viajeros se incrementaría en un 2% anual, alcanzando el número de 1.314.604, que se mantendría constante a partir de entonces. Además se preveía que la tasa interna de retorno de los diez primeros años, es decir, la rentabilidad de la concesión, no podría ser inferior al 4%. Asimismo, se concretaba una fórmula polinómica para la revisión de precios en función de los correspondientes índices de inflación.

Al respecto debe señalarse que, conforme al artículo 156 del TRLCAP, la modalidad de concesión en la contratación de la gestión de los servicios públicos es aquella por la que el empresario gestiona el servicio a su propio riesgo y ventura, lo que implica que ha de asumir como propio el riesgo de que la utilización del servicio por los usuarios potenciales no sea suficiente para obtener los ingresos que permitan cubrir los costes de dicha explotación.

En este sentido, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en la Sentencia de 10 de marzo de 2011, dictada en el asunto C -274/09, indicaba las características que definen un contrato de concesión frente a uno de servicios, señalando que la calificación de concesión de servicios requiere que la entidad adjudicadora transfiera al concesionario la totalidad o, al menos, una parte significativa del riesgo que corre. Asimismo, añadía que el riesgo de explotación económica del servicio debe entenderse como el riesgo de exposición a las incertidumbres del mercado que puede traducirse, entre otros, en el riesgo de que los ingresos no cubran íntegramente los gastos de explotación.

En el caso del contrato fiscalizado, el PCAP declaraba que el concesionario correría con los riesgos inherentes a los costes del servicio *“en sus aspectos de explotación, conservación y financiación”*. De acuerdo con ello, en sucesivos párrafos detallaba que *“el concesionario asume el riesgo y ventura derivado de las labores de conservación [...] de la evolución de las condiciones financieras del mercado [...] y] de la adquisición del material móvil (autobús y tranvía)”*.

Sin embargo, los riesgos derivados de la escasez de ingresos por baja demanda los soportaba el Ayuntamiento, al garantizarse en el PCAP unos ingresos y una rentabilidad mínima para el contratista independientemente del número efectivo de usuarios del servicio. Para ello se establecía una liquidación anual, consistente en aplicar la tarifa técnica a la diferencia entre el número efectivo de viajeros y el número de equilibrio prefijado y que, por tanto, completaba los ingresos que obtendría el concesionario por el número de usuarios reales del servicio -abonados bien directamente por los usuarios del transporte de acuerdo con las tasas aprobadas, bien por el Ayuntamiento mediante el pago de una subvención, fijada en el importe equivalente a la diferencia entre el total cobrado de los usuarios y el importe resultante de aplicar la tarifa técnica al número de viajeros efectivos del mes-.

El PCAP estableció seis criterios de adjudicación. Tres de esos criterios consistían en la *“oferta económica de la tarifa técnica”*, el *“número de viajeros de equilibrio”* y las *“contrapartidas a favor de la Administración”*, para cuya valoración se estableció un método en función de la baja media de todas las ofertas presentadas. La valoración en torno a la media y no atendiendo a las mayores bajas no se ajustaba al principio de economía en la gestión de fondos públicos, puesto que los dos primeros parámetros eran los determinantes para calcular la cantidad a abonar en concepto de liquidación anual.

Por otra parte, existían contradicciones entre el PCAP y sus documentos adjuntos y el PPT. Así, mientras en la cláusula 1 del capítulo II del PPT se establecía que los tranvías debían ser *“preferentemente de nueva construcción”*, el PCAP exigía en su cláusula 29.1, sin excepción, que fueran nuevos. De acuerdo con el orden de prelación fijado en el PCAP, tenía preferencia lo dispuesto en dicho documento frente a lo indicado en el PPT.

Licitación

La licitación se publicó en el BOP el 24 de noviembre de 2004, haciendo así uso de la posibilidad prevista en el artículo 78.1 del TRLCAP, que habilita a las entidades locales a sustituir la publicidad en el Boletín Oficial del Estado en el caso de contratos no sujetos a publicidad

comunitaria, si bien la naturaleza del servicio público cuya gestión era objeto de concesión hubiera hecho conveniente su publicación en este último con la finalidad de promover una mayor concurrencia.

A esta convocatoria se presentó una única oferta. A la vista de los informes del técnico municipal y del Interventor municipal, la Mesa de Contratación propuso, el 2 de febrero de 2005, declarar desierto el concurso, por cuanto la oferta presentada no se ajustaba a las condiciones exigidas en el PCAP. En concreto, por no asumir la totalidad de costes previstos en el proyecto constructivo y en el PCAP, así como por no incluir en la oferta las inversiones en equipos y tecnologías vinculadas a la explotación, tales como los equipos embarcados en los vehículos del tranvía para su conexión con el control semafórico en cruces y emplazamientos o la extensión del sistema de ayuda a la explotación (SAE) a la línea de autobús, que tendría relevancia en la adjudicación del procedimiento negociado que se tramitaría con posterioridad.

El Pleno resolvió el 7 de febrero de 2005 declarar desierto el concurso.

Procedimiento negociado para la contratación de la concesión

El mismo día que el Pleno municipal acordó declarar desierto el concurso para la adjudicación de la gestión del servicio tranviario, decidió convocar un procedimiento negociado sin publicidad, amparado en el artículo 159.2.e) del TRLCAP, precepto que prevé que se acuda a este procedimiento por no haberse declarado admisible la única oferta que se presente, y sujeto, por lo tanto, a que no se modifiquen de forma sustancial las condiciones originales del contrato y a que la adjudicación se efectúe por precio no superior al que hubiera sido objeto de la licitación primera.

El Pleno aprobó el 21 de febrero de 2005 el PCAP, el PPT –ambos sin más variaciones respecto de los del concurso que las derivadas del cambio de procedimiento y forma de adjudicación–, el expediente y la apertura del procedimiento negociado sin publicidad, acordándose invitar a un mínimo de tres empresas a concurrir al mismo.

Dicha aprobación se realizó previa certificación de la Intervención municipal, el 16 de febrero de 2005, de existencia de crédito suficiente, sin que se mencionaran las cantidades que el Ayuntamiento comprometería en ejercicios futuros. La Intervención en el informe de 20 de octubre de 2004, sobre el PCAP del concurso, estimaba los pagos que deberían satisfacerse al contratista en 437.800 euros o 638.000 euros, respectivamente, según distintos supuestos⁴⁸. Estas cifras incluso resultaron sistemáticamente superadas, puesto que al quedar la cifra de viajeros real por debajo del número de equilibrio previsto, el Ayuntamiento tuvo que afrontar los pagos sustitutos correspondientes.

El Ayuntamiento remitió invitaciones a la UTE previamente participante en el concurso declarado desierto, a sus tres integrantes y a otras cuatro empresas, concediéndoles un plazo de doce días hábiles desde la recepción de la invitación para la presentación de proposiciones. En dicho plazo, breve para un contrato tan complejo y sujeto a una documentación tan extensa, solo presentó oferta el mismo licitador que había participado en el concurso anterior.

⁴⁸ Los escenarios alternativos tomaban un precio medio del billete pagado por usuario de 1,022 euros (que figuraba en el estudio técnico-económico para la aprobación de la tasa), y de 0,84 euros (igual a la media aritmética de tarifas), respectivamente, aplicable a un número de viajeros de 1,1 millones al año.

Pese a que el 18 de marzo de 2005 el Alcalde designó a los Concejales Delegados de Transportes y de Urbanismo como “*las personas que han de negociar con la UTE presentada los términos del contrato*”, no constan actas de sus reuniones. Únicamente se tiene constancia de la existencia de un documento denominado “acta de la Mesa de Contratación” carente de firma –en el que se indica la asistencia del Concejale Delegado de Transportes–, de 22 de marzo de 2005, en el que figura que la UTE planteó la escasa rentabilidad del servicio y la necesidad de aumentar los ingresos, sugiriendo elevar la tarifa técnica a 1,80 euros por viaje, sin IVA, u obtener alguna subvención de la Junta de Andalucía, o bien reducir costes mediante la disminución de frecuencias o posponiendo el establecimiento del SAE hasta la puesta en funcionamiento de la fase II. Como conclusión de esta reunión, se solicitó a la licitadora una nueva oferta en la que se contemplase posponer el establecimiento del SAE hasta la fase II.

Debe indicarse al respecto que el PCAP incluyó una cláusula, denominada “*criterios de adjudicación/valoración*”⁴⁹, en la que se indicaba que tales criterios serían objeto de negociación. Del acta citada anteriormente, resulta que no solo no se llevó a cabo negociación alguna en relación con dichos criterios, como requería el artículo 92.3 del TRLCAP, sino, que, por el contrario, se acordó la modificación de determinadas condiciones o requerimientos contenidos en los pliegos en beneficio del licitador, como era el posponer el establecimiento del SAE pese a que su instalación se preveía en el PCAP como requisito para la gestión y explotación del servicio, lo que resulta contrario a los principios de igualdad y transparencia en la licitación⁵⁰.

Respecto del número de unidades móviles de tranvía, debe manifestarse que los planes económico-financieros integrantes de la oferta se realizaron contando con la adquisición de dos tranvías y tres autobuses. Dicho número de tranvías era conforme a los mínimos previstos en los PCAP y PPT, si bien inferior al previsto en el Proyecto de Implantación al que debería ajustarse la gestión del servicio, el cual constituía el objeto del contrato.

El 29 de marzo de 2005 el licitador presentó un escrito de aclaraciones con un nuevo plan económico-financiero de la explotación. El mismo día emitieron informe el técnico municipal y la Intervención municipal, manifestando esta última que en la oferta se seguían manteniendo ciertas deficiencias, como la falta de justificación de los importes estimados para los distintos conceptos de coste, imposibilitando su verificación, o la estimación de coste cero para conceptos como los neumáticos o la energía eléctrica de las instalaciones, sin que conste que dichas deficiencias fueran posteriormente subsanadas.

Con tal fecha se reunió la Mesa de Contratación que, de nuevo, según resulta del acta de dicha reunión, debatió sobre el equilibrio económico de la concesión y el cumplimiento de los pliegos. Así, en la misma, el Presidente de la Mesa preguntó si la oferta presentada se ajustaba al Pliego de condiciones aprobado y si la oferta económica garantizaba el equilibrio económico de la concesión, respecto de lo que el Interventor indicó que en la oferta presentada por las empresas

⁴⁹ Los criterios de adjudicación/valoración fueron: oferta económica, menor número de viajeros de equilibrio en los diez primeros años de la concesión, estudio económico financiero y de viabilidad empresarial, propuesta de plan de explotación, contrapartidas económicas a favor de la Administración y plazo de puesta en servicio del transporte.

⁵⁰ En las alegaciones, el informe del Área de Contratación aportado por el Alcalde actual del Ayuntamiento de Vélez-Málaga, señala que la comisión negociadora pudo haber entendido que la entrada en funcionamiento del SAE en la fase II encajaba entre los aspectos negociables. Debe indicarse al respecto que, teniendo en cuenta los aspectos objeto de negociación previstos en el PCAP, el referido extremo no era un criterio negociable, así como tampoco las nuevas fórmulas de penalización en caso de incumplimiento de los requisitos de calidad a las que se hace referencia en el informe del Área de Contratación.

se garantizaba el equilibrio económico, si bien no se justificaban algunas partidas de gastos de mantenimiento. El Concejal Delegado de Infraestructuras manifestó que era difícil estimar a priori si al inicio de la concesión se podía producir desequilibrio económico, pues era una cuestión incierta, pero que con los datos y estudios realizados la implantación del tranvía sería un acierto.

Finalmente la Mesa, previo informe del Ingeniero municipal, de la Intervención y de la Secretaría General en los que se manifestaba que la oferta cumplía el PCAP, acordó considerar aceptable la oferta y proponer su adjudicación al órgano de contratación. La realidad demostró posteriormente que la viabilidad de la concesión era cuestionable, como se detalla en los siguientes epígrafes de este Proyecto de Informe⁵¹. La dificultad de la estimación *a priori* de la viabilidad económica de un servicio público no rebaja su importancia, sino que, por el contrario, exige mayor prudencia al realizarla y al valorar sus resultados.

De acuerdo con esta propuesta, el Pleno acordó el 4 de abril adjudicar el contrato a la única oferta presentada, reconociendo como "*condiciones negociadas: [...] que el SAE (sistema de ayuda a la explotación) entre a funcionar a partir de la segunda fase, y no, en la primera, tal como venía inicialmente previsto en el pliego, formando parte de la cláusula 21.1, criterio 3, relativo a propuesta del Plan de Explotación*". Estas variaciones en las condiciones originales del contrato, además de vulnerar el artículo 159.2.e) del TRLCAP, en el que se había justificado la utilización del procedimiento negociado sin publicidad, contravenían los principios de transparencia, igualdad, no discriminación y concurrencia.

La garantía definitiva se constituyó por importe de 58.560,00 euros, cantidad prevista en el PCAP y que representó un 0,78% sobre la inversión inicial del concesionario, que ascendió a 7.502.662,00 euros⁵². Como se indicó anteriormente, aun cuando el artículo 38 del TRLCAP establecía que las garantías se fijarían por el órgano de contratación en el PCAP, a la vista de la naturaleza, importancia y duración del servicio, en el expediente no se incluyó documentación alguna en la que se reflejasen los cálculos efectuados para cuantificarlas en esos importes.

El contrato se formalizó el 14 de septiembre de 2005, cuatro meses después de que se adjudicara incumpliendo con ello el plazo de un mes previsto en el artículo 54 del TRLCAP, con la sociedad anónima constituida al efecto el 26 de abril de 2005 por los miembros de la UTE adjudicataria al amparo de lo previsto en el artículo 232.3 del TRLCAP y en el PCAP.

Como se preveía en el PCAP, la gestión del servicio se realizaría por un plazo de 25 años, con una tarifa técnica de 1,42 euros por viaje, sin IVA, y un número de viajeros de equilibrio de 1.100.000 al año, y con dos unidades móviles de tranvía.

Al día siguiente a la formalización comenzó el servicio en las líneas 1, 2 y 3 de autobús, mientras que la línea 4 del tranvía entró en funcionamiento el 19 de octubre de 2006, tras finalizar las pruebas el 29 de septiembre de ese mismo año.

⁵¹ En las alegaciones, el actual Alcalde del Ayuntamiento de Vélez-Málaga señala que el proyecto tranviario era y ha sido viable. Sin embargo, tal y como se expone en este Proyecto de Informe de fiscalización, con posterioridad a la puesta en marcha del tranvía, la Junta de Gobierno Local aprobó la modificación del contrato de concesión, acordando la suspensión del servicio tranviario para evitar un endeudamiento insostenible presupuestariamente para las arcas municipales.

⁵² Gastos iniciales, indemnización por resolución de la concesión anterior, inversiones en instalaciones y elementos del taller y adquisición del material móvil.

La puesta en servicio del tranvía se realizó sin que se hubiera presentado por la concesionaria la documentación técnica exigida en el apartado 1.1 del capítulo III del PPT, que preveía su presentación seis meses antes de la entrada en servicio del sistema. Esta documentación no se entregó hasta el 12 de marzo de 2007, aprobándose por Decreto de la Alcaldía de 14 de agosto de 2007⁵³.

Incidencias en la ejecución del contrato

No habiéndose aún formalizado el contrato, se puso de manifiesto que la prestación del servicio tranviario, con las debidas garantías de seguridad, calidad y disponibilidad, requería disponer de tres unidades móviles y un SAE, operativo desde el inicio de la puesta en funcionamiento del tranvía, extremo que fue objeto de informe de reparo de 14 de septiembre de 2009 por la Intervención.

Asimismo, la escasa rentabilidad del servicio o, lo que es lo mismo, la infravaloración de su coste real al calcular una tarifa técnica de 1,42 euros por viaje, sin IVA, era una cuestión que se reveló desde la licitación del contrato. De hecho, el 3 de diciembre de 2004, después de publicado el anuncio de licitación del concurso inicial y sin haber concluido el plazo de recepción de ofertas, el Alcalde solicitó a la COPT la colaboración en la financiación del material móvil para la línea de tranvía. La solicitud se motivaba en que se había procedido a la resolución por mutuo acuerdo de la concesión de transporte público de viajeros existente, con el consiguiente coste económico. De esta manera, el proyecto planteado adquiriría una dimensión económica que hacía recomendable solicitar una ayuda financiera que permitiese mantener el precio del billete para el ciudadano en un nivel aceptable.

En una reunión celebrada el 11 de mayo de 2005, a la que asistieron representantes del Ayuntamiento, de FFCCA, de GIASA, de las empresas adjudicatarias del contrato de concesión y de la empresa suministradora de las unidades móviles –cuando aún no se había formalizado el contrato–, el representante municipal afirmó que al no ser rentable la explotación había sido necesario reducir a dos el número de vehículos, poniendo en cuestión, de este modo, que el servicio se prestara únicamente con dos unidades móviles.

Precisamente, la necesidad de esa tercera unidad motivó que el 21 de noviembre de 2005 se solicitara por el Ayuntamiento al concesionario la adquisición de una unidad móvil de tranvía adicional, amparándose en la cláusula 9.2 del PCAP, relativa a las modificaciones del servicio público a instancia de la Administración. En dicha cláusula se preveía que la Administración podría exigir todas las modificaciones en la prestación de los servicios que estimara oportunas con el fin de mejorar los mínimos, entre los que se citaba el número de vehículos.

Al respecto ha de indicarse que el artículo 101 del TRLCAP disponía que *“una vez perfeccionado el contrato, el órgano de contratación solo podrá introducir modificaciones por razón de interés público en los elementos que lo integran, siempre que sean debidas a necesidades nuevas o causas imprevistas, justificándolo debidamente en el expediente”*.

Por su parte, el artículo 163 del TRLCAP, que regulaba la modificación del contrato de gestión de servicios públicos, posibilitaba que la Administración modificase *“por razones de interés público*

⁵³ En concreto, los Planes de Gestión de la Operación y de Aseguramiento de la Calidad y la Seguridad. El Plan de Gestión de la Operación se aprobó con la salvedad de las frecuencias del tranvía, instando al concesionario a incrementarlas para respetar los pliegos.

las características del servicio contratado y las tarifas que han de ser abonadas por los usuarios” y, que cuando las modificaciones afectasen al régimen financiero del contrato, la Administración compensase al contratista “de manera que se mantenga el equilibrio de los supuestos económicos que fueron considerados como básicos en la adjudicación del contrato”.

Poniendo en conexión este precepto con la disposición general del artículo 160 TRLCAP, que establecía que el contratista estaba obligado a prestar el servicio público con estricta sujeción a las características establecidas en el contrato, resulta que, tratándose de un contrato de gestión de servicios públicos, que por esencia implica entregar la prestación de un servicio de titularidad de la Administración a un contratista durante un plazo de tiempo que puede llegar a ser muy prolongado, aquella gozaba de un amplio poder discrecional para modificar el contrato cuando surgieran necesidades imprevistas no contempladas inicialmente que hicieran necesaria la modificación.

Igualmente, el artículo 127 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955 –precepto que, como todo el Título III del que forma parte, fue declarado expresamente en vigor por la Disposición Derogatoria única, apartado 1. f) del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en la medida en que no se opusiera a lo establecido en el TRLCAP y en el RGLCAP–, disponía que *“La Administración concedente ostentará, sin perjuicio de las que procedan las siguientes potestades (...): Ordenar discrecionalmente, como podría disponer si gestionase directamente el servicio, las modificaciones en el concedido que aconseje el interés público y, entre otras: a) la variación en la calidad, cantidad, tiempo o lugar de las prestaciones en que el servicio consista y b) la alteración de las tarifas a cargo del público y en la forma de retribución del concesionario”*, si bien la Corporación deberá, como señala el apartado 2.2º *“mantener el equilibrio financiero en la concesión”*.

De este marco normativo se concluye que en los contratos de gestión de servicios públicos el *ius variandi* de la Administración es más intenso que en el resto de contratos administrativos típicos. Pero que, sin embargo, no pueden ser alteradas, mediante la modificación de los contratos, las bases y los criterios a los que responde la adjudicación de los contratos mediante el sistema de licitación pública, como se hizo en este caso con la adquisición de una unidad móvil de tranvía adicional. De modo que, celebrada mediante licitación pública la adjudicación de un contrato, la solución que se presenta por el adjudicatario, en cuanto a precio y demás condiciones, no puede ser alterada por vía de modificación, ya que ello supone un obstáculo a los principios de libre concurrencia y buena fe que deben presidir la contratación de las Administraciones Públicas, teniendo en cuenta que los licitadores distintos del adjudicatario podían haber cambiado sus proposiciones si hubieran sido conocedores de la modificación que posteriormente se produjo. Debe tenerse en cuenta que las empresas potencialmente interesadas en participar en el concurso inicialmente celebrado, así como las que fueron posteriormente invitadas en el procedimiento negociado valoraron concurrir a la licitación considerando las condiciones previstas en el PCAP y, por tanto, la viabilidad y rentabilidad del servicio con dos unidades móviles, que eran las previstas en ambos pliegos.

Además, ha de añadirse que la necesidad de una tercera unidad móvil no se debió a necesidades nuevas o causas imprevistas, ya que, como se ha indicado anteriormente, el Proyecto de Implantación preveía la puesta en servicio de tres unidades. Precisamente, el escrito del Alcalde solicitando un tercera unidad de tranvía señalaba que *“la COPT ha adjudicado la 2ª fase de las obras [...] junto a que durante los primeros meses de explotación son frecuentes las incidencias con el tráfico peatonal y rodado que con él coexisten, hace recomendable la disposición de una tercera unidad de tranvía en reserva”*, cuando la futura puesta en funcionamiento de la fase II del

tranvía era ya conocida por el Ayuntamiento al licitarse el contrato de gestión del servicio público, por lo que, desde un principio, debería haberse previsto la necesidad de esa tercera unidad móvil.

Por otra parte, ha de señalarse que la modificación se llevó a cabo sin observar la tramitación prevista en el PCAP, que requería la elaboración por el concesionario de un cuadro de explotación, así como en los artículos 102 del RGLAP en relación con el 101 del TRLCAP, que exigían la elaboración de la correspondiente memoria explicativa que justificase su necesidad, la desviación producida, la aprobación por el Pleno, como órgano de contratación, y la fiscalización del gasto correspondiente. Estos extremos fueron observados por la Intervención en un informe de 14 de septiembre de 2009, formulando reparo por omisión en el expediente de requisitos y trámites esenciales.

La modificación tampoco fue objeto de formalización, como debía efectuarse de acuerdo con el artículo 101.2 del TRLCAP, ni la garantía definitiva se reajustó, conforme el artículo 42 del texto legal, para que guardase la debida proporción con el precio del contrato resultante de su modificación.

Las tres unidades móviles se recibieron en las instalaciones de Vélez-Málaga el 15 de diciembre de 2005, el 30 de marzo y el 27 de septiembre de 2006, respectivamente, finalizando las pruebas el día 29 de septiembre de 2006.

Respecto del SAE, la otra condición que se modificó en la negociación con la UTE adjudicataria, el jefe del Servicio Municipal de Infraestructura reconoció, en su informe de 22 de diciembre de 2008, referido al reequilibrio económico de la concesión, que *“se comprueba durante la fase de pruebas que es imposible operar el sistema sin poner en funcionamiento el SAE, con el que está diseñada la infraestructura del tranvía. En base a ello desde el comienzo de la explotación se ha operado con el SAE en funcionamiento, para lo cual se ha tenido que disponer el personal necesario”*.

Al igual que las unidades móviles, la necesidad de incorporar el SAE desde el comienzo de la explotación no se debió a necesidades nuevas o causas imprevistas, pues esta venía inicialmente prevista en el PCAP y en el Plan de Explotación. Como se ha indicado anteriormente, el Pleno municipal adjudicó el contrato, acordando expresamente que el SAE entrase a funcionar a partir de la segunda fase, y no, en la primera, tal como venía inicialmente previsto, siendo todo ello consecuencia de las conversaciones entabladas con el adjudicatario.

La puesta en funcionamiento del SAE desde el comienzo de la explotación se efectuó sin que se tramitara expediente alguno para modificar el contrato, como requerían los artículos 101 del TRLCAP y 102 del RGLCAP, ni fue objeto de formalización, contrariamente a lo dispuesto en el artículo 101.2 del TRLCAP. Tampoco consta que se solicitara por órgano alguno de la Administración, por lo que solo ha podido acreditarse su puesta en funcionamiento con los informes emitidos con posterioridad y la convalidación por el Pleno municipal del gasto adicional ocasionado por el aumento de las prestaciones.

La Intervención, en un informe de 14 de septiembre de 2009, se pronunció sobre la puesta en funcionamiento del SAE desde el comienzo de la explotación y el correspondiente coste de personal, concluyendo que confluían en este supuesto los requisitos establecidos por la jurisprudencia del Tribunal Supremo para evitar a la empresa concesionaria el enriquecimiento injusto de la Administración.

Por otra parte debe indicarse que, en el periodo 2006 a 2014, se facturó en concepto de servicios nocturnos y especiales de autobús un total de 122.002,91 euros, gestionados por el concesionario

fuera del contrato de concesión del servicio municipal de transporte urbano de viajeros. Solicitada información al Ayuntamiento de Vélez-Málaga sobre estos servicios, este ha manifestado que se trataba de contratos menores, sin que se haya aportado documento alguno acreditativo de la aprobación de los mismos, ni de su régimen económico de pago al titular de su explotación.

Sin perjuicio de la peculiaridad de las necesidades a atender con los servicios nocturnos y especiales, las prestaciones objeto de los mismos, por su naturaleza, parecen integrarse en las propias del servicio general de transporte, lo que hubiera hecho procedente que se hubieran incluido en el contrato de concesión del servicio municipal de transportes. Ello hubiera requerido que se tramitara la correspondiente modificación contractual, con arreglo a lo dispuesto en los artículos 101 y 163 del TRLCAP y en el PCAP del contrato de concesión, que preveía que las modificaciones del servicio que se llevaran a cabo requerían un estudio previo y su aprobación por el órgano de contratación. Debe señalarse a este respecto que, de acuerdo con su PCAP regulador, el objeto del contrato de concesión del servicio municipal de transporte consiste en la gestión de dicho servicio, abarcando, entre otros, su puesta en marcha y explotación. Asimismo, la cláusula 9.2 del PCAP prevé que la Administración puede exigir todas las modificaciones en la prestación de los servicios que estime oportunas con el fin de mejorar los mínimos, ya se refiriera a itinerarios, frecuencias, paradas, horarios, etc⁵⁴.

En algunos casos los servicios nocturnos y especiales se facturaron por horas o a tanto alzado, mientras que en otros, lo fueron según la tarifa técnica vigente en la concesión de transporte público, descontando lo cobrado de los usuarios, a unas tarifas distintas de la tasa fijada en la Ordenanza fiscal. Por ello, no se ha podido determinar si el importe facturado por los servicios nocturnos y especiales fue superior o inferior al que hubiera correspondido en concepto de subvención mensual y liquidación anual de haberse incluido estos servicios en el contrato de concesión, pues habría sido preciso para ello la revisión de la tarifa técnica del servicio para reequilibrar económicamente los costes de la prestación de estos servicios para el concesionario.

Suspensión del servicio de tranvía y modificación del contrato

El 27 de marzo de 2009, dos años y cinco meses después de la entrada en funcionamiento de la fase I, se produjo la recepción de conformidad por parte del Ayuntamiento de las obras de infraestructura de la fase II del tranvía de Vélez-Málaga.

A dicha fecha no se había planificado ni existían previsiones para la puesta en servicio del nuevo tramo. De hecho, la documentación que consta en los archivos municipales relativa a esta cuestión data de un año después. En concreto, se trata de una propuesta económica de 19 de abril de 2010, elaborada por la concesionaria, sobre la puesta en explotación de esa fase, así como un informe económico, de 14 de mayo del mismo año, también de la concesionaria, sobre dos alternativas de puesta en explotación del tramo adicional, que decía responder a una solicitud del Ayuntamiento de 22 de abril.

⁵⁴ En el trámite de alegaciones, tanto el actual Alcalde del Ayuntamiento de Vélez-Málaga en un informe elaborado por el Coordinador de Juventud, como el que fuera Alcalde de la localidad en los periodos entre junio de 2007 y octubre de 2008 y junio de 2011 junio de 2015, exponen las razones que motivaron el servicio nocturno -fundamentalmente, ofrecer un servicio de transporte público durante los fines de semana a los jóvenes-. Estas razones, que no se ponen en cuestión en el Proyecto de Informe de Fiscalización, sin embargo, no justifican la realización de la prestación separadamente del contrato de concesión de servicio público de transporte municipal.

Además de estos documentos, figuran otros estudios posteriores, referidos ya a la sustitución del transporte en tranvía por un aumento de las líneas de autobuses. En concreto, constan sendos informes del técnico municipal, de 21 de diciembre de 2011 y de 12 de marzo de 2012; el primero, sobre una propuesta de la concesionaria para la suspensión del funcionamiento del tranvía y, el otro, sobre otra propuesta, en este caso de “funcionamiento esporádico”⁵⁵, en los que se concluía que el servicio de transporte en tranvía, comparado con el prestado mediante autobuses, no solo no compensaba el coste de su construcción e implantación, sino que era incluso de inferior alcance y calidad.

Así, ambos informes, prácticamente idénticos, eran favorables a las respectivas propuestas del concesionario, planteando que la suspensión o el funcionamiento esporádico del tranvía, respectivamente, *“es de interés para el Ayuntamiento debido al alto coste de explotación que esta línea representa, coste que aún sería más elevado si se pusiera en funcionamiento la 2ª fase [...] Esta línea no solo no llega a la zona norte de Vélez-Málaga, sino que gran parte de su trazado es periférico, no discurrendo por zonas próximas al centro de gravedad de la población. Como consecuencia de ello y de la baja frecuencia de paso de esta línea (elevar la frecuencia tendría un coste muy alto), la relación coste de explotación de la línea/viajero es demasiado elevada e inasumible”*. Respecto del servicio de autobús sustitutivo dice *“que mejorando las [líneas] existentes, den un servicio a menor coste [...], con mayor frecuencia, más flexible y que cubra mejor en su recorrido las zonas de mayor población”*.

En febrero de 2012 el Concejal Delegado de Transportes y Movilidad formuló una propuesta de modificación del servicio de transporte de viajeros, señalando que el servicio público no cubría las necesidades existentes, no prestándose un servicio adecuado y resultando sumamente costoso, ya que el número de viajeros que fundamentaba dicha prestación no se correspondía con la realidad y con el plan de viabilidad aprobado en su día. Añadía que este hecho estaba provocando un endeudamiento insostenible presupuestariamente para las arcas municipales, concluyendo, al igual que en los informes anteriormente indicados, que el servicio de autobús daría un servicio a menor coste, con mayor frecuencia, más flexible y que cubriría mejor en su recorrido las zonas de mayor población.

El 26 de abril de 2012 la Junta de Gobierno Local⁵⁶ aprobó modificar el servicio⁵⁷, de acuerdo con la propuesta formulada por el Concejal Delegado de Transporte y Movilidad; así como el plan de

⁵⁵ En el primero de los informes se señala que se refiere a una propuesta de la concesionaria de 19 diciembre de 2011, que, a su vez, respondería a solicitudes del Ayuntamiento de fechas 26 de octubre, 7 de noviembre y 18 de noviembre de 2011, no constando en el expediente ni las solicitudes ni la propuesta de la contratista. El informe de marzo de 2012, por su parte, se refiere a un plan de explotación y estudio justificativo del cálculo de la nueva tarifa de equilibrio del servicio de transporte que la concesionaria presentó el 27 de febrero, en respuesta a la solicitud del Concejal Delegado de Transporte y Movilidad, sin fecha, remitida por el Alcalde al concesionario el 22 de febrero de 2012, expresando que se ponía fin y se sustituía cualquier petición o respuesta formulada por cada una de las partes con anterioridad. Dicha solicitud planteaba la necesidad de mejorar el servicio y de aligerar una carga económica difícilmente asumible por el presupuesto municipal, reordenando el servicio de autobuses y dejando la circulación de tranvías *“de forma puntual”* para *“momentos punta de la demanda de transporte”*.

⁵⁶ La Junta de Gobierno Local devino órgano de contratación a partir del acuerdo del Pleno del Parlamento de Andalucía de 25 de enero de 2012, por el que se decide la inclusión del municipio de Vélez-Málaga en el régimen de organización de los municipios de gran población, previsto en el título X de la LRBRL.

⁵⁷ El que fuera Alcalde del Ayuntamiento de Vélez-Málaga en los periodos junio de 2007 a octubre de 2008 y de junio de 2011 a junio de 2015 expone en sus alegaciones que se interpuso recurso contra el acuerdo de 26 de abril de 2012 y que el Juzgado Contencioso-Administrativo nº 2 dictó el Auto de 18 de abril de 2013 y, posteriormente, la Sentencia 334/2014, de 31 de julio, declarando, en esta última, la conformidad en derecho de la modificación contractual efectuada. Este extremo en ningún momento se cuestiona en el Proyecto de Informe.

explotación de la nueva red de transporte urbano colectivo de viajeros presentado por la concesionaria; y la nueva tarifa de equilibrio del servicio⁵⁸.

Respecto de las premisas formuladas por la concesionaria el Ayuntamiento acordó:

- Adscribir al servicio tres autobuses.
- Fijar los periodos de prestación del servicio tranviario, de tal forma que este se adaptase al nivel de demanda y a su repercusión económica.
- Asumir el coste del mantenimiento de las infraestructuras tranviarias ubicadas fuera de las instalaciones que utilizara el concesionario y, cuando acordase poner en funcionamiento la línea del tranvía por requerirlo la demanda de transporte, evaluaría y asumiría el coste de la puesta en servicio de las infraestructuras tranviarias, cuyo mantenimiento correspondería entonces al concesionario durante el período de funcionamiento.
- Financiar, en su caso, los costes originados por la finalización de los contratos con terceros asociados al tranvía y por su reanudación.

Por otra parte, la modificación preveía que el Ayuntamiento se haría cargo las responsabilidades derivadas del mal funcionamiento, avería, accidente, etc. de las infraestructuras tranviarias y de los costes ocasionados por la finalización de los contratos con terceros asociados al tranvía.

La modificación se motivó en la necesidad de mantener los principios del servicio público, controlar sus costes y evitar un endeudamiento insostenible presupuestariamente para las arcas municipales; prestar un mejor servicio a los ciudadanos y que pudiera utilizarlo el mayor número posible de vecinos; dar un servicio adecuado a la realidad territorial-poblacional del municipio; así como mejorar la relación coste de explotación de la línea de tranvía/viajero de forma que esta sea asumible. Lo expuesto pone de manifiesto que los estudios que fundamentaron la implantación del tranvía en el municipio de Vélez-Málaga y la viabilidad del mismo no estuvieron debidamente sustentados, resultando inviable según las condiciones convenidas.

El acuerdo de la Junta de Gobierno Local se adoptó sin formalizarse por escrito, como era preceptivo, el informe de la Secretaría General que, en su lugar, emitió, según el propio acta, *"informe verbal [...], por el que pone de manifiesto la imposibilidad de emitir por escrito el informe preceptivo [...] dado que los documentos se han incorporado al expediente a lo largo de toda la mañana del día de hoy, y el último lo ha sido a las 13,50 horas, manifestando que presta su conformidad a tal efecto al informe jurídico emitido por el Jefe de Servicio del Área de Contratación de fecha 24-04-12"*.

El informe de la Intervención, por su parte, señalaba ciertas carencias de la propuesta en cuanto a la certidumbre de los costes que debían asumir las partes, sin que esto le llevara a dictaminar en contra de la misma.

⁵⁸ El que fuera Alcalde del Ayuntamiento de Vélez-Málaga en los periodos junio de 2007 a octubre de 2008 y de junio de 2011 a junio de 2015 alega que solicitó ayuda a la Junta de Andalucía para financiar de forma conjunta con el Ayuntamiento el déficit de explotación del servicio municipal de transporte, sin que dicha petición fuera atendida. Acompaña escritos de 17 de octubre y 10 de noviembre de 2011 y 22 de mayo de 2012 en los que solicita la referida ayuda, así como la respuesta de la Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía a los dos primeros, de 15 de noviembre de 2011.

Para determinar la nueva tarifa técnica de reequilibrio económico de la concesión, el informe del Servicio de Fiscalización de Organismos Autónomos, de 26 de abril de 2012, cuantificó las reducciones de costes que la modificación del servicio originaría en la estructura de costes anuales del servicio, y que constituyeron la motivación principal de la modificación del servicio, conforme al detalle del siguiente cuadro:

Cuadro 10. Costes modificados en la estructura de costes anuales del servicio de transportes, por la modificación del servicio (ejercicio base: 2005)

(Importe en euros)

	Coste con tranvía	Coste sin tranvía	Ahorro
Personal	872.250,75	800.090,75	72.160,00
Mantenimiento			
de infraestructuras	10.000,00	0,00	10.000,00
de catenaria	20.000,00	0,00	20.000,00
de unidades móviles	80.000,00	0,00	80.000,00
Limpieza			
de infraestructuras	40.000,00	0,00	40.000,00
de unidades móviles	18.400,00	0,00	18.400,00
Seguro de tranvías	22.000,00	0,00	22.000,00
Suministro eléctrico tranvías	110.000,00	0,00	110.000,00
Reducción gastos explotación y mantenimiento			372.560,00
Combustible	50.000,00	117.410,35	(67.410,35)
Seguro de autobuses	18.000,00	36.000,00	(18.000,00)
Mantenimiento de autobuses	20.000,00	46.964,14	(26.964,14)
Externalización personal mantenimiento autobuses	0,00	70.000,00	(70.000,00)
Limpieza de autobuses	21.600,00	43.200,00	(21.600,00)
Aumento gastos explotación y mantenimiento			(203.974,49)
AHORRO ANUAL NETO			168.585,51

Fuente: Elaboración propia a partir del informe del jefe de servicio de fiscalización de organismos autónomos de 26 de abril de 2012.

La exclusión del abono de 110.000 euros al año de gastos de mantenimiento de las infraestructuras y material móvil del tranvía representaba una reducción para el concesionario en el coste del servicio de transporte, eliminando tales costes del cómputo de la tarifa técnica de equilibrio de la concesión, pasando a asumirse directamente por el Ayuntamiento.

Con la modificación del contrato se reducían los costes asumidos por la concesión. La carga financiera del servicio para el Ayuntamiento no disminuyó con la misma, al incrementarse la tarifa técnica en 2 céntimos por viajero de equilibrio debido a los costes de amortización, mantenimiento y explotación de los tres autobuses adicionales adquiridos para la prestación del servicio público⁵⁹.

⁵⁹ El que fuera Alcalde del Ayuntamiento de Vélez-Málaga en los periodos junio de 2007 a octubre de 2008 y de junio de 2011 a junio de 2015 alega que la modificación del contrato como consecuencia de la suspensión del servicio tranviario tuvo como objetivo la mejora del servicio de transporte con los tres nuevos autobuses. Debe señalarse que el Proyecto de Informe en ningún momento cuestiona la finalidad de la modificación.

La modificación se formalizó el 30 de mayo de 2012, interrumpiéndose la circulación del tranvía el día 4 de junio, sin que, a fecha de febrero de 2017, haya vuelto a circular.

II.2. RÉGIMEN ECONÓMICO DEL FUNCIONAMIENTO, MANTENIMIENTO Y SUSPENSIÓN DEL TRANVÍA: RELACIONES FINANCIERAS DEL AYUNTAMIENTO CON EL CONCESIONARIO

Como se ha expuesto, de conformidad con el PCAP, el concesionario del servicio público tiene derecho a percibir las siguientes retribuciones:

1. Los cobros a los usuarios del transporte.
2. Una subvención mensual.
3. Una liquidación anual.

Dichas retribuciones determinaban que el concesionario percibiera anualmente un importe equivalente al resultado de multiplicar la tarifa técnica por el número de viajeros de equilibrio, con independencia del número real de estos.

Aunque se preveía en el PCAP, tanto para la subvención mensual como para la liquidación anual, la posibilidad de que estas resultaran positivas o negativas, solo resultarían favorables al Ayuntamiento en el caso de que la tarifa cobrada a los usuarios excediera de la tarifa técnica (para el caso de la subvención mensual), o de que el número de viajeros efectivos en el año superara el número de viajeros de equilibrio establecido en el PCAP (liquidación anual). Lo primero resultó inviable por no haberse ofertado rebaja en la tarifa técnica. Por lo que se refiere al número de viajeros efectivos, este siempre resultó muy inferior al de viajeros de equilibrio, que tampoco se rebajó en la oferta del único licitador -y finalmente adjudicatario de la concesión-, por lo que la posibilidad de una liquidación negativa se evidenció irrealizable.

Por otra parte, el PCAP preveía un régimen transitorio desde el comienzo del servicio, que se prestaría con autobuses, hasta la entrada en funcionamiento de la línea de tranvía. En ese periodo el contratista solo percibiría los ingresos por venta de billetes y abonos.

Se analiza a continuación en este subapartado del Proyecto de Informe, cada una de las retribuciones devengadas por el contratista por la prestación del servicio público de transporte - que, como se ha señalado, constituye una unidad e incluye tanto el servicio de tranvía como el de autobuses-, así como las incidencias en su devengo y percepción durante el periodo en el que el tranvía estuvo en funcionamiento, es decir, entre el 19 de octubre de 2006 y el 3 de junio de 2012; en relación con cada tipo de retribución se estima el importe que sería imputable al servicio de tranvía. Además, se dedica un epígrafe a evaluar la evolución del coste estimado del servicio de tranvía durante el citado periodo y, el último epígrafe de este subapartado, se destina a examinar las relaciones financieras con el concesionario como consecuencia de la suspensión del tranvía, desde el 4 de junio de 2012 y hasta el 31 de diciembre de 2014.

II.2.1. Cobros a los usuarios

Según se ha manifestado en el Subepígrafe II.1.3.1 de este Proyecto de Informe, mediante acuerdo de Pleno de 15 de noviembre de 2004 se aprobó definitivamente la Ordenanza Fiscal Reguladora de las tasas por prestación del servicio público de transporte, en la que se establecía una tasa por billete ordinario de 1,30 euros y diferentes modalidades de bonificación (bono-10,

bono-30, bono-joven y billete unitario pensionista), junto con la no sujeción a la misma de los viajeros menores de cinco años.

La recaudación de la tasa por el servicio público de transporte urbano se realizaba, como establecía el PCAP, por el concesionario como parte de su retribución. A este respecto, debe indicarse que siendo así que la contraprestación exigida a los usuarios de dicho servicio se calificó por el Ayuntamiento como tasa, de acuerdo con la normativa vigente a la fecha⁶⁰, y al ser la misma un recurso tributario propio de la Hacienda Local, de conformidad con el artículo 2 del TRLRHL, su recaudación no podía ser cedida a la empresa gestora del servicio, no siendo posible entonces que la compensación que correspondía abonar por la prestación de la gestión del servicio consistiera en la percepción directa de las tasas por aquella. Por otra parte, no obstante modificarse posteriormente la Ley General Tributaria en relación con esta cuestión por la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, concretamente suprimiéndose el segundo párrafo de su artículo 2.2.a) -lo que determinaba que el elemento diferenciador del tipo de retribución exigible en la prestación de los servicios públicos fuera la modalidad de gestión, de forma que si este se gestionaba de manera indirecta por un concesionario la contraprestación no podía ser calificada como ingreso de derecho público-, el Ayuntamiento no cambió la calificación de la referida tasa, permaneciendo como tal en la actualidad.

Conforme a la disposición transitoria de la citada Ordenanza fiscal, las tarifas de la tasa previstas en dicha disposición serían de aplicación a partir del inicio de la prestación del servicio público de transporte integrado. No obstante, desde la entrada en funcionamiento del tranvía el 19 de octubre de 2006 y hasta el 22 de enero de 2007, el concesionario exigió de manera general a los usuarios 1 euro por viaje, en lugar de la tarifa general de la tasa de 1,30 prevista en la ordenanza reguladora de la tasa del servicio.

Dicha aplicación incorrecta de las tasas, para lo que no existía autorización expresa del órgano competente del Ayuntamiento, se justificó en la imposibilidad de ofrecer al público en ese periodo las tarjetas y los bonos previstos en la Ordenanza, suponiendo una menor recaudación total de 20.759,90 euros en los meses de octubre y noviembre de 2006, que fue asumida por el Ayuntamiento al considerar dicho plazo como razonable para la implantación del sistema de venta y cancelación de bonos, para lo que se incrementó correlativamente en dicho importe la subvención mensual. Los menores cobros a los usuarios de los meses de diciembre de 2006 y enero de 2007 -25.645,18 euros- fueron absorbidos por el concesionario.

Por otra parte, la Ordenanza fiscal preveía la revisión anual de las tarifas de la tasa aplicando el índice de precios al consumo (IPC), si bien únicamente existe constancia de la actualización de las relativas a los tres tipos de bonos en 2007 y 2008, manteniéndose todas ellas invariables desde el año 2008 y hasta el 2016⁶¹, lo que redundaba en que la variación del IPC no haya sido atendida por los usuarios del servicio, al menos en parte, sino íntegramente por el Ayuntamiento incrementándose sus aportaciones por subvención mensual, ya que dicha variación sí se refleja en la actualización por revisión de precios de la tarifa técnica, a la que se hace referencia en el Epígrafe II.2.4 de este Proyecto de Informe.

⁶¹ Tal y como se ha venido señalando a lo largo del Proyecto de Informe, desde el 4 de junio de 2012, fecha de suspensión del servicio de tranvía, el servicio público de transporte urbano de viajeros, ha seguido prestandose exclusivamente por autobuses.

A lo largo del periodo de servicio del tranvía, la recaudación por el concesionario de las tasas de transporte público ascendió a un total de 4.776.154,16 euros. Su evolución, tras la obtención del mayor volumen de ingresos en el ejercicio 2007, fue decreciendo en todos los ejercicios sucesivos, debido a la reducción desde el año 2008 del precio medio por viaje y al descenso de la demanda del servicio en los ejercicios 2008 y 2009 que, tras mantenerse constante en el ejercicio 2010 volvió a decrecer de forma relevante en los ejercicios posteriores, según el detalle del siguiente cuadro:

Cuadro 11. Recaudación por tasas de transporte durante el periodo de circulación del tranvía. Resumen, por ejercicios en los que se prestó el servicio, del total de cobros y estimación de los cobros por tranvía, en atención al porcentaje de viajeros efectivos de este medio sobre el total del servicio.

	<i>(Importes en euros)</i>							
	2006 ¹	2007	2008	2009	2010	2011	2012 ¹	TOTAL
Total Viajeros (A)	191.469	908.857	782.126	701.599	701.064	676.624	248.307	4.210.046
Total cobro (B)	199.039,45	1.065.845,26	896.541,42	798.683,21	786.249,10	755.180,61	274.615,10	4.776.154,16
Precio medio por viaje (B/A)	1,03954	1,17273	1,14629	1,13838	1,12151	1,1161	1,10595	1,13447
Viajeros tranvía (C)	99.038	546.797	480.666	436.487	445.462	433.423	156.495	2.598.368
% Viajeros tranvía (D=C/A)	52%	60%	61%	62%	64%	64%	63%	
Cobros estimados tranvía (BxD)	102.953,84	641.246,08	550.981,53	496.886,17	499.589,33	483.743,77	173.075,63	2.948.476,35

(1) Los datos se refieren al periodo de circulación del tranvía (19 de octubre de 2006 a 3 de junio de 2012).

Fuente: Elaboración propia a partir de facturas y cuadros de demanda de viajeros.

La tendencia de la demanda del tranvía en el periodo fue descendente en todos los ejercicios, excepción hecha de los años 2007 y 2010, mientras que la del autobús fue descendente en todos los ejercicios, lo que determinó el incremento de las aportaciones municipales en concepto de liquidación anual, a las que se refiere con detalle el Epígrafe II.2.3 de este Proyecto de Informe. La representatividad de la demanda del tranvía, respecto del total viajeros del servicio fue ascendiendo desde el 52% alcanzado en 2006, hasta el 64% de los ejercicios 2010 y 2011, siendo la del ejercicio 2012 de un 63%, ligeramente inferior a la de los ejercicios previos.

Para el control del Ayuntamiento sobre el servicio y la recaudación por el concesionario de la tasa por transporte público, respecto de los que no existía ninguna previsión en las Ordenanzas reguladoras del servicio y de la tasa, el clausulado del PCAP del contrato de gestión del servicio público preveía diversas modalidades: por una parte, se debía nombrar por el concesionario, previa autorización de la Administración, una firma de auditoría privada independiente, encargada de realizar pruebas sobre los procedimientos de conteo y registro de la información del concesionario y una auditoría anual de los ingresos de la concesión. Además, entre la información a proporcionar semanalmente al Ayuntamiento se encontraban los registros diarios de ventas de billetes. Se preveía que la supervisión y control de los ingresos tarifarios se efectuaran por la Administración o la entidad que esta designara, según un Plan de supervisión comercial, asegurándose, asimismo, acceso directo al sistema de control de venta y cancelación de billetes. Adicionalmente, el concesionario debía emitir, mensualmente, un informe con un análisis estadístico del fraude y, anualmente, un informe de síntesis del control realizado. Sin embargo, no

existe constancia de que el Ayuntamiento realizara los citados controles, o en su caso, exigiera al contratista su ejecución.

De acuerdo con la documentación facilitada por el Ayuntamiento, el único control efectuado por este durante el periodo fiscalizado consistió en la verificación de las facturas mensuales con la información de número de viajeros e ingresos procedentes de las máquinas expendedoras y canceladoras que presentaba el concesionario junto a ellas, incumpliendo de este modo lo previsto en el PCAP.

II.2.2. Subvención mensual

Otro tipo de retribución a percibir por el concesionario lo constituye, conforme al PCAP, la subvención mensual a abonar al contratista por importe de la diferencia entre el total cobrado de los usuarios a que se refiere el epígrafe anterior y el importe resultante de aplicar la tarifa técnica al número de viajeros efectivos del mes.

Tal y como se ha señalado en el Epígrafe II.1.3 de este Proyecto de Informe, la tarifa técnica quedó fijada en la adjudicación del contrato en 1,42 euros, sin IVA, y fue objeto de revisión y actualización por sucesivos acuerdos que se analizan en el Epígrafe II.2.4.

Tanto las subvenciones mensuales como las liquidaciones anuales, a que se hace referencia en el epígrafe siguiente, devengaban IVA, por tratarse de contraprestaciones de un servicio de transporte de personas sujeto al impuesto. En efecto, el número 3º del apartado dos del artículo 78 de la LIVA, incluye expresamente en su base imponible *“las subvenciones vinculadas directamente al precio de las operaciones sujetas al Impuesto”*, entendiéndose como tales aquellas *“establecidas en función del número de unidades entregadas o del volumen de los servicios prestados [...] con anterioridad a la realización de la operación”*⁶².

En el periodo de funcionamiento del tranvía, el concesionario facturó en concepto de subvenciones mensuales un total de 2.294.614,87 euros, de los que se estima, en atención al porcentaje anual de demanda del tranvía sobre la demanda total del servicio de transportes, que 1.426.447,49 euros corresponderían al servicio ofrecido mediante este medio de transporte, según se muestra en el siguiente cuadro, atendiendo al ejercicio en el que se prestó el servicio que da derecho a su percepción, y con independencia del año de su facturación:

⁶² Redacción dada por el artículo 5.2 de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social.

Cuadro 12. Subvención mensual durante el periodo de circulación del tranvía. Resumen, por ejercicios en los que se prestó el servicio, del total de la subvención y de la subvención por tranvía estimada.

(Importes en euros)

	2006 ¹	2007	2008	2009	2010	2011	2012 ¹	TOTAL
Subvención mensual total (A)	91.878,54	335.245,96	291.820,83	366.483,56	480.166,42	515.562,42	213.457,14	2.294.614,87
% viajes tranvía (B)	52%	60%	61%	62%	64%	64%	63%	
Subvención mensual tranvía (AxB)	47.524,49	201.694,53	179.342,40	228.001,05	305.101,81	330.252,27	134.530,94	1.426.447,49

(1) Los datos se refieren únicamente al periodo de circulación del tranvía (19 de octubre de 2006 a 3 de junio de 2012).

Fuente: Elaboración propia a partir de facturas y cuadros de demanda de viajeros.

Se ha verificado la correcta aplicación de la tarifa técnica vigente en cada momento, así como que los datos de las facturas coincidían con la información del número de viajeros e ingresos procedentes de las máquinas expendedoras y canceladoras, contenida en sus anexos. Las facturas se encontraban pagadas.

En este caso, y no obstante la reducción de la demanda referida en relación con el cobro a los usuarios, la evolución de la subvención mensual fue ascendente desde el ejercicio 2009, motivado por la revisión de las tarifas técnicas de equilibrio a que se hará mención en detalle en el Epígrafe II.2.4 de este Proyecto de Informe.

II.2.3. Liquidación anual

Las liquidaciones anuales, también consideradas subvenciones, cubrían la diferencia entre el número de viajeros efectivos y el número de viajeros de equilibrio fijado en el PCAP, valorados ambos a precio de tarifa técnica.

En el periodo de funcionamiento del tranvía, el concesionario facturó en concepto de liquidaciones anuales un total de 4.169.287,43 euros, de los que se estima, en atención al porcentaje anual de demanda del tranvía sobre la demanda total del servicio de transportes, que 2.613.265,49 euros corresponderían al servicio prestado por este medio, según se expone en el siguiente cuadro, atendiendo al ejercicio que se liquida, y con independencia del año de su facturación:

Cuadro 13. Liquidación anual durante el periodo de circulación del tranvía. Resumen, por ejercicios, de la liquidación total y de la liquidación estimada por el servicio de tranvía.

(Importes en euros)

	2006 ¹	2007	2008	2009	2010	2011	2012 ¹	TOTAL
Liquidación total (A)	47.929,48	299.625,10	550.499,89	837.196,25	888.352,01	1.009.340,89	536.343,81	4.169.287,43
% viajes tranvía (B)	52%	60%	61%	62%	64%	64%	63%	
Liquidación tranvía (AxB)	24.791,69	180.263,90	338.317,07	520.846,35	564.466,39	646.550,46	338.029,63	2.613.265,49

(1) Los datos se refieren únicamente al periodo de circulación del tranvía (19 de octubre de 2006 a 3 de junio de 2012).

Fuente: Elaboración propia, a partir de facturas y cuadros de demanda de viajeros.

Al igual que en relación con la subvención mensual, la tendencia del importe de la liquidación anual fue creciente en todos los ejercicios, tanto por la revisión de las tarifas técnicas de equilibrio, a que se hará referencia en el Epígrafe II.2.4 de este Proyecto de Informe, como por el diferencial entre el número de viajeros del servicio de transporte y la demanda de equilibrio, que fue en aumento a lo largo del periodo de servicio del tranvía, pasando del 86% en el 2006 al 48% en el 2012, como se muestra en el siguiente cuadro y gráfico, respectivamente:

Cuadro 14. Comparación anual del número de viajeros de equilibrio y efectivos durante el periodo de circulación del tranvía

	2006 ¹	2007	2008	2009	2010	2011	2012 ¹
Viajeros de equilibrio (A)	223.014	1.122.000	1.144.440	1.167.329	1.190.675	1.214.489	516.211 ²
Total viajeros efectivos (B)	191.469	908.857 ³	782.126	701.599	701.064	676.624	248.307
% (B/Ax100)	86%	81%	68%	60%	59%	56%	48%

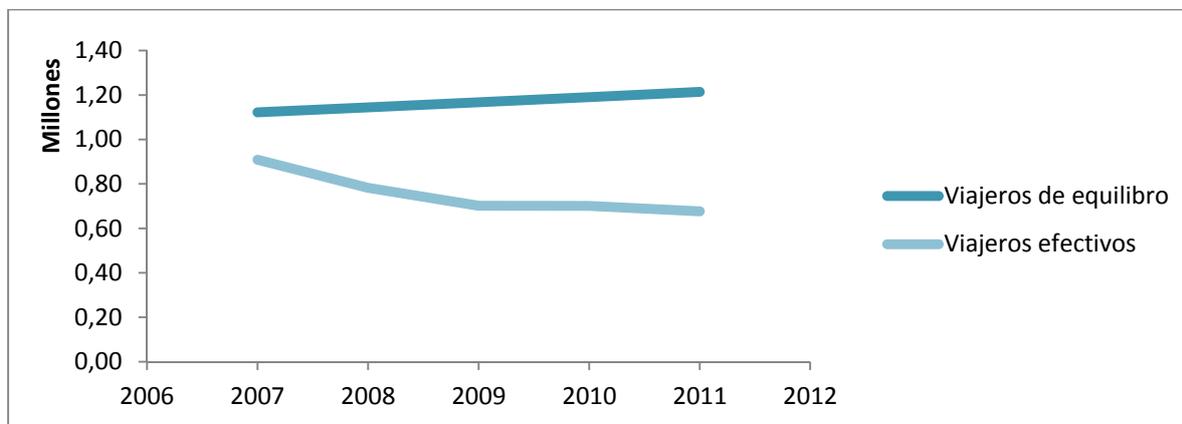
(1) Los datos se refieren únicamente al periodo de circulación del tranvía (19 de octubre de 2006 a 3 de junio de 2012).

(2) Número de viajeros de equilibrio liquidado, que difiere del previsto en el PCAP para ese ejercicio.

(3) Número de viajeros del servicio público, que difiere del de la factura de ese ejercicio que incluye los del servicio nocturno.

Fuente: Elaboración propia a partir de facturas y cuadros de demanda de viajeros.

Gráfico 1. Evolución del número de viajeros de equilibrio y efectivos durante el periodo de circulación del tranvía



Fuente: Elaboración propia a partir de la información del cuadro 14.

Se ha verificado que los datos de las facturas por liquidación anual se corresponden con la información del número de viajeros considerado en el abono de las subvenciones mensuales, así como la correcta aplicación de la tarifa técnica vigente en cada momento y del número de viajeros de equilibrio establecido en los PCAP. En dos liquidaciones se han puesto de manifiesto las siguientes circunstancias:

- En la factura de la liquidación del ejercicio 2007 se computaron los usuarios del servicio nocturno (13.278 viajeros) como viajeros del servicio municipal. Por el contrario, en las liquidaciones del resto de ejercicios no se incluyeron estos usuarios, atendiendo a que el servicio nocturno no estaba incluido en el contrato de gestión del servicio de transporte público urbano de viajeros, como se recoge en el Subepígrafe II.1.3.2.

- En la factura de la liquidación del ejercicio 2012 el número de viajeros de equilibrio liquidado, en relación con el periodo de circulación del tranvía, fue inferior en 8.409 viajeros al fijado en el contrato, lo que supuso una rebaja en la facturación de 16.940,54 euros, incluido IVA. De acuerdo con la documentación analizada, el concesionario renunció voluntariamente a cobrar ese número de viajeros con la condición de que el cobro se produjera antes de finalizar el año 2013 en el que se presentaba la factura; condición que se cumplió en todos los ejercicios.

A la fecha de redacción del Anteproyecto de Informe de fiscalización todas las liquidaciones se encontraban pagadas.

II.2.4. Revisiones de la tarifa técnica y reconocimiento de atrasos

Antes de finalizar 2008, el concesionario solicitó al Ayuntamiento la revisión de la tarifa técnica del servicio por el establecimiento y funcionamiento del SAE y por la adquisición de una tercera unidad de tranvía, así como la revisión de los precios. Además del aumento de la tarifa técnica vigente se solicitaba el abono de atrasos por aplicación de estas modificaciones retroactivamente desde la entrada en funcionamiento del sistema tranviario, el 19 de octubre de 2006, cuantificándose en esa solicitud en 919.394,01 euros, IVA incluido.

La Intervención municipal, en nota interna de 8 de mayo de 2009, señalaba la inexistencia de crédito presupuestario disponible para reconocer la totalidad de las obligaciones que se derivarían del reequilibrio de la tarifa técnica solicitada por el contratista.

El Jefe de servicio del Área de Contratación emitió el 28 de mayo de 2009 un informe jurídico, posteriormente ratificado por el secretario general el 11 de diciembre, en el que separaba la revisión de precios y el restablecimiento del equilibrio económico del concesionario. El dictamen concluía que se daban los requisitos exigidos por el PCAP para acordar la revisión de precios y que deberían reconocerse los atrasos correspondientes. Debido a la ausencia de tramitación de las modificaciones del contrato que suponía el establecimiento y entrada en funcionamiento del SAE y la adquisición de una tercera unidad del tranvía, ya referida en el Epígrafe II.1.3. de este Proyecto de Informe, no podía reconocerse la actualización de la tarifa para lograr el equilibrio del régimen económico de la concesión a no ser por aplicación de la doctrina de enriquecimiento injusto consolidada por la Jurisprudencia del Tribunal Supremo. Además, se hacía alusión a "*la eventual responsabilidad de las autoridades y funcionarios de un Ayuntamiento que contrató de forma ilegal (...)(STS 24 de julio de 1992, recurso de apelación 4011/1990)*", al haberse modificado el contrato aprobado sin cumplir las exigencias formales y procedimentales exigidas por el PCAP y por la normativa de aplicación.

En atención a los citados informes, en un primer momento únicamente se autorizó la revisión de precios, reconociéndose en posteriores acuerdos las solicitudes de reequilibrio económico de la concesión. Se detallan a continuación los resultados del análisis de los acuerdos de revisión de precios y de restablecimiento del equilibrio económico por las prestaciones realizadas por el contratista al margen del contrato:

Acuerdos de revisión de precios

De conformidad con lo dispuesto en la cláusula 38.2 del PCAP, cada año, el Ayuntamiento debía proceder a revisar el precio del servicio de acuerdo con la fórmula polinómica prevista en el mismo. Sin embargo, únicamente se han adoptado dos acuerdos de revisión de la tarifa técnica, el

29 de mayo de 2009 y el 5 de noviembre de 2014, con demora sobre las previsiones del PCAP, lo que ha determinado el reconocimiento de atrasos a favor del contratista.

Conforme a la citada cláusula, la revisión sería aplicable a partir del año de inicio de la concesión, como así fue. Esta previsión resultaba contradictoria con que, conforme al PCAP, el concesionario no percibiera retribución adicional a los ingresos por venta de billetes y abonos durante el tiempo que solo circularon los autobuses (15 de septiembre de 2005 a 19 de octubre de 2006), es decir, desde el inicio de la concesión hasta el comienzo de la circulación del tranvía.

En consecuencia, la primera revisión de precios afectó al periodo comprendido entre el 15 de septiembre de 2006 y el 15 de septiembre de 2007, así como a los dos periodos anuales posteriores a esa fecha. Para ello se aplicó la fórmula polinómica prevista en el PCAP, calculándose una tarifa de 1,60 euros por viaje que se aplicaría en las facturas emitidas a partir de junio de 2009. Asimismo, se reconocían unos atrasos de 250.725,76 euros, IVA incluido, por diferencias con lo satisfecho al contratista, pagados íntegramente por el Ayuntamiento. En cualquier caso, la revisión de precios no tuvo efectos hasta octubre de 2006, pues tal y como se ha indicado, hasta la entrada en funcionamiento de la línea de tranvía el contratista, conforme a lo previsto en el PCAP, solo percibió los ingresos por venta de billetes y abonos.

La segunda revisión de precios, acordada en noviembre de 2014, determinó la revisión del precio del contrato desde la última tarifa aprobada y hasta 3 de junio de 2012, resultando unas tarifas para los periodos 2009-2010 y 2010-2011 inferiores a las previas, lo que implicaba unos atrasos a favor del Ayuntamiento de 24.737,75 euros, IVA no incluido, que fueron abonados el 21 abril de 2017, coincidiendo con la fecha de presentación por el Alcalde de las alegaciones al Anteproyecto de Informe de Fiscalización.

Se ha comprobado la adecuación de los atrasos calculados en ambos casos al número de viajeros efectivos acreditados por el concesionario y al de viajeros de equilibrio previstos en el PCAP, aplicando el diferencial de tarifas calculado en las actualizaciones.

Como consecuencia de dichos acuerdos la tarifa técnica está actualizada hasta el 3 de junio de 2012, último día de circulación del tranvía, sin que se hayan vuelto a realizar las precedentes revisiones de precios con posterioridad y hasta la fecha de redacción del Anteproyecto de Fiscalización, en enero de 2017.

Si bien la revisión de precios debería aprobarse por el órgano de contratación -es decir, por el Pleno del Ayuntamiento y, a partir de la inclusión del municipio en el régimen de organización de los municipios de gran población, en abril de 2012, por la Junta de Gobierno local-, de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 97 del RGLCAP, ambos acuerdos fueron adoptados por el Alcalde⁶³.

Además, el primero de los Decretos de la Alcaldía no contó con el preceptivo informe de fiscalización previa.

⁶³ En el informe del Servicio de Contratación que acompaña al escrito de alegaciones del actual Alcalde del Ayuntamiento de Vélez-Málaga se indicaba que no existía inconveniente legal para que el Alcalde aprobase la revisión de precios por estar debidamente determinados en el PCAP los supuestos de la revisión, los criterios y fórmulas para su aplicación, y que dicha revisión debía efectuarse conforme a aquellas. Sin embargo, la correcta definición de dichos extremos no exime de que la revisión de precios se apruebe por el órgano competente.

Restablecimientos del equilibrio económico por el establecimiento y operación del SAE

Mediante acuerdo de Pleno de 17 de diciembre de 2009 se revisó la tarifa técnica, con efectos desde el comienzo del servicio de la línea del tranvía, para reequilibrar económicamente la concesión al estar operativo desde un principio el SAE, como se detalló en el Epígrafe II.1.3 de este Proyecto de Informe. Debido a la ausencia de todo procedimiento de modificación del contrato, se adoptó el acuerdo aplicando la doctrina jurisprudencial del enriquecimiento injusto.

La nueva tarifa técnica pasaba de la inicial, fijada en la adjudicación en 1,42 euros, a 1,50 euros más IVA, y para los ejercicios sucesivos se aplicaba la revisión de precios prevista en el PCAP, aunque variando los coeficientes de ponderación de cada índice de precios en la fórmula polinómica debido al cambio en la estructura de costes. Esto contravenía el artículo 104.3 del TRLCAP, que preveía que la fórmula de revisión de precios permaneciera invariable durante la vigencia del contrato. No obstante, al redondearse la tarifa técnica a dos decimales, tal variación resultaba demasiado pequeña para tener algún efecto económico práctico.

El referido acuerdo del Pleno se adoptó, previo informe de 14 de septiembre de 2009 de la Intervención municipal, en el que formulaba reparo por omisión del procedimiento en la modificación contractual y, reproduciendo el informe de 28 de mayo del Jefe del Servicio de Contratación ya citado, se pronunciaba a favor de reconocer el derecho del concesionario al reequilibrio económico por aplicación de la doctrina jurisprudencial del enriquecimiento injusto. En cualquier caso, este informe de fiscalización se realizó sobre bases diferentes de las de la propuesta que finalmente se aprobó en el Pleno, puesto que informaba no solo la modificación por implementar el SAE desde la primera fase, sino también la adquisición del tercer tranvía, señalando que no existía crédito suficiente para afrontar el gasto por la liquidación de atrasos entre octubre de 2006 y diciembre de 2009, que cuantificaba en 1.836.690,47 euros. El 11 de diciembre de 2009, tras la aprobación de un suplemento de crédito, se efectuó retención de crédito por importe de 293.072,74 euros. En la misma fecha, 11 de diciembre de 2009, el secretario general ratificó el informe jurídico emitido el 28 de mayo por el Jefe del Servicio de Contratación.

El 29 de diciembre de 2009 el concesionario emitió factura por la revisión de la tarifa de los periodos ya liquidados, por importe de 268.979,68 euros, que le fue abonada en su totalidad. Se ha comprobado que el cálculo respondía, como procedía, al diferencial de tarifa aprobado, multiplicado por el número de viajeros de equilibrio entre la puesta en funcionamiento del tranvía (octubre de 2006) y noviembre de 2009, último mes liquidado con la tarifa vigente hasta este momento.

Restablecimiento del equilibrio económico por la adquisición de la tercera unidad tranviaria

El Pleno aprobó el 29 de julio de 2011 el restablecimiento del equilibrio de la concesión por la compra de la tercera unidad tranviaria⁶⁴ desde el inicio del servicio, como se indica en el Subepígrafe II.1.3.2, mediante:

⁶⁴ El coste unitario de adquisición de los tres tranvías fue, conforme al plan económico-financiero de la explotación, de 2.610.000 euros, IVA incluido. Ese precio, tal y como se señala en el Epígrafe II.3.2 del Proyecto de Informe era, según el concesionario, inferior al coste efectivo de adquisición de cada unidad tranviaria, que fue de 3.032.294,52 euros.

- La modificación de la tarifa técnica, que pasa de 1,68 euros/viajero a 1,82 euros/viajero, IVA no incluido, con efectos desde el 1 de agosto de 2008.
- La adopción, previa negociación entre las partes, de algunas de las medidas que recogía la cláusula 37.3 del PCAP que rige el contrato –modificación de las tarifas; autorización de aprovechamientos comerciales, de alquiler de espacios, publicidad o de otro tipo, cualquier otra modificación de las cláusulas de contenido económico del pliego; o la combinación de alguna de estas medidas–, para sufragar los costes comprendidos desde el inicio de la concesión hasta el 31 de julio de 2011.

El acuerdo, del mismo modo que el anterior, se adoptó previos informes del Jefe del Servicio de Contratación y del Interventor municipal, ambos de 19 de julio de 2011, reiterando los reparos y conclusiones de sus respectivos informes de 2009, antes citados.

No existe constancia documental de la negociación entre las partes requerida por el citado acuerdo plenario para concretar la forma de reestablecer el equilibrio de la concesión desde su inicio hasta el 31 de julio de 2011⁶⁵.

La concesionaria presentó⁶⁶, el 13 de octubre de 2011, factura por un total de 758.506,36 euros por el desequilibrio durante el citado periodo, conforme a las tarifas calculadas por el jefe del servicio de fiscalización de organismos autónomos, en informe de 22 de abril de 2009. Con posterioridad, el 1 de enero de 2012, presentó factura por importe total de 47.888,52 euros, en concepto de diferencial de tarifa en la liquidación anual de 2011, correspondiente a la diferencia entre los viajeros de equilibrio y efectivos hasta julio de ese año. Debido a la falta de negociación prevista en el acuerdo, ambas facturas fueron dadas de baja del registro de facturas, solicitando la Intervención municipal, en sendas notas internas dirigidas a Alcaldía de 24 de octubre de 2011 y de 30 de mayo de 2012, respectivamente, su devolución al concesionario por el motivo expuesto.

En relación con la primera de las dos facturas, el 18 de septiembre de 2014 el Alcalde solicitaba su reincorporación al registro de facturas, y que se dotaran las correspondientes aplicaciones

⁶⁵ El que fuera Alcalde del Ayuntamiento de Vélez-Málaga en los periodos junio de 2007 a octubre de 2008 y de junio de 2011 a junio de 2015 indica que nada más tomar posesión del cargo en el segundo de los periodos de su mandato, se mantuvieron una serie de reuniones con la empresa concesionaria para evitar la paralización o suspensión total del servicio como consecuencia del inicio de un expediente de regulación temporal de empleo que afectaba a los 23 trabajadores del servicio de transporte municipal, y acompaña copia de distintos escritos de la Alcaldía y de la concesionaria acreditativas de las reuniones mantenidas para dar solución a la citada situación económica y de conflictividad laboral.

En dichos escritos, fechados entre el 5 de julio de 2011 y el 14 de julio de 2011, la Alcaldía asume, entre otros, el compromiso de elevar al Pleno de la Corporación el expediente de reequilibrio de la concesión ocasionado por la compra de la tercera unidad tranviaria, cómo así se hizo. No obstante, en dichos escritos, todos ellos previos al citado acuerdo Plenario de 29 de julio de 2011, no consta la concreta negociación requerida en este ni el alcance de la misma.

⁶⁶ El que fuera Alcalde del Ayuntamiento de Vélez-Málaga en los periodos junio de 2007 a octubre de 2008 y de junio de 2011 a junio de 2015 indica que no ha sido aportada al Tribunal de Cuentas la factura nº 22/11, registrada el 13 de abril de 2011, por importe de 732.935,80 euros, con el concepto: Reconocimiento Compra de la 3ª unidad. Dicha factura, como se expone en las alegaciones, fue devuelta a la empresa concesionaria por no estar en vigor la tarifa aplicada.

En relación con esta cuestión cabe indicar que dicha factura ha sido objeto de análisis en el curso de los trabajos de fiscalización, existiendo constancia en el registro de facturas analizado tanto de su presentación como de su anulación, motivo este por el cual, finalmente, no tuvo incidencia en las relaciones financieras con el concesionario analizadas en este Subapartado.

presupuestarias con el crédito necesario para su reconocimiento, informando a la Intervención de que se mantuvieron conversaciones con la empresa, concretándose la negociación mantenida en la presentación de la factura de referencia. Respecto de dichas negociaciones, como se ha señalado, no existe constancia documental de su celebración ni de los acuerdos adoptados. Finalmente la factura se incorporó con otras en el acuerdo del Pleno de 30 de diciembre de 2014, de reconocimiento extrajudicial de créditos. A la fecha de redacción del Anteproyecto de Informe, en enero de 2017, se encontraba pendiente de pago un importe de 100.646,08 euros.

Respecto de la segunda de las facturas, el concesionario reclamó su pago en escrito de 2 de marzo de 2016, si bien a la fecha de redacción del Anteproyecto de Informe se mantenía en el registro de facturas como anulada y sin que los servicios municipales hayan aclarado qué actuaciones va a realizar el Ayuntamiento respecto a la misma⁶⁷.

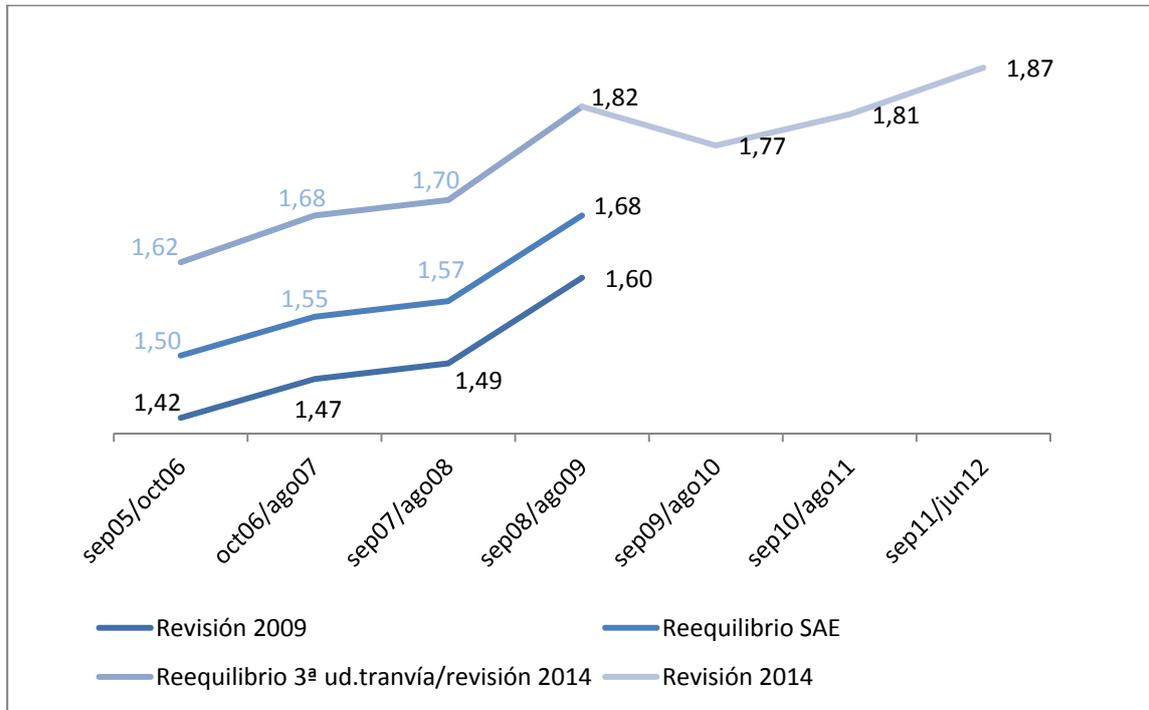
Se ha comprobado que el importe de la primera factura se calculó aplicando el diferencial entre la tarifa nueva y la anterior, sobre el número de viajeros de equilibrio entre la puesta en funcionamiento del tranvía (octubre de 2006) y el final de 2010, y sobre el número efectivo de viajeros desde enero hasta junio de 2011. Como la posterior liquidación anual del ejercicio 2011 aplicó la nueva tarifa técnica únicamente al periodo comprendido entre agosto y diciembre, la segunda factura complementaba la liquidación en 47.888,52 euros, por el periodo de enero a julio de 2011. En ninguna de las dos facturas se incluían los atrasos correspondientes a la subvención mensual de julio de 2011, cuyo importe ascendería a 10.892,45 euros.

Se resume en el siguiente gráfico la evolución de la tarifa técnica durante el periodo de circulación del tranvía, conforme a los distintos acuerdos adoptados y con referencia al periodo en el que resultaron aplicables:

⁶⁷ En el informe del Interventor General del Ayuntamiento de Vélez-Málaga de 21 de abril de 2017, que acompaña el Alcalde del municipio en alegaciones, se puntualiza que, desde el 30 de mayo de 2012 en que se remitió nota interna a la Alcaldía, no se ha recibido en la Intervención para su fiscalización ningún expediente proveniente del área gestora del gasto relativo a la negociación prevista en el acuerdo del Pleno de la Corporación de 29 de julio de 2011. Además se precisa que, por el mismo motivo, a la fecha de emisión del informe de la Intervención que se refiere más arriba, la factura continúa anulada.

Gráfico 2. Evolución de la tarifa técnica durante el periodo de circulación del tranvía, con detalle del periodo al que resultaba aplicable

(Euros por viajero de equilibrio, IVA no incluido)



Fuente: Elaboración propia a partir de los acuerdos de revisión de tarifa.

Se detalla en el siguiente cuadro, en atención al ejercicio en el que se prestó el servicio al que corresponden los atrasos reconocidos por las sucesivas revisiones de tarifa, si lo fueron en concepto de subvención mensual (diferencia entre tarifas real y de equilibrio) o de liquidación anual (diferencia entre viajeros, efectivos y de equilibrio). Además, se realiza una estimación de los atrasos que se corresponderían al servicio de tranvía, imputando los atrasos por aplicación de la cláusula de revisión de precios en función del porcentaje anual de demanda del tranvía sobre la demanda total del servicio de transportes y considerando que la totalidad de los atrasos correspondientes al restablecimiento del equilibrio económico por el SAE y por la tercera unidad móvil se refieren exclusivamente al tranvía, por lo que su importe se imputa íntegramente a este.

Cuadro 15. Atrasos por acuerdos de revisión de la tarifa de equilibrio. Resumen, por ejercicios en los que se prestó el servicio, de los atrasos totales y de los atrasos por tranvía estimados.

(Importes en euros)

	2006 ¹	2007	2008	2009	2010	2011	2012 ¹	Total
Atrasos revisiones de precios²								
Total	11.931,25	68.030,60	130.618,75	19.133,22	-47.150,76	13.116,50	28.329,43	224.008,99
- Subvención (A)	10.243,59	55.169,34	85.666,48	28.132,59	-28.552,35	6.290,60	13.408,58	170.358,83
- Liquidación (B)	1.687,66	12.861,26	44.952,27	-8.999,37	-18.598,41	6.825,90	14.920,85	53.650,16
% viajes tranvía (C)	52%	60%	61%	62%	64%	64%	63%	
- Sub. tranvía (D=AxC)	5.298,53	33.191,61	52.647,48	17.502,18	-18.142,40	4.029,55	8.450,73	102.977,68
- Liq. tranvía (E=BxC)	872,95	7.737,74	27.626,02	-5.598,79	-11.817,59	4.372,45	9.403,84	32.596,62
Atrasos restablecimiento del equilibrio (100% imputados al tranvía)³								
Total	50.401,16	253.572,00	262.763,42	232.382,57	180.030,06	48.336,67	0,00	1.027.485,88
- Sub. Tranvía (F)	43.271,99	208.402,51	179.245,78	161.964,19	106.000,88	48.336,67	0,00	747.222,02
- Liq. Tranvía (G)	7.129,17	45.169,49	83.517,64	70.418,38	74.029,18	0,00	0,00	280.263,86
Total atrasos por tranvía estimados³								
Atrasos tranvía	56.572,64	294.501,35	343.036,92	244.285,96	150.070,07	56.738,67	17.854,57	1.163.060,18
- Sub. Tranvía (D+F)	48.570,52	241.594,12	231.893,26	179.466,37	87.858,48	52.366,22	8.450,73	850.199,70
- Liq. Tranvía (E+G)	8.002,12	52.907,23	111.143,66	64.819,59	62.211,59	4.372,45	9.403,84	312.860,48

(1) Los datos se refieren únicamente al periodo de circulación del tranvía (19 de octubre de 2006 a 3 de junio de 2012).

(2) A los efectos de imputar los atrasos resultantes de la 2ª revisión de precios, que resultaron negativos en los ejercicios 2009 y 2010, se les ha repercutido un IVA del 8%, entonces vigente y que fue el empleado en los correspondientes vencimientos a los que se aplican los atrasos.

(3) No se incluyen atrasos de la liquidación de 2011, por importe de 47.888,52 euros, referidos al restablecimiento del equilibrio por la adquisición de la tercera unidad tranviaria, facturados por el contratista y no aceptados por el Ayuntamiento a la fecha de redacción del Anteproyecto de Informe.

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes de revisión de la tarifa técnica elaborados por el jefe del servicio de fiscalización de organismos autónomos y cuadros de demanda de viajeros.

II.2.5. Evolución del coste estimado del servicio de tranvía

Como resumen de lo anterior procede indicar que el coste del servicio de tranvía, estimado con arreglo a los criterios señalados en los epígrafes precedentes, ascendió a un total de 8.151.249,51 euros –el 65% del total del servicio público de transportes, que, como se ha indicado, incluye también los autobuses–, habiéndose financiado, en un 36% por los usuarios, y correspondiendo el 64% restante al Ayuntamiento, conforme al detalle por ejercicios en los que se prestó el servicio que ofrece el siguiente cuadro, en el que se incluyen, en atención a su naturaleza, tanto los importes facturados por la concesionaria según las tarifas técnicas vigentes en cada momento, como los atrasos reconocidos en virtud de las posteriores resoluciones de revisión de la tarifa:

Cuadro 16. Coste del servicio municipal de transporte. Resumen, por ejercicios en los que se prestó el servicio, del coste total del servicio y del coste por tranvía estimado

(Importes en euros)

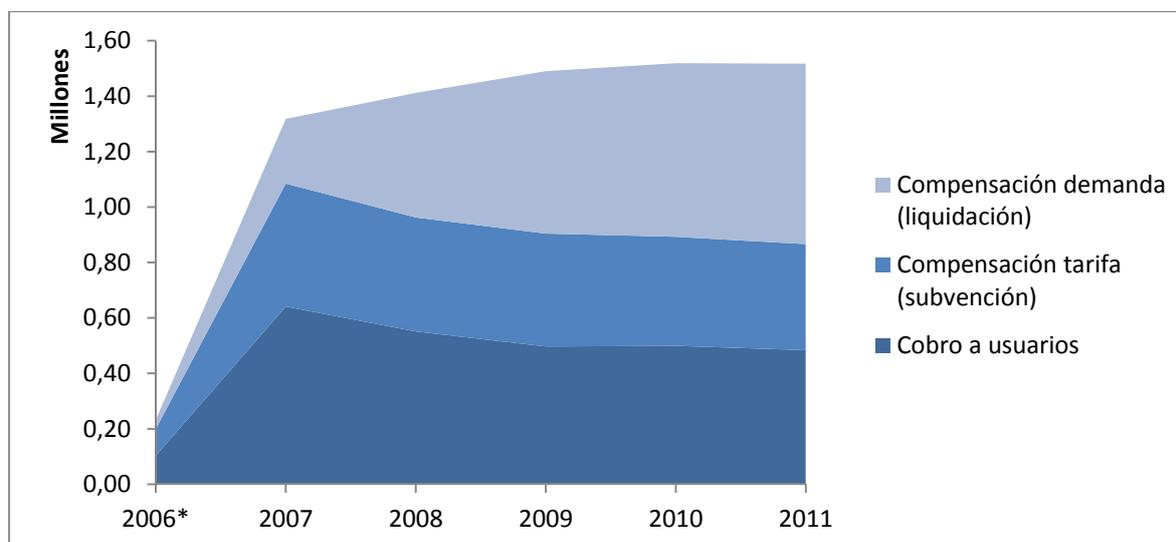
Ejercicio	TOTAL SERVICIO	Coste estimado total del tranvía						
		Cobro a los usuarios		Subvención		Liquidación	Total tranvía	
2006 ¹	401.179,88	102.953,84	44%	96.095,01	42%	32.793,81	14%	231.842,66
2007	2.022.318,92	641.246,08	49%	443.288,65	33%	233.171,13	18%	1.317.705,86
2008	2.132.244,32	550.981,53	39%	411.235,66	29%	449.460,73	32%	1.411.677,92
2009	2.253.878,80	496.886,17	33%	407.467,42	28%	585.665,94	39%	1.490.019,53
2010	2.287.646,83	499.589,33	33%	392.960,29	26%	626.677,98	41%	1.519.227,60
2011	2.341.537,10	483.743,77	32%	382.618,49	25%	650.922,91	43%	1.517.285,17
2012 ¹	1.052.745,48	173.075,63	26%	142.981,67	22%	347.433,47	52%	663.490,77
Total	12.491.551,33	2.948.476,35	36%	2.276.647,19	28%	2.926.125,97	36%	8.151.249,51

(1) Los datos se refieren únicamente al periodo de circulación del tranvía (19 de octubre de 2006 a 3 de junio de 2012).

Fuente: Elaboración propia, resumen de información contenida en los cuadros 10 a 14.

En el periodo 2007 a 2011, en el que el tranvía circuló durante ejercicios completos, la evolución muestra cómo el continuo descenso en la demanda de viajes se tradujo en una representatividad decreciente de las tasas aportadas por los usuarios a la financiación del servicio de tranvía, desde el 49% de 2007, hasta el 32% de 2011. Este descenso en el número efectivo de viajeros, al no compensarse totalmente por las actualizaciones de precios, supuso, asimismo, una disminución en la compensación por diferencia entre la tarifa técnica y la tasa efectivamente recaudada (subvención mensual), que pasó de un 33% del total en 2007 al 25% en 2011 y, junto con el incremento continuo garantizado al concesionario en el número de viajeros de equilibrio, obligó a un crecimiento constante en la aportación del Ayuntamiento en forma de liquidaciones anuales, compensatorias de la reducción de demanda, pasando la proporción de este tramo de retribución al concesionario de representar un 18% del total en 2007 a un 43% de sus ingresos en 2011.

Gráfico 3. Evolución de la financiación del coste por tranvía estimado. Periodo 2007-2011



Fuente: Elaboración propia a partir de la información del cuadro 16.

II.2.6. Relaciones financieras con el concesionario derivadas de la suspensión del servicio de tranvía

Como se señaló en el Subepígrafe II.1.3.2 de este Proyecto de Informe de Fiscalización, debido al alto coste de explotación que la línea del tranvía representaba, con una relación coste de explotación de la línea/viajero demasiado elevada e inasumible, el 26 de abril de 2012 la Junta de Gobierno Local aprobó la modificación del contrato de gestión del servicio de transporte público, de común acuerdo con el concesionario. Dicha modificación supuso la suspensión del funcionamiento del tranvía y que el servicio de transporte pasara a prestarse íntegramente por autobuses para lo que se reconfiguraron las líneas y se acordó la adquisición de cuatro nuevos autobuses para prestar el nuevo servicio con siete vehículos.

La tarifa técnica se fijó en 1,84 euros/viaje –es decir, dos céntimos de euro superior a la tarifa prevista en acuerdo de Pleno de 29 de julio de 2011, aplicable en dicha fecha antes de la revisión de precios acordada en el año 2014– y sin variar el número de viajeros de equilibrio ofertado inicialmente. Con posterioridad, y como consecuencia de la reestructuración de las líneas de autobús y la modificación del contrato de gestión del servicio público, el 19 de febrero de 2015, por acuerdo de la Junta de Gobierno Local, se aprobó una nueva tarifa, con vigencia desde octubre de 2014, que se fijó en 1,83 euros/viaje.

Para el cálculo de dichas tarifas, el Plan económico-financiero incluía como único coste relacionado con el servicio del tranvía el referido a la amortización de las tres unidades tranviarias, que permanecían adscritas al servicio.

La demanda efectiva de viajeros, desde la suspensión del servicio de tranvía y hasta el 31 de diciembre de 2014, se mantuvo en niveles muy próximos a los de los periodos en los que circulaba el tranvía, aunque ligeramente inferiores, y permaneció muy por debajo de la demanda de equilibrio liquidada, como muestra el siguiente cuadro y gráfico⁶⁸:

Cuadro 17. Comparación anual del número de viajeros de equilibrio y efectivos desde la suspensión del servicio del tranvía, el 4 de junio de 2012, hasta el 31 de diciembre de 2014.

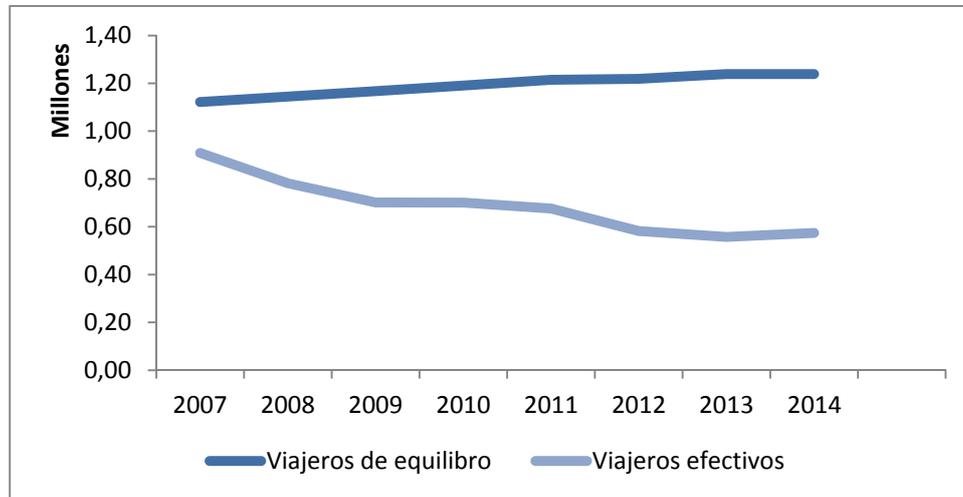
	2012 ¹	2013	2014
Viajeros de equilibrio (A) ²	702.714	1.238.780	1.238.780
Viajeros efectivos (B)	333.889	557.103	574.452
% (B/Ax100)	48%	45%	46%

(1) Los datos de 2012 se refieren al periodo posterior a la suspensión de la circulación del tranvía, el 4 de junio de 2012.

(2) Número de viajeros de equilibrio liquidado, que difiere en todos los ejercicios del previsto en el PCAP.

Fuente: Elaboración propia, a partir de facturas y cuadros de demanda de viajeros.

⁶⁸ Con posterioridad al periodo fiscalizado, la demanda real aumentó ligeramente, con 583.930 viajeros en 2015 y 624.814 viajeros en 2016, representativos del 47% y 50%, respectivamente, de los 1.238.780 viajeros de equilibrio liquidados en ambos ejercicios.

Gráfico 4. Evolución del número de viajeros de equilibrio y efectivos. Periodo 2007-2014

Fuente: Elaboración propia a partir de la información del cuadro 14 y 17.

En las liquidaciones de todo este periodo, al igual que se señaló en relación con la liquidación del ejercicio 2012 mientras circuló el tranvía, el concesionario renunció voluntariamente a cobrar 173.952,23 euros, representativos de 86.266 viajeros de equilibrio, a condición de que el cobro se produjera antes de finalizar el ejercicio en el que se presentaba la correspondiente factura. En el siguiente cuadro se detallan estas cifras, en atención al ejercicio en el que se realizó la prestación a la que se refiere la respectiva liquidación:

Cuadro 18. Número de viajeros e importe al que renunció el concesionario en las liquidaciones del servicio de transporte, desde la suspensión del servicio de tranvía y hasta el 31 de diciembre de 2014. Resumen, por ejercicios en los que se prestó el servicio

	<i>(Importes en euros)</i>			
	2012 ¹	2013	2014	Total
Nº viajeros renunciados	11.445	24.776	50.045	86.266
Importe renunciado	23.061,00	50.146,62	100.744,61	173.952,23

(1) Los datos de 2012 se refieren al periodo posterior a la suspensión de la circulación del tranvía, el 4 de junio de 2012.

Fuente: Elaboración propia, a partir de facturas y del PCAP.

La facturación global al Ayuntamiento por el servicio público de transporte, desde la suspensión del servicio de tranvía y hasta el 31 de diciembre de 2014, fue de 4.802.360,76 euros, habiéndose verificado, también en este caso, la adecuada correspondencia de las facturas con las tarifas técnicas aprobadas y con los datos de número de viajeros e ingresos reflejados en la documentación procedente de las máquinas expendedoras y canceladoras, anexa a las facturas. A la fecha de redacción del Anteproyecto de Informe de fiscalización todas las facturas se encontraban pagadas.

En el siguiente cuadro se detalla, en relación con el ejercicio de devengo, el importe facturado en concepto de subvención mensual y de liquidación anual. También se incluye el coste de amortización y financiación de la adquisición de los tranvías especificado en el plan económico-

financiero de la concesión, 1.449.588,54 euros. Esta es la cantidad que se estima ha constituido el coste del servicio de tranvía para el Ayuntamiento tras su suspensión:

Cuadro 19. Subvención mensual y liquidación anual del servicio de transporte y coste de la amortización de los tranvías, desde la suspensión del servicio de tranvía y hasta el 31 de diciembre de 2014. Resumen, por ejercicios en los que se prestó el servicio

(importes en euros)

	2012 ¹	2013	2014	Total
Subvención	294.752,87	511.274,06	532.825,52	1.338.852,45
Liquidación	746.501,80	1.379.714,25	1.337.292,26	3.463.508,31
Total facturación del servicio de transporte (A)	1.041.254,67	1.890.988,31	1.870.117,78	4.802.360,76
Coste del servicio del tranvía (amortización) (B)	299.948,93	587.146,51	562.493,09	1.449.588,54
% (B/Ax100)	29%	31%	30%	30%

(1) Los datos de 2012 se refieren al periodo posterior a la suspensión de la circulación del tranvía, el 4 de junio de 2012.

Fuente: Elaboración propia, a partir de facturas y del plan económico financiero de la explotación tras la modificación del servicio.

Por otra parte, la concesionaria, en sendos escritos de 26 de marzo y 3 de abril de 2013, propuso al Ayuntamiento el arrendamiento de los tranvías para obtener una compensación de los costes de amortización de los mismos y aligerar así la carga financiera en 200.000 euros anuales, cantidad que se corresponde con la totalidad de lo obtenido del arrendamiento, IVA excluido.

En dicha propuesta la concesionaria se comprometía, ante cualquier requerimiento del Ayuntamiento, a poner en funcionamiento la línea de tranvía cuando la demanda de transporte así lo reclamara, poniendo los trenes a disposición del servicio en el plazo máximo de treinta días, como se preveía en la modificación del contrato de gestión del servicio público.

El técnico municipal informó, el 5 de abril de 2013, favorablemente la operación de arrendamiento, apuntando que los tranvías podrían deteriorarse progresivamente si no operaban de forma normal y no se les hacía el mantenimiento integral programado en función de este uso u operación, por lo que con el paso del tiempo se haría costosa y complicada su nueva puesta en servicio. El Interventor general emitió informe favorable el 24 de abril de 2013.

El 26 de abril de 2013 la Junta de Gobierno Local aprobó la propuesta del Concejal Delegado de Transportes de 25 de abril de 2013 sobre autorización del arrendamiento de las unidades tranviarias, acordando que el concesionario ingresaría al Ayuntamiento la cantidad de 200.000 euros anuales.

En total, las unidades tranviarias estuvieron arrendadas catorce meses, desde el 1 de junio de 2013, fecha de formalización del contrato de arrendamiento, hasta 31 de julio de 2014, periodo durante el cual el Ayuntamiento percibió los ingresos acordados. Con posterioridad a dicha fecha las unidades tranviarias regresaron a las instalaciones municipales, donde permanecían sin utilizar a la fecha de redacción del Anteproyecto de Informe de fiscalización -enero de 2017-.

II.3. REPERCUSIÓN SOBRE LAS HACIENDAS DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA Y DEL AYUNTAMIENTO DE LOS COMPROMISOS ADQUIRIDOS EN RELACIÓN CON LA GESTIÓN DEL TRANVÍA DE VÉLEZ-MÁLAGA, ASÍ COMO DE LOS DERIVADOS DE SU INACTIVIDAD

El establecimiento y explotación del sistema tranviario ocasionó gastos, tanto a la Junta de Andalucía como al Ayuntamiento de Vélez-Málaga, que debieron afrontarse atendiendo a los compromisos asumidos en los convenios celebrados entre ambas Administraciones.

La Junta de Andalucía incorporó el proyecto de tranvía de Vélez-Málaga en el Programa Operativo Integrado de Andalucía 2000-2006, previendo su posible cofinanciación por la Unión Europea, lo que finalmente no tuvo lugar, debiendo financiar aquella íntegramente las obras de la infraestructura tranviaria, que, una vez finalizadas, habían de ser entregadas al Ayuntamiento de Vélez-Málaga.

Como se ha expuesto, al Ayuntamiento le correspondía la financiación de la adquisición de los terrenos necesarios para la implantación del tranvía. También era su responsabilidad la indemnización por la resolución de la concesión de transportes afectada por el establecimiento del sistema tranviario, los gastos por la adquisición de los vehículos, la conservación y mantenimiento de las infraestructuras y la explotación del servicio, integrándose todos ellos en las retribuciones al concesionario del servicio municipal de transportes de la entidad. Tal como se ha referenciado en el epígrafe anterior, el Ayuntamiento obtuvo ingresos por el arrendamiento de las unidades tranviarias entre el 1 de junio de 2013 y el 31 de julio del 2014. Dado que los costes del servicio de tranvía no se encuentran individualizados del conjunto de los que integran el servicio público de transportes, el importe de los costes de explotación y suspensión del servicio de tranvía, como se ha señalado, resulta estimativo, conforme a los criterios descritos en el Subapartado II.2. de este Proyecto de Informe de Fiscalización.

En el siguiente cuadro se resumen, en atención a la entidad a la que correspondió su financiación, los costes netos devengados, hasta el 31 de diciembre de 2014, por la preparación, construcción, puesta en marcha y gestión del tranvía, así como desde su suspensión. No se incluyen, por tanto, los gastos adicionales a las actuaciones de preparación del proyecto e implantación del tranvía, financiados por la COPT, en concepto de gastos generales de GIASA y FFCCA, a los que se hará referencia en detalle en el Epígrafe II.3.1 de este Proyecto de Informe de Fiscalización.

Cuadro 20. Costes netos incurridos por la Administración hasta el 31 de diciembre de 2014 por la preparación, ejecución, explotación y suspensión del tranvía

(Importes en euros)

	JUNTA DE ANDALUCÍA		AYUNTAMIENTO	TOTAL
	COPT	GIASA/ FFCCA		
Preparación del proyecto	307.923,01	0,00	0,00	307.923,01
Estudios previos ¹	s.d.	-	s.d.	s.d.
Redacción del proyecto de trazado y constructivo ²	307.923,01	-	-	307.923,01
Implantación del tranvía	34.587.701,60	936.102,51	-	35.523.804,11
Adquisición de terrenos ³	-	-	-	-
Fase I				24.012.848,39
Dirección de obra de la fase I	-	689.237,68	-	689.237,68
Cartografía y topografía ⁴	7.528,64	-	-	7.528,64
Prospecciones geotécnicas ²	8.619,01	-	-	8.619,01
Control de calidad de la fase I	-	118.888,11	-	118.888,11
Ejecución de obra de la Fase I ²	23.188.574,95	-	-	23.188.574,95
Fase II				9.665.845,51
Dirección de obra de la fase II	329.709,80	57.976,72	-	387.686,52
Control de calidad de la fase II	69.202,56	-	-	69.202,56
Ejecución de obra de la fase II ⁵	9.208.956,43	-	-	9.208.956,43
Mejora de acceso a cocheras				1.845.110,21
Dirección de obra de mejora de acceso a talleres	-	70.000,00	-	70.000,00
Obras de mejora de acceso a talleres ⁵	1.775.110,21	-	-	1.775.110,21
Explotación del tranvía⁶ (2006-2012)	-	-	5.202.773,16	5.202.773,16
Coste total estimado	-	-	8.151.249,51	8.151.249,51
Ingresos estimados por tasas	-	-	(2.948.476,35)	(2.948.476,35)
Suspensión del tranvía (2012-2014)	-	-	1.216.255,21	1.216.255,21
Coste de amortización de los tranvías ⁶	-	-	1.449.588,54	1.449.588,54
Ingresos por arrendamiento de los tranvías	-	-	(233.333,33)	(233.333,33)
COSTES TOTALES	34.895.624,61	936.102,51	6.419.028,37	42.250.755,49

(1) De los cinco estudios realizados, únicamente se disponía de información sobre el coste de uno de ellos, sin que, por tanto, pueda determinarse el coste real de los estudios previos - Epígrafe II.1.1.-.

(2) Importe de ejecución del contrato, excluidos los gastos generales de GIASA -Epígrafe II.3.1-, trasladados a los contratistas.

(3) La adquisición de los terrenos no supuso desembolso para la Hacienda municipal. -Subepígrafe II.1.2.2.-.

(4) Importe de ejecución del contrato, excluidos los costes trasladados al adjudicatario del contrato de redacción del proyecto de trazado y constructivo -Subepígrafe II.1.2.2.-.

(5) Importe de ejecución del contrato, excluidos los costes realizados por cuenta del contratista -Subepígrafe II.1.2.2.-.

(6) Importes estimados a partir de los costes totales del servicio, conforme a los criterios descritos en el Subapartado II.2.

Fuente: Elaboración propia, resumen de la información contenida en los Subapartados II.1. y II.2.

II.3.1. Hacienda autonómica

Como se ha indicado en el Epígrafe II.1.2. de este Proyecto de Informe de Fiscalización, la gestión de las actuaciones necesarias para la construcción e instalación del tranvía se fue atribuyendo por la COPT a la empresa pública GIASA y a FFCCA, a partir de su creación en mayo de 2003. Estas entidades, a su vez, contrataban con terceros la ejecución de los trabajos. Todos los contratos

celebrados por GIASA y por FFCCA para el establecimiento del tranvía de Vélez-Málaga fueron liquidados y las prestaciones contratadas y certificadas de conformidad fueron pagadas a los contratistas, sin que queden cantidades pendientes de liquidar ni de pagar.

Dichos encargos se formalizaron a través de diversas resoluciones de atribución por la COPT, donde se establecían las actuaciones a desarrollar y su régimen de financiación.

Únicamente la primera de las resoluciones, fechada el 14 de octubre de 1999 y referida a la atribución a GIASA de la elaboración del Proyecto constructivo, especificaba el presupuesto de la actuación cuya realización se encargaba, indicándose en el resto de resoluciones de atribución – de 11 de octubre de 2002, 14 de julio de 2005 y 18 de junio de 2007- que *“resulta imposible la determinación previa del importe a transferir (...) para la realización de la actuación que se atribuye”*. No obstante, poco tiempo después de los encargos se procedía a la licitación del contrato, con indicación de su presupuesto⁶⁹.

Mediante esta práctica la COPT realizaba el encargo y los entes instrumentales aprobaban los expedientes de contratación y procedían a la apertura del procedimiento de licitación sin disponer la COPT de la preceptiva fiscalización previa y sin aprobarse el gasto presupuestario que se autorizaba, contraviniendo con ello el artículo 67.2 del TRLCAP y los artículos 50 y 80 de la Ley 5/1983, de 19 de julio, General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Posteriormente, antes de adjudicarse el contrato, la COPT aprobaba el gasto y emitía una segunda resolución, complementaria de la anterior, en la que se precisaba el presupuesto estimado para la ejecución de los trabajos. No obstante, algunas de las actuaciones que se incluían en las resoluciones de atribución no contaron con presupuesto estimado, motivo por el cual no llegaron a financiarse por la COPT:

- Respecto de las actuaciones encomendadas financiadas por la COPT, las resoluciones determinaban su financiación por esta mediante la atribución de fondos a las empresas públicas por el importe del presupuesto del contrato, y, en el caso de FFCCA, también por un importe adicional por gastos generales. Estas operaciones se imputaron indebidamente al capítulo VI, de inversiones reales del presupuesto, dentro de la Sección presupuestaria “Consejería de Obras Públicas y Transportes”, Servicio “Gastos financiados con FEDER”, a pesar de no contar con la financiación de dicho fondo estructural. Además, al tratarse de operaciones para la construcción de infraestructuras financiadas por la Junta de Andalucía con

⁶⁹ El actual Consejero de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía expone en su escrito de alegaciones que el motivo por el cual, al tramitarse la atribución genérica, no se especificaba el presupuesto de la actuación resulta de la falta de contracción de compromisos frente a terceros en ese momento, siendo la preadjudicación del contrato la que permitiría conocer el presupuesto de la actuación. Señala que esta era la razón por la cual ese era el momento en el que se aprobaba, una vez que había sido sometida a fiscalización previa, la resolución complementaria en la que se determinaba el presupuesto. En relación con esta cuestión ha de indicarse que, puesto que el importe de la actuación era conocido en el momento de aprobarse la resolución genérica, siendo así que poco tiempo después se licitaba el contrato, no procedía haber pospuesto la determinación del importe de la actuación, la fiscalización previa y la autorización del gasto, hasta la aprobación de una segunda resolución complementaria.

la finalidad de entregarlas gratuitamente al Ayuntamiento, en atención a su fondo económico, deberían haberse imputado presupuestariamente al capítulo VII de transferencias de capital⁷⁰.

Los desembolsos por la COPT a GIASA y FFCCA se realizaban contra la acreditación de los gastos realizados por estas. La última de las facturas del contrato de ejecución de la obra de la fase II, por un importe de 1.166.601,94 euros, fue satisfecha por el fondo para la financiación de los pagos a proveedores creado por el Real Decreto-ley 7/2012, de 9 de marzo.

Aunque en las resoluciones de la COPT se preveía la posibilidad de adelantar hasta un 10% del importe de la primera anualidad como anticipo para gastos necesarios, en ninguna de las actuaciones fiscalizadas se utilizó esta opción. El pago a los contratistas del 39,4% y 76,7% del importe total certificado, se realizó por GIASA y por FCCA, respectivamente, con anterioridad a cobrar su importe de la COPT. Ambas circunstancias han determinado que estas sociedades hayan soportado periódicamente unos gastos financieros anuales cuyo importe variaba en función de la mayor o menor deuda de la Administración autonómica con estas entidades, y del plazo que transcurre hasta su desembolso por la COPT.

Respecto de estas atribuciones, cuya financiación correspondía a la COPT, se ha comprobado que:

- El coste de todas las actuaciones atribuidas por la COPT a GIASA fue acreditado por el ente instrumental, y aprobado y abonado por la Consejería.

Al no recibir cantidad alguna en concepto de subvención de explotación de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en algunos casos, GIASA, para financiar sus gastos de funcionamiento y de acuerdo con lo establecido en los correspondientes pliegos, facturaba a sus propios contratistas un porcentaje sobre el importe de los contratos adjudicados. Estos cargos pasaban, por lo tanto, a formar parte de los costes del contrato para los contratistas, que habrían de repercutirlos en el precio final de sus ofertas. En todo caso, no se trataba de servicios prestados por GIASA a precios y en condiciones de mercado, según las leyes normales de la economía, sino actividades de recepción obligatoria por los destinatarios.

Se ha verificado que esta actuación se ha producido en los contratos de redacción del proyecto constructivo, de prospecciones geotécnicas y en el de ejecución de la fase I de las obras, en los que GIASA establecía en los PCAP porcentajes del 8,58%, 6,5% y 8,04%, respectivamente, sobre el presupuesto de adjudicación, sin IVA, con la citada finalidad.

El importe total de gastos generales de GIASA trasladados a los contratistas en los expedientes examinados ascendió a más de 2 millones de euros, IVA incluido, con el siguiente detalle:

⁷⁰ En las alegaciones presentadas por el actual Consejero de de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía se argumenta que la imputación de la inversión al capítulo VI del presupuesto se debió a que, a pesar de que las obras fueran ejecutadas por sus entes instrumentales, estas eran titularidad de la Junta de Andalucía. En relación con este asunto debe indicarse que esta circunstancia no se cuestiona en el Proyecto de Informe de Fiscalización, sino que lo que se plantea es que, dado que las obras serían entregadas gratuitamente al Ayuntamiento de Vélez-Málaga para su explotación, conforme a los convenios de colaboración suscritos entre la COPT y el Ayuntamiento, el gasto debería haberse imputado al capítulo VII del presupuesto, de transferencias de capital.

Cuadro 21. Gastos generales de GIASA trasladados a los contratistas y financiados por la COPT

(Importes en euros)

	Redacción Proyecto	Prospecciones geotécnicas ¹	Obra	TOTAL
Cobertura de gastos	26.839,62	599,19	1.674.338,17	1.701.776,98
Medidas informativas	3.540,84	0,00	100.863,74	104.404,58
Control de calidad	0,00	0,00	252.159,36	252.159,36
Total gastos generales	30.380,46	599,19	2.027.361,27	2.058.340,92

(1) El importe cargado al contratista de las prospecciones geotécnicas que se muestra es el correspondiente a los dos encargos motivados por las obras del tranvía de Vélez-Málaga.

Fuente: Elaboración propia a partir de las facturas por gastos certificados emitidas por GIASA.

- Todo el coste de las actuaciones atribuidas por la COPT a FFCCA para el establecimiento del tranvía de Vélez-Málaga que contaban con resoluciones en las que se determinaba su financiación por la primera, se acreditó para su reembolso. En este caso, la COPT cubría, junto al presupuesto de ejecución por contrata de las actuaciones, un adicional por gastos generales, fijado en el 4,14% -dirección de obra, control de calidad y ejecución de obra de la fase II- o en el 6% -obras de mejora de acceso a talleres-, dentro del margen fijado en las leyes anuales de presupuestos de la Junta de Andalucía⁷¹. Estos gastos ascendieron a más de 0,5 millones de euros, IVA incluido, con el siguiente detalle:

Cuadro 22. Gastos generales de FFCCA financiados por la COPT

Dirección de obra de la fase II	13.649,98
Control de calidad de la fase II	2.864,99
Ejecución de obra de la fase II	381.250,80
Obras de mejora de acceso a talleres	106.506,62
Total gastos generales	504.272,39

Fuente: Elaboración propia a partir de las acreditaciones por trabajos externos presentadas a la COPT.

A la fecha de redacción del Anteproyecto de Informe solo se encontraban pendientes de pago por la COPT 8.732,15 euros, correspondientes al contrato de control de calidad de las obras de la fase II, cuya obligación ya había sido reconocida.

- En cuanto a las actuaciones que no contaron con financiación de la COPT, por no haberse fijado su presupuesto en la respectiva resolución o, como en el caso de la dirección de la obra de mejora del acceso a las cocheras, por no disponer de atribución expresa de la Consejería, su coste se asumió directamente por las empresas públicas con cargo a sus fondos propios, concretamente:

⁷¹ Artículo 24 Ley 2/2004, de 28 de diciembre; artículo 24 Ley 16/2005, de 28 de diciembre; artículo 25 Ley 11/2006, de 27 de diciembre.

- GIASA financió el importe ejecutado en los contratos de dirección de la obra y en el de control de calidad de las obras, todos ellos de la fase I, con unos importes de 689.237,68 euros y 118.888,11 euros, respectivamente.
- FFCCA, por su parte, asumió el modificado de la dirección de la obra en la fase II y la dirección de la obra de mejora del acceso a las cocheras, por importes de 57.976,72 euros y 70.000,00 euros, respectivamente.

Al haberse incluido en los gastos presupuestarios de cada proyecto de obra de la COPT una parte dedicada a la financiación de sus empresas públicas, así como al haberse financiado parte de los costes de las obras directamente por las empresas, sin incidencia en los Presupuestos de la Junta de Andalucía, la información que ofrece la contabilidad de la comunidad autónoma no refleja fielmente la financiación de las empresas, ni informa adecuadamente sobre el coste de los proyectos.

II.3.2. Hacienda municipal

El Pleno del Ayuntamiento de Vélez Málaga aprobó las cuentas generales de los ejercicios 2007 a 2012, ambos inclusive, de forma simultánea, el 28 de octubre de 2016. Además, a la fecha de redacción del Anteproyecto de Informe de fiscalización, en enero de 2017, las cuentas referidas a los ejercicios 2006, 2013 y 2014 se habían formado, encontrándose en tramitación para su aprobación, habiendo tenido esta lugar respecto de las dos últimas con posterioridad, el 27 de enero y el 31 de marzo de 2017, respectivamente. A la fecha de este Proyecto de Informe, ninguna de las cuentas aprobadas se había rendido al Tribunal de Cuentas en cumplimiento de lo previsto en el artículo 223 del TRLRHL⁷².

Además, si bien a la fecha de redacción del Anteproyecto de Informe de fiscalización las cuentas que ya habían sido aprobadas no figuraban publicadas en la página web municipal, no cumpliendo por tanto la obligación de información contenida en el artículo 8.1.e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, dicha incidencia fue subsanada con posterioridad.

Este retraso reiterado de la elaboración, aprobación y rendición de las cuentas generales de los ejercicios objeto de fiscalización ha determinado que para la revisión por este Tribunal de Cuentas de la contabilización e imputación presupuestaria de las operaciones con relevancia financiera que se derivan del contrato de gestión del servicio público de transportes, cuyos resultados se exponen en este epígrafe, se hayan utilizado los registros contables del Ayuntamiento y la información de las liquidaciones de presupuestos de los respectivos ejercicios.

Igualmente, se observa un retraso generalizado en la aprobación de los presupuestos de la entidad y de sus liquidaciones. En el siguiente cuadro se detallan las fechas de aprobación de los presupuestos municipales y de la liquidación durante los ejercicios 2006 a 2014:

⁷² Fuente: Plataforma de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales, a 23 de abril de 2017.

Cuadro 23. Fechas de aprobación y liquidación de los presupuestos. Ejercicios 2006 a 2014

Ejercicios	Presupuesto	Liquidación
2006	05/12/2005	29/10/2007
2007	02/04/2007	12/02/2009
2008	05/05/2008	14/08/2009
2009	29/06/2009	19/05/2011
2010	PRORROGADO	05/08/2011
2011	PRORROGADO	25/07/2012
2012	30/12/2011	31/05/2013
2013	31/01/2013	23/05/2014
2014	27/02/2014	11/05/2015

Fuente: Acuerdos del Ayuntamiento de Vélez-Málaga.

Los únicos presupuestos aprobados con anterioridad al inicio del respectivo ejercicio fueron los de 2006 y 2012, habiendo actuado el Ayuntamiento en el resto de ejercicios, al menos en parte, con presupuestos prorrogados del ejercicio anterior, situación que se extendió a la totalidad del ejercicio en 2010 y 2011, en los que no llegó a aprobarse presupuesto. Todas las liquidaciones se aprobaron con posterioridad al 31 de marzo del ejercicio siguiente al que se referían, esto es, fuera del plazo establecido en el artículo 193.5 del TRLRHL.

Durante el periodo fiscalizado, la entidad aprobó tres planes económicos: un plan económico-financiero de reequilibrio, para los ejercicios 2009 a 2011, aprobado por el Pleno el 28 de julio de 2008, ante el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria en la aprobación del presupuesto para 2008, al poner de manifiesto una necesidad de financiación de 6.000.000 euros. Además, se aprobaron sendos planes de ajuste, por el Pleno de la entidad, el 30 de marzo de 2012 y el 26 de septiembre de 2013, tras acogerse a las medidas extraordinarias para atender facturas de proveedores y acreedores, reguladas en los Reales Decretos-Ley 4/2012 y 8/2013⁷³, por importes respectivos de 29.276.087,91 y 6.087.679,63 euros. Igualmente, la entidad se había acogido al mecanismo extraordinario de financiación previsto en el Real Decreto-Ley 8/2011⁷⁴, por importe de 2.695.029,48 euros, si bien en ese caso no se requería la aprobación de un Plan de ajuste.

Respecto a la contabilización de las operaciones que se derivan del contrato para la gestión del servicio público de transportes del que el servicio de tranvías y autobuses conforman una unidad, ha de indicarse que no se contabilizaron los ingresos del Ayuntamiento en concepto de tasa por la prestación del servicio mediante concesión, que hasta el ejercicio 2011 tenían la condición de ingreso público, produciéndose así, hasta ese ejercicio, una compensación de ingresos y gastos que impidió que el presupuesto informara sobre el coste íntegro del servicio, junto con el ingreso bruto obtenido por la recaudación de la tasa establecida para la venta de billetes y bonos. Con

⁷³ Real Decreto-Ley 4/2012 de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales y 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes contra la morosidad de las administraciones públicas y de apoyo a entidades locales con problemas financieros.

⁷⁴ Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa.

independencia de la compensación que correspondiera abonar al concesionario por la gestión de los servicios que se le encomendaba, las tasas deberían haberse imputado al presupuesto del Ayuntamiento por su importe devengado de forma íntegra.

Tampoco se reflejó en la contabilidad del Ayuntamiento la financiación por la empresa adjudicataria del contrato de concesión del servicio público de la obligación de indemnización por la resolución de la concesión administrativa de transporte público preexistente, cuyo importe, 1.970.000 euros, como se ha señalado en el Epígrafe II.1.3. de este Proyecto de Informe, se amortizaría, junto con los demás costes, por medio del sistema de retribución previsto en el PCAP a lo largo de los 25 años de vigencia del mismo, como uno de los conceptos que integraban el cálculo de la tarifa técnica, imputándose de ese modo al presupuesto en vigor en cada momento. Por otra parte, el Ayuntamiento, a pesar de ser el deudor de dicha indemnización, no disponía de ningún documento que permitiera acreditar que la misma hubiera sido satisfecha.

La incidencia en el presupuesto de gastos del Ayuntamiento de la gestión del servicio público de transportes se reflejaba, exclusivamente, en el capítulo IV, de transferencias corrientes, al que se imputaron, en atención a su naturaleza, tanto las obligaciones en concepto de subvención como en concepto de liquidación del servicio municipal de transportes.

Durante el periodo fiscalizado, la representatividad anual de las obligaciones reconocidas netas por el servicio de transportes respecto del total de obligaciones por operaciones corrientes, fue, de media, un 2%, oscilando entre el 4% del ejercicio 2009 y el 1% de los ejercicios 2007, 2008 y 2010.

Conforme a la información del registro de facturas de la entidad, la recepción del servicio y su conformidad se ha verificado en la mayoría de los casos en menos de 30 días desde la emisión de las facturas. Únicamente se observan demoras significativas en la aceptación de las facturas en relación con las emitidas en los primeros meses de funcionamiento del tranvía, entre octubre de 2006 y abril de 2007, en que el Ayuntamiento tardó entre 186 días y 44 días para su recepción, así como, en relación con la recepción de la factura de atrasos de la tercera unidad tranviaria a la que ya se ha hecho referencia.

A la fecha de redacción del Anteproyecto de Informe de fiscalización, el Ayuntamiento había contabilizado las facturas emitidas por el concesionario referidas a la prestación del servicio en los ejercicios 2006 a 2014 que habían sido aceptadas. Únicamente no había sido contabilizada ni imputada al presupuesto la factura de 47.888,52 euros a la que se ha hecho mención en el Epígrafe II.2.4 de este Proyecto, por atrasos en la liquidación de 2011, que figuraba anulada en el registro de facturas municipal.

El Ayuntamiento tampoco había contabilizado ni imputado al presupuesto de gastos ni de ingresos los derechos a su favor, por importe de 24.737,75 euros, más IVA, derivados de la revisión de precios acordada en noviembre de 2014, que finalmente fueron contabilizados y abonados el 21 de abril de 2017, coincidiendo con la fecha de presentación por el Alcalde de las alegaciones al Anteproyecto de Informe.

En el siguiente cuadro se detalla el ejercicio presupuestario (2007 a 2015) al que se imputaron las obligaciones devengadas por la prestación del servicio público de transporte durante los ejercicios 2006 a 2014 fiscalizados, así como el importe de las obligaciones exigibles en cada ejercicio, en atención al ejercicio de recepción de la factura en el registro:

Cuadro 24. Gestión del servicio público de transportes, ejercicios 2006 a 2014. Reflejo en las liquidaciones del presupuesto de gastos (ejercicios 2007 a 2015) e importe de las obligaciones exigibles.

(Importe en euros)

Año del presupuesto	Obligaciones reconocidas (A)	% A/Total A	Obligaciones exigibles (B)	% B/Total B	% (A-B)/B
2007	314.209,35	2%	453.222,71	4%	(31)%
2008	588.752,34	5%	566.968,31	5%	4%
2009	2.433.077,21	19%	2.315.847,88	18%	5%
2010	449.006,58	4%	449.006,58	4%	0%
2011	1.356.961,63	11%	2.157.202,42	17%	(37)%
2012	1.522.773,36	12%	1.522.773,36	12%	0%
2013	1.792.667,87	14%	1.792.667,87	14%	0%
2014	2.582.811,47	21%	1.908.925,64	15%	35%
2015	1.504.216,05	12%	1.377.861,09	11%	9%
Total	12.544.475,86	100%	12.544.475,86	100%	

Fuente: Elaboración propia, a partir de la contabilidad municipal y del registro de facturas.

Se ha comprobado que los gastos se imputaron al presupuesto del ejercicio de vencimiento de la respectiva obligación. Son excepción las obligaciones que se detallan en el siguiente cuadro, cuya imputación al presupuesto no cumplió el principio de anualidad presupuestaria previsto en el artículo 176 del TRLRHL. Estas obligaciones se reconocieron en presupuestos de ejercicios posteriores a los de su vencimiento, tras la aprobación extrajudicial de crédito por el Pleno de la entidad, en aplicación de lo previsto en el artículo 60.2 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el capítulo primero del título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos:

Cuadro 25. Obligaciones del servicio de transportes que fueron reconocidas sin atender al principio de anualidad presupuestaria.

(Importe en euros)

Concepto	Importe	Año de vencimiento	Año de reconocimiento	Fecha de acuerdo Pleno
Subvención octubre de 2006	20.415,32	2007	2009	23/02/2009
Subvención noviembre de 2006	42.224,10	2007	2008	30/06/2008
Subvención diciembre de 2006	29.239,12	2007	2009	21/09/2009
Liquidación ejercicio 2006	47.134,83	2007	2009	23/02/2009
Subvención noviembre de 2008	20.440,07	2008	2009	21/09/2009
Subvención noviembre de 2011	41.734,43	2011	2015	27/03/2015
Atrasos-3ª unidad	758.506,36	2011	2014	30/12/2014
Subvención octubre de 2014	45.567,04	2014	2015	21/12/2015
Subvención noviembre de 2014	39.053,49	2014	2015	21/12/2015

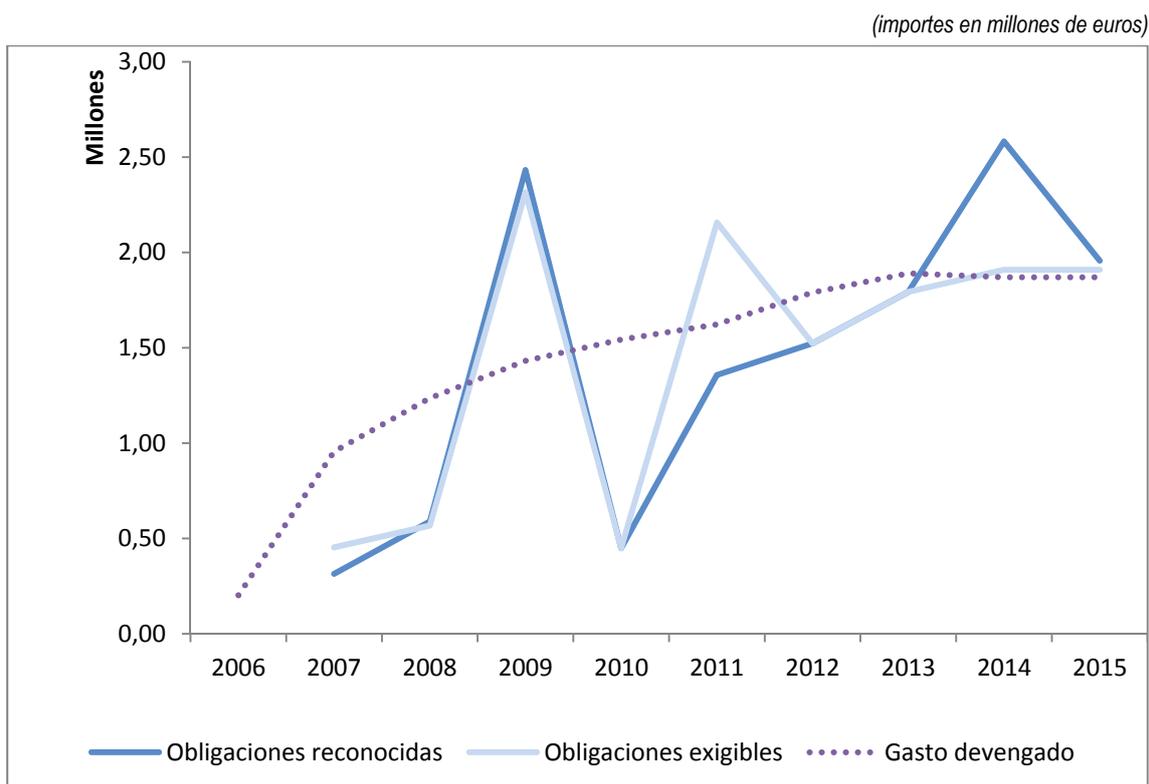
Fuente: Elaboración propia a partir de la contabilidad municipal y del registro de facturas.

Igualmente se imputaron a presupuesto, previo reconocimiento extrajudicial de crédito, por acuerdo en sesión del Pleno de 21 de septiembre de 2009, las facturas referidas a la subvención de diciembre de 2008 y la liquidación del año 2008, por importe de 20.271,72 euros y 550.499,89

euros, respectivamente, por tratarse, conforme al propio acuerdo, de gastos tramitados con incumplimiento del artículo 173.5 del TRLRHL, relativo a la limitación cuantitativa de los créditos.

En el siguiente gráfico se compara, por ejercicios, el importe de las obligaciones exigibles y reconocidas en cada ejercicio, con el gasto devengado en atención al ejercicio en el que se prestó el servicio público de transportes a que hace referencia:

Gráfico 5. Comparación por ejercicios de las obligaciones exigibles y reconocidas



Fuente: Elaboración propia a partir de la información de los cuadros 15, 18 y 24.

Se observa, por tanto, que, si bien el gasto devengado presentó un incremento constante a lo largo del periodo fiscalizado, la facturación y, por consiguiente, las obligaciones exigibles en cada ejercicio presentaron dos picos acusados en los ejercicios 2009 y 2011, como consecuencia de los acuerdos de revisión y de reequilibrio de las tarifas aprobados en esos ejercicios. La ejecución presupuestaria se separa de las obligaciones exigibles en aquellos casos en los que el importe de los gastos facturados en un ejercicio es reconocido extrajudicialmente en otro posterior.

A este respecto, el Tribunal de Cuentas ha advertido en diversos informes de fiscalización⁷⁵ que la aprobación de expedientes de reconocimiento extrajudicial de créditos ha sido una solución

⁷⁵ Entre otros, en los Informes de Fiscalización de las actuaciones desarrolladas por las entidades locales en relación con las operaciones de endeudamiento previstas en el Real Decreto-ley 5/2009, de 24 de abril, de medidas extraordinarias para el pago de deudas a empresas y proveedores, y en el referido a los gastos ejecutados por las entidades locales sin crédito presupuestario, aprobados, respectivamente, el 29 de noviembre de 2012 y el 23 de diciembre de 2013 por el Pleno del Tribunal de Cuentas.

utilizada reiteradamente por las entidades locales no obstante determinar el artículo 188 del TRLRHL que *“los ordenadores de gastos y pagos, en todo caso, y los interventores de las entidades locales cuando no adviertan por escrito su improcedencia, serán personalmente responsables de todo gasto que autoricen y de toda obligación que reconozcan, liquiden o paguen sin crédito suficiente”*. En este sentido, el Tribunal ha señalado que la utilización de este recurso no soluciona el problema de fondo ya que supone utilizar parte del crédito de un ejercicio para reconocer compromisos adquiridos en ejercicios precedentes, por lo que al final del año permanecen obligaciones del año corriente que no pueden contraerse en el presupuesto, en parte, porque los créditos se han utilizado para cubrir gastos de ejercicios anteriores, lo que provoca irremediabilmente que se trasladen obligaciones al ejercicio siguiente, repitiéndose el efecto año tras año y, por consiguiente, manteniéndose o incrementándose el volumen de las obligaciones vencidas y exigibles pendientes de cancelación y de aplicación al presupuesto, con las consiguientes implicaciones para la sostenibilidad financiera de la entidad.

En cuanto al cumplimiento de las obligaciones del Ayuntamiento, a la fecha de redacción del Anteproyecto de Informe de fiscalización, se encontraban aún pendientes de pago obligaciones reconocidas en el ejercicio 2014, por un importe de 100.646,08 euros, en concepto de atrasos de la tercera unidad tranviaria.

Con los mecanismos extraordinarios de pago a proveedores regulados en los Reales Decretos-Ley 8/2011, 4/2012 y 8/2013, a los que se había acogido el Ayuntamiento conforme a lo referido al inicio de este epígrafe, se atendió una única factura relacionada con el servicio de transportes, por importe de 1.282.845,59 euros, en concepto de liquidación anual del ejercicio 2012, imputándose al último de ellos.

Se observa una importante demora en los pagos por el Ayuntamiento de las obligaciones del servicio, durante todo el periodo fiscalizado, transcurriendo de media 253 días desde la recepción de las facturas y 131 días desde el reconocimiento presupuestario de la respectiva obligación, como consecuencia de un incumplimiento generalizado del plazo de pago de dos meses desde la recepción del servicio, previsto en el artículo 99.4 del TRLCAP, que únicamente se observó en relación con facturas representativas del 15% del importe total facturado por la prestación del servicio.

Esta circunstancia, sin embargo, no ha determinado el abono de intereses de demora, a que se refiere el artículo 99.4 TRLCAP, habiéndose reconocido estos exclusivamente en relación con las facturas por la prestación del servicio pagadas hasta el 30 de junio de 2011, por un importe total de 172.849,59 euros, imputados al presupuesto del ejercicio 2011 y respecto de las facturas por la prestación del servicio pagadas entre el 1 de julio de 2011 y el 31 de diciembre de 2011, por un importe de 43.966,63 euros, imputados al presupuesto del ejercicio 2017. Dichos importes, en cualquier caso, se computaron teniendo en cuenta el periodo de pago de 90 días que preveía el PCAP (cláusula 8), superior al previsto en la normativa ya citada, por lo que debería haberse liquidado por un importe superior.

Respecto del último de los referidos reconocimientos de intereses de demora, ha de indicarse que el 31 de enero de 2012, el concesionario emitió factura por intereses debidos al atraso en el pago de facturas pagadas entre el 1 de julio de 2011 y el 31 de diciembre de 2011, cuyo pago reclamó nuevamente el 2 de marzo de 2016. Dicha factura no fue inscrita en el registro de facturas municipal, ni se adoptó acuerdo sobre la misma hasta el 21 de abril de 2017, fecha de su liquidación y aprobación, coincidiendo con el momento de presentación por el Alcalde de las alegaciones al Anteproyecto de este Informe de fiscalización.

Además, como se ha señalado en los Epígrafes II.2.3. y II.2.6. de este Proyecto de Informe en relación con las liquidaciones anuales de los ejercicios 2012 a 2014, el concesionario renunció a parte de sus ingresos, desistiendo del cobro de un número determinado de viajeros de equilibrio, con la condición expresa de que el pago se realizara con anterioridad a la finalización del ejercicio en el que se emitía la factura, circunstancia esta que se verificó en relación con los tres ejercicios, si bien también en estos casos el pago se realizó en un plazo superior a los dos meses, previstos en el TRLCAP, e incluso a los 90 días establecidos en el PCAP.

El importe total de las facturas referidas al servicio prestado en los ejercicios fiscalizados, es decir, desde su inicio hasta el 31 de diciembre de 2014, pagadas con posterioridad al 31 de diciembre de 2011, con una demora superior a dos meses, ascendía a 6.361.024,72 euros, correspondiendo 3.999.852,12 euros a las liquidaciones anuales de los citados ejercicios 2012, 2013 y 2014.

Por otra parte, ha de tenerse en cuenta la existencia de una serie de costes, no asumidos por el Ayuntamiento, que reflejan un riesgo para la Hacienda municipal, que podría materializarse en caso de que llegaran a reconocerse por este. Dichos costes se pusieron de manifiesto con ocasión del estudio para la puesta en explotación de la fase II del tranvía, que culminaría con la suspensión de este servicio y su sustitución por un mayor número de autobuses. De hecho, en la propuesta del concesionario, de 19 de abril de 2010, la ampliación del servicio al nuevo tramo se planteaba previo aumento de la tarifa técnica de 1,12 euros/viaje, lo que la elevaría hasta 2,94 euros, según se detalla en el siguiente cuadro:

Cuadro 26. Propuesta del concesionario, de 19 de abril de 2010, de revisión de la tarifa técnica

(Importes en euros)

Concepto	Incremento de la tarifa técnica (euros/viajero)
1. Costes de explotación de la 3ª unidad de tranvía ¹	0,59 euros
2. Reprogramación y costes de explotación de fase II	0,28 euros
3. Ajuste por el precio real de los 3 tranvías ²	0,10 euros
4. Dificultades de financiación externa, cubiertas con fondos propios	0,04 euros
5. Empeoramiento del periodo medio de cobro por morosidad del Ayuntamiento	0,11 euros
TOTAL INCREMENTO TARIFA TÉCNICA	1,12 euros
Tarifa pactada para el reequilibrio ³	1,82 euros
TARIFA TÉCNICA CALCULADA PARA FASE II	2,94 euros

- (1) En la actualización de la tarifa a 1,82 euros/viaje solo se habrían recogido los costes de la adquisición.
- (2) Según consta en la propuesta, en la adjudicación se habrían recogido precios de las unidades móviles de tranvía distintos de los reales para que la oferta presentada en el procedimiento negociado cumpliera el requisito de que la rentabilidad del proyecto fuera superior al 4% durante los primeros diez años de concesión.
- (3) Tarifa aprobada por acuerdo de Pleno de 29 de julio de 2011, que en el momento de formularse la propuesta de la concesionaria aún no se había producido.

Fuente: Propuesta de revisión de tarifa técnica de 19 de abril de 2010.

Junto con los 28 céntimos debidos al incremento de costes por la ampliación del recorrido, el concesionario manifestó que la adquisición de la tercera unidad del tranvía se había incorporado a los costes retribuidos mediante tarifa, encontrándose pendiente de inclusión sus costes de mantenimiento y explotación, que calculaba en 59 céntimos por viajero de equilibrio. Adicionalmente, señalaba que en el plan económico-financiero que sirvió de base a la tarifa

técnica calculada en la adjudicación se habían especificado unos precios de adquisición de los tranvías por debajo de los reales, resultando en una reclamación de aumento de tarifa de 10 céntimos por viajero. Finalmente, el retraso en los pagos de la Administración y los costes financieros que esto aparejaba se cuantificaban por el concesionario en un aumento de la tarifa técnica de 15 céntimos por viajero.

Compromisos adquiridos derivados de la inactividad del tranvía

A partir de la suspensión del servicio del tranvía, como se ha señalado, el Ayuntamiento ha de abonar al concesionario las retribuciones derivadas de la prestación del servicio de transportes mediante autobuses, lo que afecta a parte del ejercicio 2012 y a los ejercicios 2013 y 2014 fiscalizados, en cuya tarifa se incluye la amortización de las unidades tranviarias en desuso.

Además, y en relación con el arrendamiento de las unidades tranviarias entre el 1 de junio de 2013 y el 31 de julio del 2014, el Ayuntamiento reconoció derechos por un importe de 116.666,67 euros en cada uno de los ejercicios, en concepto de arrendamiento de las mismas por siete meses, registrándose el cobro en formalización.

Conforme a la modificación contractual aprobada por la Junta de Gobierno Local el 26 de abril de 2012, y tal y como se ha indicado en el Epígrafe II.1.3. de este Proyecto de Informe de Fiscalización, el Ayuntamiento asumía las responsabilidades, hasta la fecha atribuidas al concesionario, derivadas del mal funcionamiento, avería, accidente, etc. de las infraestructuras tranviarias, así como los costes ocasionados por la finalización de los contratos con terceros asociados al tranvía, sin que conste que los mismos hayan tenido lugar.

El Ayuntamiento también asumía directamente los costes de mantenimiento de las infraestructuras tranviarias ubicadas fuera de las instalaciones que utiliza el concesionario, de las catenarias y de los tranvías.

Como indicara el técnico municipal en su informe de 5 de abril de 2013, la rebaja o eliminación de los trabajos de mantenimiento de los vehículos podrían implicar un deterioro de estos activos.

El Ayuntamiento no ha realizado todos los trabajos necesarios de mantenimiento y conservación de las infraestructuras y unidades móviles del tranvía desde que asumió esta responsabilidad⁷⁶ hasta la actualidad⁷⁷. El Ayuntamiento ha remitido al Tribunal de Cuentas estudios de agosto,

⁷⁶ El que fuera Alcalde del Ayuntamiento de Vélez-Málaga en los periodos junio de 2007 a octubre de 2008 y de junio de 2011 a junio de 2015 alega que, desde la recepción de las obras de la fase II hasta la llegada de su gobierno al municipio, no se habían llevado a cabo actuaciones de conservación y mantenimiento de las nuevas infraestructuras que se incorporaban al transporte municipal, por lo que se acumulaban daños y deterioros.

⁷⁷ El que fuera Alcalde del Ayuntamiento de Vélez-Málaga en los periodos junio de 2007 a octubre de 2008 y de junio de 2011 a junio de 2015 manifiesta en sus alegaciones que, desde el acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno Local de 26 de abril de 2012, se adoptaron por el Ayuntamiento una serie de medidas cautelares y preventivas en relación con las infraestructuras tranviarias para evitar robos, accidentes de tráfico y actos vandálicos. En todo caso, ha de indicarse, que estas medidas abarcaron solo una parte de trabajos precisos para el mantenimiento de dicha infraestructura.

Por su parte, y respecto de las unidades móviles del tranvía, el referido exalcalde, expone en sus alegaciones que durante los catorce meses que estas estuvieron alquiladas en Australia –del 1 de junio de 2013 al 31 de julio de 2014– se realizaron trabajos de puesta a punto y mantenimiento de las mismas y que, tras su vuelta a las instalaciones del servicio municipal, se ejecutaron todas las operaciones necesarias para dejarlas, además, en perfecto estado de funcionamiento.

septiembre y octubre de 2015, en los que se determina que, a esas fechas, para la puesta en marcha del tranvía, el arreglo de las deficiencias y desperfectos de la infraestructura tranviaria acumulados podrían ascender a un importe sin IVA, comprendido entre 1,5 y 1,7 millones de euros⁷⁸.

II.3.3. Hechos posteriores

Con posterioridad al periodo fiscalizado, los técnicos del Ayuntamiento y de la Junta de Andalucía han mantenido conversaciones en el seno de una Comisión Técnica conjunta, dirigidas al estudio de la puesta en marcha de las dos fases del tranvía de Vélez-Málaga, con la posibilidad de que la Junta de Andalucía financiase parte de su déficit de explotación, sin que a la fecha de redacción del Anteproyecto de Informe de fiscalización se haya alcanzado acuerdo al respecto.

Con dicha finalidad se han realizado por parte de la AOP informes dirigidos a analizar las diferentes alternativas de explotación de la concesión, estudiando diversas hipótesis de inversión, habiéndose concretado, entre otros, los siguientes aspectos susceptibles de mejora en la explotación: el exceso de capacidad de los trenes, la baja frecuencia del servicio, el número de empleados embarcados, y la competencia provocada por la circulación de autobuses urbanos e interurbanos por el mismo recorrido que el tranvía.

El último de estos informes de la AOP, de 7 de octubre de 2016, calcula la tarifa técnica del servicio de transporte urbano de Vélez-Málaga, ante la alternativa de su explotación con una línea de tranvía, a la que se adscribirían cinco tranvías de menor capacidad -cuatro en servicio y uno en reserva- y con tres líneas de autobuses, con dos autobuses y dos microbuses, y estima las aportaciones que soportarían tanto el Ayuntamiento como la Junta de Andalucía ante el eventual compromiso de que esta subvencionara el 40% del déficit de explotación del tranvía.

En atención a las diferentes posibilidades de venta de los tranvías adscritos a la explotación y de compra de nuevos tranvías, así como a la demanda esperable, el informe calcula que las tarifas técnicas para 2018 oscilarían entre 2,541 y 2,908 euros/viaje, si el plan económico-financiero de la explotación no incorporara los costes de puesta en marcha de la fase I y II del tranvía a los que se ha hecho referencia en el Epígrafe II.3.2 de este Proyecto de Informe, que corresponderían al Ayuntamiento de Vélez-Málaga, y que el estudio concreta en 1,5 millones de euros, y entre 2,655 y 3,022 euros/viaje si los incorporara. El estudio considera que dichas tarifas se reducirían ligeramente si la concesión se ampliara cinco años, hasta un total de 30 años, al no tener que realizarse en dicho periodo ninguna inversión adicional.

Considerando dichas tarifas, y suponiendo que se incorporase en el plan económico-financiero el coste de la puesta en marcha, el mencionado informe de octubre de 2016 estima que la aportación anual del Ayuntamiento –que calcula para 2018– para cubrir el déficit de la explotación

⁷⁸ El que fuera Alcalde del Ayuntamiento de Vélez-Málaga en los periodos junio de 2007 a octubre de 2008 y de junio de 2011 a junio de 2015 aporta en sus alegaciones un “*Estudio de viabilidad para una hipotética reimplantación del tranvía en el municipio de Vélez-Málaga*”, elaborado por la empresa concesionaria en mayo de 2014 en el que se recoge una estimación de los costes de restablecimiento del sistema tranviario, ascendiendo a esa fecha la adecuación, renovación y limpieza de la infraestructura tranvía a 184.888 euros, el reacondicionamiento y renovación de la catenaria a 149.954 euros, el mantenimiento y arranque de la subestación a 3.600 euros y el reacondicionamiento de los talleres y cocheras a 40.000 euros, y marcha en blanco, 54.000 euros, por tanto, un coste total inferior al indicado en los estudios posteriores del Ayuntamiento.

ascendería a importes, sin IVA, que oscilarían entre 1.712.127 y 2.046.027 euros, mientras que la aportación anual de la Junta de Andalucía se encontraría entre 925.811 y 1.084.019 euros.

Según resulta de lo expuesto, la tarifa técnica del servicio de transporte pasaría de 1,87 euros/viaje -la aplicable durante el último periodo⁷⁹ en el que circuló el tranvía antes de su suspensión-, a unas tarifas que oscilarían entre 2,541 y 3,022 euros/viaje, lo que representa un incremento de las mismas de entre 0,671 y 1,142 euros/viaje, respectivamente. Además, las cifras del déficit de explotación del servicio de transporte referidas en el párrafo anterior, evidencian un aumento de entre un 73% y un 106% respecto del déficit del 2011 -último ejercicio completo durante el que circuló el tranvía-; ello siempre que se consiguiera alcanzar la demanda estimada en el estudio referido, pues, en caso contrario, dicho déficit de explotación sería aún mayor.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que los costes considerados en los cálculos de la tarifa técnica efectuados en el informe de la AOP que se viene refiriendo, tal y como en el mismo se advierte, no incluyen aquellos cuyo reconocimiento se solicitó por el concesionario con ocasión de la puesta en marcha de la fase II del tranvía, a los que se ha hecho referencia con anterioridad en el Epígrafe II.3.2. y que se relacionan en el cuadro 26, y que determinarían otro incremento adicional de la tarifa técnica y, en consecuencia, del déficit de explotación del servicio.

En definitiva, todas estas cifras ponen de manifiesto que la reanudación del servicio tranviario generaría un incremento del déficit de explotación del servicio de transporte público, con el consecuente impacto en las haciendas públicas, municipal y autonómica, en la proporción que, en su caso, se acordara para cada una de ellas.

III. CONCLUSIONES

III.1 RELATIVAS A LOS CONTRATOS PARA LA CONSTRUCCIÓN, INSTALACIÓN Y EXPLOTACIÓN DEL SISTEMA TRANVIARIO DE VÉLEZ-MÁLAGA

- 1ª. Al objeto de valorar la posible implantación de un tranvía en el municipio de Vélez-Málaga, se elaboraron informes y estudios previos a instancia de la Consejería de Obras Públicas y Transportes (COPT) de la Junta de Andalucía y del Ayuntamiento de la localidad. Dichos informes no compararon este medio de transporte con otros alternativos con distinta incidencia y viabilidad económico-financiera e impacto en la Hacienda pública. Tampoco prestaron atención específica a la viabilidad económica del servicio, salvo el *Informe provisional*, de junio de 1998, en el que se concluía que solo con los pagos de los viajeros y con los ingresos complementarios de la organización prestadora, la cuenta de explotación del tranvía no llegaría a cubrir siquiera sus partidas ordinarias, libres incluso de cualquier amortización de infraestructura, instalaciones y material móvil. De este modo, se reflejaba la necesidad de intervención económica de las Administraciones Públicas para la configuración de un negocio financieramente rentable susceptible de atraer a los agentes del sector privado. Por su parte, el dictamen técnico emitido estimaba que la existencia del ramal al hospital constituía un empeoramiento del servicio y aumentaría los costes.

La ejecución de grandes proyectos de infraestructura de acuerdo con los principios de economía, eficacia y eficiencia en la toma de decisiones de gestión y en el uso de los recursos públicos, requiere que su selección se motive razonadamente en función de un

⁷⁹ Septiembre de 2011 a junio de 2012.

análisis de alternativas existentes, a efectos de valorar aquella que sea más favorable y viable, lo que según resulta de los informes de que ha dispuesto este Tribunal de Cuentas, no tuvo lugar en el caso de la implantación del tranvía de Vélez-Málaga, con las consecuencias ulteriores que ello conllevó.

El Tribunal de Cuentas, por otra parte, no ha podido contar con los expedientes tramitados para la contratación de los referidos estudios previos, salvo el relativo al *Anexo al Estudio de implantación del tranvía*, celebrado por la COPT, lo que ha impedido analizar su preparación, tramitación y adjudicación. (Subepígrafe II.1.1.1)

- 2ª. Tras los citados estudios, la COPT y el Ayuntamiento suscribieron dos convenios en los que se concretaron los compromisos que asumían para la construcción, mantenimiento y explotación del tranvía de Vélez-Málaga. De acuerdo con estos convenios, la Junta de Andalucía se comprometía, entre otros extremos, a ejecutar las obras de la infraestructura tranviaria por un importe total de 19.061.884,73 euros –para lo que convocaría el correspondiente concurso–, indicando que, una vez finalizadas, serían entregadas al Ayuntamiento. Ni en estos convenios ni en ningún otro acuerdo o informe se motivó suficientemente, como hubiera procedido, que la Junta de Andalucía ejecutara y financiara la obra tranviaria de Vélez-Málaga, eligiendo esta localidad para llevar a cabo el proyecto que se presentaba como piloto, frente a su localización en otros posibles municipios, especialmente teniendo en cuenta que la misma estaba destinada a la prestación de un servicio exclusivamente municipal y que, una vez finalizada, se entregaría sin contraprestación al Ayuntamiento.

En una adenda al segundo convenio suscrita por el Alcalde de Vélez-Málaga y la COPT se modificaron algunas de las condiciones inicialmente previstas. La firma de aquella por el Alcalde se realizó indebidamente sin autorización previa del Pleno, como hubiera requerido la normativa, y sin fiscalización previa de la Intervención municipal, a pesar de su contenido económico. El Secretario del Ayuntamiento concluyó que la adenda incurría en nulidad de pleno derecho prevista en el artículo 62.1.b) de la entonces vigente Ley 30/1992, de 20 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC).

El Pleno, en sesión de 3 de marzo de 2003, manifestó su conformidad con el contenido de la adenda, autorizando al Alcalde a firmar un nuevo convenio, circunstancia que no consta se hiciera efectiva. (Subepígrafe II.1.1.2)

- 3ª. La gestión de las actuaciones necesarias para la construcción e instalación del tranvía se atribuyó por la COPT, en un primer periodo, a la empresa pública Gestión de Infraestructuras de Andalucía, S.A. (GIASA) y, a partir de su creación en mayo de 2003, al Ente Público de Gestión de Ferrocarriles Andaluces (FFCCA), en atención a sus competencias. Estas entidades, a su vez, contrataban con terceros la ejecución de los trabajos.

Siendo el objeto de las referidas entidades la realización de actuaciones competencia de la COPT, resulta cuestionable que estos entes instrumentales acudieran sistemáticamente, en lo que se refiere a los trabajos del tranvía, a su vez, a la contratación externa para el cumplimiento de las actuaciones que tenían atribuidas, no realizándolas por sí mismas, generando una sucesión de sujetos interpuestos en cascada. Esta forma de gestión alejaba del titular originario de la competencia, el control de la ejecución del objeto de la actuación atribuida.

Por otra parte, al tener GIASA la condición de sociedad mercantil, la contratación que le fue encargada por la COPT estaba sujeta a los correspondientes pliegos y, además, a los principios de publicidad y concurrencia, en virtud de la Disposición adicional sexta de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP) y del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCAP), a diferencia de lo que hubiera ocurrido de llevarse a cabo la contratación por la COPT de forma directa, en cuyo caso la misma habría quedado sometida a la legislación reguladora de la contratación pública de forma plena y en toda su extensión, lo que supone mayores garantías y queda sujeta a más controles en la contratación. (Subepígrafe II.1.2.1)

- 4^a. El tranvía de Vélez-Málaga se construyó en dos fases. Para llevar a cabo la fase I se contrató la redacción del proyecto de trazado y de construcción, con opción a la dirección de obra, por importe de 249.952,57 euros, IVA incluido. En este expediente se han detectado diversas actuaciones que no fueron acordes con principios tales como los de objetividad, transparencia y concurrencia; entre tales actuaciones pueden citarse: la falta de concreción de los datos tenidos en cuenta para la determinación del presupuesto; la previsión de medios acreditativos de la solvencia técnica como criterios de adjudicación, siendo así que el pliego de cláusulas particulares (PCP) exigía que los licitadores acreditaran su solvencia conforme a la LCAP; la posibilidad de presentar ofertas por encima del precio tipo de licitación; la deficiente definición del criterio “*coherencia de la oferta*” para la valoración de las ofertas económicas; la inclusión de la posibilidad de incorporar las modificaciones y los ajustes que fueran necesarios tras la preadjudicación; así como la falta de motivación en el informe de valoración de algunas de las puntuaciones otorgadas a las ofertas presentadas a la licitación.

Los trabajos de prospecciones geotécnicas y de cartografía se aportaron por GIASA. Los primeros ascendieron a 9.218,20 euros, sin coste para el adjudicatario. En cuanto a los segundos, no constan en el expediente las razones que motivaron su contratación separada, siendo así que los trabajos de esta naturaleza se encuentran comprendidos entre las actuaciones a realizar para la redacción de los proyectos de trazado y de construcción. El importe de los trabajos de cartografía, por 9.080,70 euros, se incrementó en dos ocasiones –una, antes de la formalización del contrato y otra, una vez formalizado– por la incorporación de actuaciones complementarias, sin que se hayan acreditado los motivos que justificaron dichos trabajos ni la imposibilidad de haberlos previsto con anterioridad. Ello pone de manifiesto una deficiente planificación de los mismos, los cuales, además, de haberse llevado a cabo mediante una contratación única por el importe conjunto de las prestaciones, las empresas invitadas en el procedimiento de adjudicación hubieran podido participar de manera más acorde con los requerimientos de la entidad. El importe final facturado ascendió a 18.046,35 euros, trasladándose 10.517,71 euros al adjudicatario del contrato de redacción del trazado y proyecto de construcción.

Estando avanzados los trabajos de redacción del proyecto de trazado, este se modificó y alargó con el objetivo de pasar por el hospital comarcal. No se ha aportado al Tribunal de Cuentas documento alguno en el que se expongan las razones que motivaron el cambio del trazado. Únicamente consta un estudio de alternativas de 10 de abril de 2000, elaborado por el consultor, en el que se advierte que el hospital comarcal quedaba fuera del recorrido de la línea, siendo este un foco de atracción de viajeros. Este estudio incluía dos alternativas de trazado que conectaban con el citado hospital en las que no se valoraba su viabilidad, pues solo aportaba un estudio de los costes de construcción.

El Pleno del Ayuntamiento de Vélez-Málaga aprobó el 7 de mayo de 2001 el trazado del tranvía coincidente con una de las dos alternativas contenidas en el referido estudio, no

habiéndose acreditado documentalmente las razones que motivaron finalmente la elección realizada.

El trazado del tranvía requería la adquisición de 56.114,35 m², lo que representaba un incremento de 26.695,25 m² respecto del trazado rectilíneo inicialmente previsto en el *Anteproyecto del tranvía entre Vélez-Málaga y Torre del Mar*. La adquisición de los terrenos no supuso desembolso para la Hacienda municipal.

El proyecto constructivo se aprobó el 30 de abril de 2002 por la COPT. Algunas de las prestaciones objeto del contrato, finalmente, no se llevaron a cabo por no apreciarse en la práctica su necesidad, lo que pone de manifiesto una deficiente delimitación inicial de las prestaciones objeto de la contratación, pudiendo haber incidido en la estimación de su importe a efectos de determinar el presupuesto del contrato. (Subepígrafe II.1.2.2)

- 5ª. Para la ejecución de las obras de la fase I, GIASA convocó un concurso cuyo PCP adolecía de deficiencias, por no ajustarse a los principios de igualdad, objetividad, transparencia y economía en la gestión de fondos públicos, tales como: la admisión de variantes, correcciones o mejoras, sin precisar sobre qué elementos quedaba autorizada su presentación; la previsión de medios acreditativos de la solvencia técnica como criterios de adjudicación, siendo así que el PCP establecía que los licitadores debían acreditar su solvencia mediante la correspondiente clasificación prevista en la normativa reguladora de la contratación administrativa; la valoración de precios en torno a la media, y no atendiendo a las mayores bajas; la posibilidad de presentar ofertas superiores al precio tipo de licitación y de obtener puntos en la correspondiente valoración; la previsión de criterios en los que no se tenían en cuenta la economía de las ofertas, sino las desviaciones sobre la media; y la inclusión de la posibilidad de incorporar las modificaciones y los ajustes que fueran necesarios tras la preadjudicación hasta el 5% del presupuesto ofertado.

El informe de valoración de las ofertas no contenía motivación suficiente acerca de las puntuaciones otorgadas respecto de algunos de los criterios y subcriterios de adjudicación, lo que no se ajustó a los principios de publicidad, transparencia y objetividad. Por otra parte, no consta a este Tribunal de Cuentas el método empleado para obtener la puntuación final otorgada a cada una de las ofertas, al preverse distintos criterios de adjudicación que se desglosaban en subcriterios y estos, a su vez, en otros subcriterios, sin que fueran acompañados de la correspondiente ponderación.

El contrato se formalizó con un importe de 18.792.835,93 euros, un 3,89% superior al ofertado por la UTE adjudicataria del contrato, al ejercerse la posibilidad que habilitaba el PCP de introducir mejoras en la oferta seleccionada al margen de las inicialmente previstas. La incorporación de algunas actuaciones así como la eliminación de otras después de haberse preadjudicado el contrato, pone de manifiesto, también en este contrato, deficiencias en la redacción del proyecto inicial y en la formulación de las necesidades de la entidad contratante, sin que se justificara en el expediente la imposibilidad de haberlas previsto con anterioridad.

Después de cumplido el plazo de ejecución y sin que hasta entonces se hubiera aprobado prórroga alguna, se modificó el contrato por importe de 3.754.362,42 euros, representativo del 19,98% del importe inicial, debido a deficiencias en las actuaciones preparatorias del mismo, así como a nuevas peticiones de la entidad contratante sustituyendo las inicialmente previstas, lo que evidencia, una vez más, la deficiente previsión de las necesidades a cubrir y del alcance de las actuaciones a llevar a cabo. El plazo inicial concertado para las obras, de diecisiete meses, se prolongó hasta un total de cuarenta y

tres, motivado, en parte, por el retraso en la adjudicación del contrato para la construcción de las unidades móviles y de la llegada de las mismas a la obra.

Siendo el precio del contrato cerrado, el contratista debería haberse hecho cargo de las modificaciones que se debieran a imprevisiones, indefiniciones y errores del proyecto, lo que no consta haya ocurrido.

Asimismo, se reconoció el derecho del contratista a la revisión del precio del contrato por importe de 2.668.737,87 euros, justificado en la necesidad de mantener el equilibrio del contrato por la demora en la firma del mismo y en el inicio de los trabajos, lo que supuso el empleo indebido del instituto de la revisión de precios para una finalidad distinta de aquella para la que está configurada, así como la contravención del PCP que expresamente señalaba que la revisión no era aplicable a este contrato. (Subepígrafe II.1.2.2)

- 6ª. Al amparo de la previsión contenida en el PCP del contrato de redacción del proyecto de trazado y de construcción, se encargó al adjudicatario del mismo la dirección de la obra por importe de 532.266,00 euros, modificándose su plazo total y las dedicaciones de personal, lo que dio lugar a un incremento de 329.442,62 euros, representativo del 62% de la oferta inicial. El ejercicio de esta opción supuso que se contratara la dirección de obra sin que la oferta presentada al efecto fuera tenida en consideración en la adjudicación del contrato inicial.

Superado el plazo de ejecución previsto, el contrato fue modificado por importe de 156.971,69 euros, representativo del 29% del inicial, motivándose en un retraso en la ejecución de la obra no imputable al consultor. (Subepígrafe II.1.2.2)

- 7ª. La obra de la fase II del tranvía de Vélez-Málaga, consistente en la prolongación del trazado de la primera fase, se llevó a cabo por FFCCA a instancia del Ayuntamiento de la citada localidad, sin que se tenga constancia de la existencia de algún informe emitido con anterioridad dirigido a valorar la necesidad, oportunidad y viabilidad de la misma, por lo que no queda acreditado que la decisión sobre su ejecución se adoptara considerando estudios previos.

Tampoco consta la existencia de informes que fundamentaran la elección realizada, de entre las alternativas propuestas por el consultor, ni la conveniencia de su ejecución. Solo en el proyecto constructivo de esta fase II y, por tanto, ya adoptada la decisión sobre el trazado tranviario, se aludía a los objetivos territoriales y de accesibilidad marcados en los primeros estudios referentes a la implantación del tranvía, así como a la configuración de un trazado compatible con el planeamiento urbano futuro, añadiendo que el trazado de las dos fases conectaba los dos núcleos principales de población, Torre del Mar y Vélez-Málaga, pasando por el hospital comarcal como tercer núcleo emisor y receptor de viajeros.

El trazado de esta fase II se aprobó, junto con el de la fase I, por el Pleno del Ayuntamiento de Vélez-Málaga el 7 de mayo de 2001. (Subepígrafe II.1.2.3)

- 8ª. Finalizado el plazo de ejecución del contrato de redacción del proyecto de trazado y de construcción, y habiéndose entregado por el consultor el proyecto constructivo de la fase I, GIASA tramitó una modificación de dicho contrato, por importe de 104.132,01 euros, representativo del 42% del inicial, con objeto de llevar a cabo la redacción del proyecto de la fase II del tranvía. La modificación contractual ha de tener lugar durante la ejecución del contrato, cuando, por razón de interés público, hayan de modificarse los elementos que lo

integran, no siendo procedente que se lleve a cabo cuando la prestación se ha ejecutado, como ocurrió en este caso. Además, no constan informes que motivasen la necesidad de la modificación y que justificasen el incremento del gasto derivado de la misma, lo que habría de concurrir teniendo en cuenta que el PCP disponía que el contrato solo podría modificarse por necesidades nuevas o causas imprevistas.

La última factura correspondiente a esta modificación contractual, se emitió dos días después de la formalización de la adenda y un año y medio antes de que se recepcionara el contrato, lo que evidencia que se pagó al contratista antes de que concluyeran los trabajos objeto de contratación. Debe tenerse a este respecto en cuenta que el PCP disponía que los trabajos se abonarían mensualmente de acuerdo con las actividades acabadas y documentadas, por lo que no era posible que se pudieran efectuar abonos a cuenta de manera anticipada.

En julio de 2005, cuando aún no se había aprobado el proyecto constructivo presentado en 2002 por el contratista, se modificó el importe de todos sus capítulos salvo uno, ascendiendo el presupuesto de ejecución material del nuevo proyecto a 8.864.632,58 euros, 49% superior al anterior. Este incremento económico se debió a la actualización de precios conforme al Índice de Precios al Consumo (IPC), así como a la adaptación del proyecto de 2005 a los cambios realizados en el proyecto de construcción durante la ejecución de la fase I del tranvía, debiéndose algunas de las modificaciones introducidas en la fase I a una deficiente previsión de las necesidades que debían cubrirse y del alcance de las actuaciones a realizar. (Subepígrafe II.1.2.3)

- 9ª. Para la ejecución de las obras de la fase II, FFCCA convocó un concurso con un presupuesto de licitación de 8.864.632,58 euros, IVA incluido, y un plazo de ejecución de diez meses. En el expediente contractual tramitado se han detectado incidencias e irregularidades. Así, no consta que se llevara a cabo el replanteo previo de la obra; falta el certificado de existencia de crédito o documento que legalmente le sustituya; y se prevén indebidamente en el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) los medios acreditativos de la solvencia técnica como criterios de adjudicación. Además, se incluye en el PCAP el grado del cumplimiento del pliego de prescripciones técnicas (PPT) como criterio de valoración técnica sin explicar la razón que fundamentaba esta previsión ya que las prescripciones de dicho documento son, en todo caso, de obligada observancia en la ejecución de los contratos; se establece un sistema para la valoración de las ofertas económicas no previsto en el TRLCAP, que incluía un elemento de valoración adicional distinto de la suma de las puntuaciones obtenidas; y falta la motivación de las puntuaciones otorgadas respecto de algunos de los criterios de adjudicación en el informe de evaluación técnica de las ofertas.

El contrato de obras fue prorrogado por catorce meses, por retrasos no imputables al contratista. Asimismo fue modificado, incrementándose en 1.178.174,88 euros, representativo del 17% del inicial, sin que la modificación se debiera a necesidades nuevas o a causas imprevistas, sino a peticiones adicionales del Ayuntamiento de Vélez-Málaga, a la introducción de mejoras en la explotación no contempladas en el proyecto de la fase II y a deficiencias del proyecto original, lo que no se ajustó a lo dispuesto en el artículo 101 del TRLCAP. De este modo, el menor coste del contrato obtenido por la baja de la oferta presentada por el adjudicatario tuvo un menor alcance al incrementarse el precio a causa del modificado.

La valoración general de la obra ascendió a 8.791.830,36 euros, con un incremento del 26,88% respecto al presupuesto de adjudicación por contrata inicial aprobado y del 8,44%

respecto al presupuesto del proyecto modificado. La liquidación del contrato incluyó algunas partidas que no constituían una alteración en el número de unidades realmente ejecutadas sobre las previstas en las mediciones del proyecto, sino que suponían nuevas actuaciones que hubieran requerido su tramitación mediante el correspondiente expediente de modificación y la previa aprobación por la COPT. (Subepígrafe II.1.2.3)

- 10ª. FFCCA adjudicó, mediante procedimiento negociado sin publicidad, la dirección de las obras de la fase II por importe de 329.709,80 euros al mismo adjudicatario del contrato de redacción del proyecto de trazado y de construcción, sin que se justificaran debidamente en el expediente las razones, entre las legalmente previstas, por las que se empleó este procedimiento de adjudicación y sin que se realizaran negociaciones con el licitador, lo que resulta esencial por constituir el fundamento de este procedimiento de contratación. El importe total de los gastos por dirección de obra ascendió a 387.686,53 euros, asumiendo FFCCA la parte correspondiente a la prórroga del contrato, por 57.976,72 euros, al haberse prorrogado la ejecución de las obras por catorce meses.

Asimismo, FFCCA contrató los trabajos de control de calidad de las obras de la fase II por importe de 75.194,40 euros. Concurren en este expediente incidencias e irregularidades, tales como la indebida previsión en el PCAP de medios acreditativos de la solvencia técnica como criterios de adjudicación; la omisión del informe de la Intervención; y la falta de motivación de las puntuaciones otorgadas respecto de algunos de los criterios de adjudicación en el informe de evaluación técnica de las ofertas.

No se emitió el acta de recepción de los trabajos, de dirección de obra, ni de control de calidad, lo que no se ajustó a lo establecido en el artículo 110.2 del TRLCAP. (Subepígrafe II.1.2.3).

- 11ª. Por problemas de inscripción de los *bogies* del tranvía en la entrada a talleres y cocheras, además de por la dificultad del mantenimiento de la vía en balasto, se modificó el entorno de la entrada a la parcela de talleres. Las circunstancias que motivaron esta modificación evidenciaron una descoordinación entre las Administraciones intervinientes, esto es, entre la COPT, como responsable de la ejecución de la obra, y el Ayuntamiento de Vélez-Málaga, como órgano titular del servicio tranviario, con los consiguientes efectos en la ejecución de las obras y en su coste.

Las obras de mejora de acceso a talleres se adjudicaron mediante concurso por importe 1.673.306,07 euros y con un plazo de seis meses. En el expediente contractual se han detectado análogas incidencias e irregularidades que en el contrato de obras de la fase II, además de la admisión de variantes o alternativas por los licitadores sin precisar sobre qué elementos y en qué condiciones quedaba autorizada su presentación.

Las obras fueron prorrogadas, concluyendo tres meses más tarde del plazo adicional concedido.

La valoración final de la obra ejecutada arrojó un importe de 1.785.417,57 euros, un 6,70% superior respecto del importe adjudicado debido a variaciones en la medición.

La dirección de estas obras se contrató por 70.000 euros. La adjudicación de este contrato se llevó a cabo mediante procedimiento negociado sin publicidad, sin que se justificaran debidamente en el expediente las razones, entre las legalmente previstas, para el empleo del procedimiento y sin que se realizaran negociaciones con el licitador, lo que constituye

un trámite esencial del mismo. No se emitió el acta de recepción de los trabajos, como hubiera requerido el artículo 110.2 del TRLCAP. (Subepígrafe II.1.2.4)

- 12ª. El municipio de Vélez-Málaga contaba con más de 50.000 habitantes desde 1998. Siendo el transporte público de viajeros una competencia municipal de prestación obligatoria en los municipios con población superior a la referida, según la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, sin embargo no es hasta el 2 de febrero de 2004 cuando el Ayuntamiento da cumplimiento a lo preceptuado en dicha norma, momento en el que el Pleno municipal acordó la implantación del servicio y aprobó su gestión indirecta. En esa fecha la entidad asumió la condición de Administración contratante del transporte urbano, lo que venía realizando, hasta entonces, la Junta de Andalucía.

Asimismo, se aprobó provisionalmente el "*Proyecto de Implantación del Servicio de Transporte Público Urbano de Viajeros en Vélez-Málaga*", en el que se definía el contenido del servicio –tres líneas de autobuses y una línea de tranvía servida por tres vehículos, uno de ellos de reserva–. La Intervención municipal no emitió opinión sobre el mismo como hubiera requerido la ley, al estimar que las estadísticas referentes a los dos factores de mayor importancia que definen la rentabilidad económica de este, como son las tarifas y el número de usuarios, estaban indeterminados. No consta a este Tribunal de Cuentas que se emitiera un informe posterior en el que se efectuara un pronunciamiento sobre el Proyecto y, en particular, sobre las tarifas, a efectos de valorar la rentabilidad económica de la implantación del tranvía. La aprobación definitiva tuvo lugar el 5 de julio de 2004.

Por Resolución de 8 de septiembre de 2004, la Dirección General de Transportes de la Junta de Andalucía acordó segregar de la concesión del servicio público de transporte el tráfico correspondiente a los servicios que se prestaban de forma íntegra en el término municipal y, simultáneamente, transmitir su titularidad al Ayuntamiento. Los efectos de la Resolución se condicionaban al pago de una indemnización, que se cuantificó, en acuerdo suscrito entre la Alcaldía del Ayuntamiento de Vélez-Málaga y la, hasta entonces, empresa concesionaria del servicio, en 1.970.000 euros.

Este Tribunal de Cuentas no ha podido conocer con precisión a qué corresponde dicho importe, ni cómo ha sido calculado. De las comprobaciones realizadas en el curso de los trabajos de fiscalización se desprende que la valoración del lucro cesante anual realizada por el concesionario, conforme a la cual podría haberse estimado la indemnización pactada, adolecía de determinados defectos que no fueron advertidos. Subsanaos los citados defectos, se estima por este Tribunal de Cuentas que la cifra de lucro cesante anual pasaría de los 252.014,36 euros calculados por el beneficiario, a una cifra de 145.104,84 euros. Si se incluyen también los gastos indirectos de comercialización y administración dicha cifra, se reduciría a un importe negativo de 7.153,87 euros. (Subepígrafe II.1.3.1)

- 13ª. El Ayuntamiento de Vélez-Málaga inició el 15 de noviembre de 2004 el proceso para la contratación, mediante concurso, de la gestión del servicio de transporte público urbano de viajeros, bajo la modalidad de concesión.

No disponiendo de un presupuesto del contrato, el PCAP previó la constitución de las garantías provisional y definitiva, sin que en el expediente se incluyera documentación alguna en la que se reflejasen los cálculos efectuados para cuantificarlas.

El PCAP declaraba que el concesionario correría con los riesgos inherentes a los costes del servicio. Sin embargo, los riesgos derivados de la escasez de ingresos por baja demanda los soportaba el Ayuntamiento, al garantizarse en el PCAP unos ingresos y una rentabilidad mínima para el contratista independientemente del número efectivo de usuarios del servicio, mediante el abono de una liquidación anual que aseguraba una cantidad por la diferencia entre el número efectivo de viajeros y el número de equilibrio prefijado.

El Pleno resolvió el 7 de febrero de 2005 declarar desierto el concurso, por cuanto la única oferta presentada no se ajustaba a las condiciones exigidas en el PCAP, en concreto, por no asumir la totalidad de los costes previstos en el proyecto constructivo y en el PCAP, así como por no incluir en la oferta las inversiones en equipos y tecnologías vinculadas a la explotación.

El mismo día 7 de febrero de 2005, el Ayuntamiento decidió convocar un procedimiento negociado sin publicidad, para lo que se cursaron invitaciones a la unión temporal de empresas (UTE) previamente participante en el concurso declarado desierto, a sus tres integrantes y a otras cuatro empresas, presentado oferta únicamente el mismo licitador que había tomado parte en el concurso desierto anterior.

La UTE planteó en el procedimiento negociado la escasa rentabilidad del servicio y la necesidad de aumentar los ingresos, proponiendo elevar la tarifa técnica a 1,80 euros por viaje, sin IVA, u obtener alguna subvención de la Junta de Andalucía, o bien reducir costes mediante la disminución de frecuencias o posponiendo el establecimiento del sistema de asistencia a la explotación (SAE) hasta la puesta en funcionamiento de la fase II. Estas solicitudes respondían a la misma razón que dio lugar a que quedara desierto el concurso, esto es, la no asunción para la oferta del licitador de la totalidad de los costes y prestaciones previstos en el proyecto primitivo, sin que, sin embargo, en el procedimiento negociado la oferta de la UTE fuera rechazada.

No solo no se llevó a cabo negociación alguna en este proceso de contratación en relación con los criterios previstos en el PCAP, sino que por el contrario, se acordó la modificación de determinadas condiciones o requerimientos contenidos en los pliegos en beneficio del licitador, como posponer el establecimiento del SAE pese a que su instalación se preveía en el PCAP como requisito para la gestión y explotación del servicio, lo que resultaba contrario a los principios de igualdad y transparencia en la licitación, poniendo de manifiesto que el adjudicatario del procedimiento negociado seguía sin cumplir las condiciones exigidas en PCAP, como ya se evidenció en el concurso anterior en el que participó y que quedó desierto.

Respecto del número de unidades móviles de tranvía, los planes económico-financieros integrantes de la oferta se realizaron contando con la adquisición de dos tranvías y tres autobuses. Dicho número de tranvías era conforme a los mínimos establecidos en los PCAP y PPT, si bien resultaba inferior al previsto en el Proyecto de Implantación al que debería ajustarse la gestión del servicio, el cual constituía el objeto del contrato.

Presentado por el licitador un escrito de aclaraciones con un nuevo Plan económico-financiero de la explotación, se consideró aceptable su oferta y se propuso su adjudicación. La realidad demostró, por los motivos que se señalan en la Conclusión 14^a, que la viabilidad de la concesión era cuestionable.

El contrato se formalizó el 14 de septiembre de 2005, por un plazo de 25 años, con una tarifa técnica de 1,42 euros por viaje, sin IVA, y un número de viajeros de equilibrio de 1.100.000 al año, y con dos unidades móviles de tranvía. Al día siguiente a la formalización comenzó el servicio en las líneas 1, 2 y 3 de autobús, mientras que la línea 4 del tranvía entró en funcionamiento el 19 de octubre de 2006, tras finalizar las pruebas el 29 de septiembre de ese mismo año. La puesta en servicio del tranvía se realizó sin que se hubiera presentado por la concesionaria la documentación técnica exigida en el PPT, lo que se produjo el 12 de marzo de 2007. (Subepígrafe II.1.3.2)

- 14^a. No habiéndose aún formalizado el contrato, se puso de manifiesto que la prestación del servicio tranviario con las debidas garantías de seguridad, calidad y disponibilidad, requería disponer de tres unidades móviles y un SAE operativo desde el inicio de la puesta en funcionamiento del tranvía, lo que reflejaba la inadecuación de las condiciones del adjudicatario aceptadas por el Ayuntamiento a que anteriormente se ha hecho referencia. Asimismo, la escasa rentabilidad del servicio, esto es, la infravaloración de su coste real al calcular una tarifa técnica de 1,42 euros por viaje, sin IVA, se evidenció desde la licitación del contrato.

La necesidad de esa tercera unidad adicional motivó que, el 21 de noviembre de 2005, el Alcalde de Vélez-Málaga solicitara al concesionario su adquisición, amparándose en la cláusula 9.2 del PCAP, relativa a las modificaciones del servicio público a instancia de la Administración. Aun cuando en los contratos de gestión de servicios públicos el *ius variandi* de la Administración es más intenso que en el resto de contratos administrativos típicos, sin embargo, no pueden ser alteradas, mediante la modificación de los contratos, las bases y los criterios a los que responde la adjudicación de los mismos mediante el sistema de licitación pública, como se hizo en este caso con la adquisición de una unidad móvil de tranvía adicional. Además, la necesidad de esta tercera unidad móvil no se debió a necesidades nuevas o causas imprevistas ya que, como se ha indicado, el Proyecto de Implantación ya lo preveía, sino que fue el resultado de una solicitud del adjudicatario, aceptada por el Ayuntamiento, que no respondía a las condiciones exigidas en el PCAP.

La modificación se efectuó sin observar la tramitación prevista en el PCAP, que requería la elaboración por el concesionario de un cuadro de explotación, y con omisión de la correspondiente memoria explicativa que justificase su necesidad, la desviación producida, la aprobación por el Pleno y la fiscalización del gasto correspondiente. Tampoco fue objeto de formalización, ni la garantía definitiva se reajustó para que guardase la debida proporción con el precio del contrato resultante de su modificación.

Las mismas consideraciones efectuadas respecto de la tercera unidad adicional de tranvía, procede realizar respecto del SAE, que hubo de incorporarse desde el comienzo de la explotación, sin que esta situación tampoco se debiera a necesidades nuevas o causas imprevistas. En efecto, su necesidad se recogía en el PCAP y en el Plan de Explotación, habiéndose, sin embargo, excluido posteriormente de la contratación a consecuencia, como se ha señalado, de las negociaciones entabladas con el adjudicatario. Además, la puesta en funcionamiento del SAE se efectuó sin que se tramitara expediente alguno para modificar el contrato, ni fue objeto de aprobación por el Ayuntamiento ni de formalización. Tampoco consta que se solicitara formalmente por órgano alguno de esa entidad, por lo que solo ha podido acreditarse su puesta en funcionamiento con los informes emitidos con posterioridad y la convalidación por el Pleno municipal del gasto adicional ocasionado por el aumento de las prestaciones.

Dentro del periodo fiscalizado, el concesionario prestó al Ayuntamiento servicios nocturnos y especiales de autobuses desde 2006 a 2014 tramitados como contratos menores, al margen del contrato de prestación del servicio municipal de transporte urbano de viajeros. Las prestaciones objeto de estos servicios, por su naturaleza, parecen integrarse en las propias del servicio general de transporte, lo que hubiera hecho procedente que se hubieran incluido en el contrato de concesión del servicio municipal de transportes. Ello hubiera precisado que se tramitara la correspondiente modificación contractual, con arreglo a lo dispuesto en los artículos 101 y 163 del TRLCAP y en el PCAP del contrato de concesión, que preveían la posibilidad de que la Administración pudiera requerir las modificaciones en la prestación del servicio que estimara oportunas, debiendo llevarse a cabo un estudio previo y aprobarse la modificación por el órgano de contratación. La retribución por estos servicios nocturnos y especiales, por un importe total facturado durante el periodo fiscalizado de 122.002,91 euros, se realizó atendiendo a criterios diversos de formas diversas sin que se haya aportado documento alguno acreditativo de la aprobación del régimen económico aplicado. No ha podido determinarse si dicho importe fue superior o inferior al que hubiera debido abonarse en concepto de subvención y liquidación de haberse incluido estos servicios en el contrato de concesión, pues ello habría requerido la revisión de la tarifa técnica del servicio para reequilibrar económicamente los costes de la prestación de estos servicios para el concesionario. (Subepígrafe II.1.3.2)

15ª. El 27 de marzo de 2009, dos años y medio después de la entrada en funcionamiento de la fase I, se produjo la recepción de conformidad por parte del Ayuntamiento de las obras de infraestructura de la fase II del tranvía de Vélez-Málaga. A dicha fecha no se había planificado ni existían previsiones para la puesta en servicio del nuevo tramo. El 19 de abril de 2010 el concesionario planteó la suspensión o el funcionamiento esporádico del tranvía, lo que se informó favorablemente por los técnicos municipales debido al alto coste de explotación que la línea representaba, concluyendo que la relación coste de explotación de la línea/viajero era demasiado elevada e inasumible.

El 26 de abril de 2012 la Junta de Gobierno Local aprobó modificar el servicio, así como el nuevo plan de explotación de la nueva red de transporte urbano colectivo de viajeros presentado por la concesionaria y la nueva tarifa de equilibrio del servicio. Las razones que motivaron la modificación pusieron de manifiesto que los estudios que fundamentaron la implantación del tranvía en el municipio de Vélez-Málaga y la viabilidad del mismo no estuvieron debidamente sustentados, resultando inviable según las condiciones convenidas.

Para determinar la nueva tarifa técnica de reequilibrio económico de la concesión, se cuantificaron las reducciones de costes que la modificación del servicio originaría en la estructura de costes anuales del servicio. La exclusión del abono de 110.000 euros al año de gastos de mantenimiento de las infraestructuras y material móvil del tranvía representaba una reducción para el concesionario en el coste del servicio de transporte, eliminando tales costes del cómputo de la tarifa técnica de equilibrio de la concesión, pasando a asumirse directamente por el Ayuntamiento.

Con la modificación del contrato se reducían los costes asumidos por la concesión. La carga financiera del servicio para el Ayuntamiento no disminuyó al incrementarse la tarifa técnica en 2 céntimos por viajero de equilibrio debido a los costes de amortización, mantenimiento y explotación de los tres autobuses adicionales adquiridos para la prestación del servicio público.

La modificación de la concesión se formalizó el 30 de mayo de 2012, interrumpiéndose la circulación del tranvía el día 4 de junio, sin que este haya vuelto a operar a fecha de febrero de 2017. (Subepígrafe II.1.3.2)

III.2. RELATIVAS AL RÉGIMEN ECONÓMICO DEL FUNCIONAMIENTO, MANTENIMIENTO Y SUSPENSIÓN DEL TRANVÍA

16^a. En cumplimiento del contrato, el concesionario del servicio de transporte público, que constituye una unidad e incluye tanto el servicio de tranvía como el de autobuses, se veía retribuido mediante tres conceptos: el importe cobrado a los usuarios del transporte; una subvención mensual, equivalente a la diferencia entre el total cobrado de los usuarios y el importe resultante de aplicar la tarifa técnica al número de viajeros efectivos del mes; y una liquidación anual, consistente en aplicar la tarifa técnica a la diferencia entre el número efectivo de viajeros y el número de equilibrio de viajeros prefijado.

El coste del servicio de transporte público a lo largo del periodo en el que el tranvía permaneció en explotación –del 19 de octubre de 2006 al 3 de junio de 2012–, ascendió a 12.491.551,33 euros. De ello, el 36% corresponde a los cobros directos a los usuarios, el 28% al importe reconocido en concepto de subvención y el 36% al reconocido en concepto de liquidación.

En atención al porcentaje anual de demanda del tranvía sobre la demanda total del servicio de transportes y considerando que los atrasos correspondientes al reequilibrio económico por el SAE y por la tercera unidad móvil se deben íntegramente al tranvía, se ha estimado que el coste de funcionamiento de aquel, durante el periodo de su explotación, ascendió a 8.151.249,51 euros –el 65% del coste total del servicio público de transportes–, habiéndose financiado en un 36% por los usuarios y correspondiendo la financiación del 64% restante al Ayuntamiento.

El continuo descenso en la demanda de viajeros se tradujo en una aportación decreciente de las tasas abonadas por los usuarios a la financiación del servicio de tranvía, desde el 49% que representó en 2007 hasta el 32% de 2011, con la correlativa disminución en la compensación por diferencia entre la tarifa técnica y la tasa efectivamente recaudada (subvención mensual), que pasó de un 33% del total en 2007 al 25% en 2011. Este descenso en la demanda efectiva, el incremento continuo garantizado al concesionario en el número de viajeros de equilibrio, así como el incremento de las tarifas técnicas a que se hace referencia en las Conclusiones 18^a, obligó a un crecimiento constante de la aportación del Ayuntamiento en concepto de liquidaciones compensatorias de la reducción de demanda, pasando la proporción de este tramo de retribución al concesionario de representar un 18% del total en 2007 a un 43% en 2011. (Epígrafes II.2.1 a II.2.5)

17^a. La tasa por prestación del servicio público de transporte que debían satisfacer los usuarios se estableció en la Ordenanza fiscal aprobada por el Pleno del Ayuntamiento el 15 de noviembre de 2004. Aun cuando en ella se preveía la revisión de las tarifas por aplicación del IPC, permanecieron invariables de 2008 a 2016, inclusive.

La recaudación de la tasa por el servicio público de transporte urbano se realizaba, como disponía el PCAP, por el concesionario como parte de su retribución. Dado el carácter de ingreso de derecho público que tenía la retribución de la prestación del servicio por gestión indirecta hasta la modificación de la Ley General Tributaria por la Ley de Economía Sostenible, en marzo de 2011, su recaudación no debería haberse cedido al concesionario

del servicio. Por otra parte, tras dicha modificación, el Ayuntamiento no cambió la calificación de la referida tasa, como hubiera sido procedente, permaneciendo como tal en la actualidad.

Desde la entrada en funcionamiento del tranvía, el 19 de octubre de 2006, hasta el 22 de enero de 2007, el concesionario requirió de manera general a los usuarios 1 euro por viaje, en lugar de la tarifa de 1,30 euros prevista en la Ordenanza reguladora de la tasa del servicio. Dicha aplicación incorrecta de las tarifas, no autorizada por el órgano competente del Ayuntamiento, se justificó en la imposibilidad de ofrecer al público en ese periodo las tarjetas y los bonos previstos en la Ordenanza, suponiendo un mayor coste para el Ayuntamiento de 20.759,90 euros, al asumir este la menor recaudación de dos de los cuatro meses en los que se verificó dicha incidencia. (Epígrafe II.2.1)

- 18ª. Pese a que el PCAP preveía la revisión anual de la tarifa técnica, únicamente se adoptaron dos acuerdos de revisión de la misma, el 29 de mayo de 2009 y 5 de noviembre de 2014, lo que dio lugar a que hubieran de reconocerse atrasos a favor del contratista. Como consecuencia de dichos acuerdos la tarifa técnica quedó actualizada hasta el 3 de junio de 2012, último día de circulación del tranvía, sin que se hayan efectuado revisiones de precios posteriores hasta la fecha de redacción del Anteproyecto de Informe de fiscalización, en enero de 2017, como hubiera correspondido.

Aun cuando la cláusula de revisión era aplicable desde el año de inicio de la concesión, esta previsión resultaba contradictoria con que, durante el tiempo en que solo circulaban autobuses, el concesionario, conforme al PCAP, no percibiera ninguna retribución adicional a los ingresos por venta de billetes y abonos.

Si bien la revisión de precios debía aprobarse por el órgano de contratación, ambos acuerdos fueron adoptados por el Alcalde; además el primero de ellos no contó con el preceptivo informe de fiscalización previa.

Mediante sendos acuerdos del Pleno de 17 de diciembre de 2009 y de 29 de julio de 2011, y en aplicación de la doctrina jurisprudencial del enriquecimiento injusto, se revisó la tarifa técnica para reequilibrar económicamente la concesión por el establecimiento del SAE y por la compra de la tercera unidad tranviaria desde la entrada en servicio del tranvía. (Epígrafe II.2.4)

- 19ª. De las comprobaciones realizadas sobre la facturación del concesionario en concepto de subvención mensual y liquidación anual, así como, en su caso, por atrasos, resulta, en general, la coincidencia de los datos de las facturas con la información del número de viajeros e ingresos procedentes de las máquinas expendedoras y canceladoras contenida en los anexos de aquellas, la correcta aplicación de las tarifas técnicas vigentes en cada momento y el número de viajeros de equilibrio previsto en el PCAP.

No se reconoció al concesionario, sin embargo, el importe del diferencial de tarifa por liquidación entre enero y julio de 2011 y por la subvención de julio de 2011, tras la revisión de precios por el reconocimiento de la adquisición de la tercera unidad tranviaria. Por el primero de estos conceptos, el concesionario facturó 47.888,52 euros. Al no existir acuerdo expreso al respecto ni constancia de la concreta negociación entre las partes prevista en el acuerdo del Pleno de 29 de julio de 2011, la factura fue devuelta al concesionario y anulada en el registro de facturas. En escrito de 2 de marzo de 2016 el concesionario reclamó su nueva inclusión en el registro, circunstancia que, a la fecha de redacción del Anteproyecto de Informe de fiscalización, no se había producido.

Además, en relación con las liquidaciones de los ejercicios 2012 a 2014, el concesionario renunció a cobrar 94.675 viajeros, respecto del número de viajeros de equilibrio fijado en el contrato, lo que supuso una rebaja en la facturación de 190.892,77 euros, incluido IVA, a condición de que el cobro se produjera antes de finalizar el año en el que se presentaba la correspondiente factura, lo que se llevó a cabo en tales términos. En todo caso, el pago se efectuó superado el plazo de dos meses que establece el artículo 99.4 del TRLCAP. (Epígrafes II.2.1 a II.2.4 y II.2.6)

20ª. El clausulado del PCAP del contrato de gestión del servicio público preveía diversas modalidades de control del Ayuntamiento, tanto sobre el servicio como sobre la recaudación por el concesionario de la tasa por transporte público de transportes. Sin embargo, el único control realizado por aquel consistió en la verificación de las facturas mensuales, con la información de número de viajeros e ingresos procedentes de las máquinas expendedoras y canceladoras que presentaba el concesionario junto a aquellas. (Epígrafe II.2.1)

21ª. El coste global del servicio de transporte público desde la suspensión del servicio de tranvía hasta el 31 de diciembre de 2014, fue de 4.802.360,76 euros. La demanda efectiva de viajeros se mantuvo en niveles muy próximos a los periodos en los que circulaba el tranvía, muy por debajo, por tanto, de la demanda de equilibrio liquidada.

Durante el mencionado periodo, el único coste de la concesión relacionado con el servicio del tranvía fue el referido a la amortización y financiación de las tres unidades tranviarias, que permanecían adscritas al servicio. Dicho coste, que se estima ha constituido el coste del servicio de tranvía para el Ayuntamiento tras su suspensión supuso, durante el periodo, 1.449.588,54 euros.

Para aligerar la carga financiera que representaba la amortización, la Junta de Gobierno Local aprobó, el 26 de abril de 2013, el arrendamiento de las unidades tranviarias, concepto por el que, entre el 1 de junio de 2013 y el 31 de julio de 2014, el Ayuntamiento obtuvo unos ingresos totales de 233.333,33 euros. (Epígrafe II.2.6)

III.3. RELATIVAS A LA REPERCUSIÓN SOBRE LAS HACIENDAS DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA Y DEL AYUNTAMIENTO DE LOS COMPROMISOS ADQUIRIDOS EN RELACIÓN CON LA GESTIÓN DEL TRANVÍA DE VÉLEZ-MÁLAGA, ASÍ COMO DE LOS DERIVADOS DE SU INACTIVIDAD

22ª. Los costes netos totales incurridos por la Junta de Andalucía y el Ayuntamiento de Vélez-Málaga, hasta el 31 de diciembre de 2014, por la preparación, construcción y gestión del tranvía, así como los derivados de su inactividad, ascendieron a 42.250.755,49 euros.

El 85% de dicho importe se refiere a coste por la preparación del proyecto y construcción del tranvía, cuya financiación, de acuerdo con los convenios celebrados entre ambas Administraciones, correspondió a la Junta de Andalucía.

El 12% se refiere a los costes netos estimados para el Ayuntamiento por la explotación del servicio de tranvía durante el periodo en el que este se mantuvo en circulación --del 19 de octubre de 2006 al 3 de junio de 2012-- y el 3% restante a los costes netos estimados para aquel por su suspensión. (Subapartado II.3)

Efectos sobre la Hacienda autonómica

23^a. Las resoluciones de 11 de octubre de 2002, 14 de julio de 2005 y 18 de junio de 2007, por las que la COPT formalizó atribuciones para la construcción e instalación del tranvía a la empresa pública GIASA y, a partir de su creación en mayo de 2003, a FFCCA, estableciendo las actuaciones a desarrollar y su régimen de financiación, no especificaban el presupuesto de la actuación que se atribuía, señalando que resultaba imposible su determinación previa. No obstante, poco tiempo después de los encargos, se procedía a la licitación del contrato con indicación del presupuesto.

Mediante esta práctica la COPT realizaba el encargo y los entes instrumentales aprobaban los expedientes de contratación y procedían a la apertura del procedimiento de licitación sin disponer la COPT de la preceptiva fiscalización previa y sin aprobarse el gasto presupuestario que se autorizaba, contraviniendo con ello la normativa de contratación y la de ejecución del presupuesto. (Epígrafe II.3.1)

24^a. El coste total de preparación del proyecto y construcción del tranvía cuya financiación correspondió a la Junta de Andalucía ascendió a 35.831.727,12 euros, es decir, un importe muy superior a los 19.061.884,73 euros que se comprometía en los Convenios referenciados en la Conclusión 2^a. Del mencionado coste total, el 97% se financió por la COPT y el 3% restante, al no contar con financiación de esta, fue asumido directamente por GIASA y FFCCA, soportando periódicamente estas entidades unos gastos financieros cuyo importe variaba en función de la deuda de la Administración autonómica con ellas. En dicho coste total no se incluyen los gastos generales de GIASA y de FFCCA, por un importe de 2.562.613,31 euros, que fueron financiados por la COPT.

Respecto de estos gastos generales, GIASA facturó a sus propios contratistas un porcentaje sobre el importe de adjudicación de los contratos de redacción del proyecto constructivo, de prospecciones geotécnicas y de ejecución de las obras de la fase I, con la finalidad de financiar sus gastos de funcionamiento. Así, estos cargos pasaban a formar parte de los costes del contrato para los contratistas, que habrían de repercutirlos en el precio final de sus ofertas. En el caso de FFCCA, la COPT cubría, junto al presupuesto de ejecución por contrata de las actuaciones, un porcentaje adicional por gastos generales, entre el 4,14% y en el 6%, dentro del margen fijado en las leyes anuales de presupuestos de la Junta de Andalucía.

Al haberse incluido en los gastos presupuestarios de cada proyecto de obra de la COPT una parte dedicada a la financiación de sus empresas públicas, así como al haberse financiado parte de los costes de las obras directamente por las empresas, aun cuando no tuvo incidencia en los Presupuestos de la Junta de Andalucía, la información que ofrecía la contabilidad de la Comunidad autónoma no refleja fielmente la financiación de las empresas, ni informaba adecuadamente sobre el coste de los proyectos. Además, los gastos asumidos por la COPT se imputaron incorrectamente al capítulo VI, de inversiones reales del presupuesto, dentro de la Sección presupuestaria "Consejería de Obras Públicas y Transportes", Servicio "Gastos financiados con FEDER", pues no solo no contaban con la financiación de dicho fondo estructural, sino que, en atención a su naturaleza económica, deberían haberse imputado presupuestariamente al capítulo VII, de transferencias de capital, por tratarse de operaciones para la construcción de infraestructuras financiadas por la Junta de Andalucía con la finalidad de entregarlas gratuitamente al Ayuntamiento. (Epígrafe II.3.1)

25ª. Todos los contratos celebrados por GIASA y por FFCCA para el establecimiento del tranvía de Vélez-Málaga fueron liquidados y las prestaciones contratadas y certificadas de conformidad se pagaron a los contratistas, sin que queden cantidades pendientes.

Ambas entidades habían acreditado ante la COPT las actuaciones que contaban con resoluciones en las que se determinaba su financiación por esta, encontrándose a la fecha de redacción del Anteproyecto de Informe de fiscalización pendiente pago a FFCCA por la COPT 8.732,15 euros, cuya obligación ya había sido reconocida, correspondientes al contrato de control de calidad de las obras de la fase II. (Epígrafe II.3.1)

Efectos sobre la Hacienda municipal

26ª. El Pleno del Ayuntamiento de Vélez-Málaga aprobó el 28 de octubre de 2016, de forma simultánea, las cuentas generales de los ejercicios 2007 a 2012. Las cuentas referidas a los ejercicios fiscalizados 2006, 2013 y 2014 no habían sido aprobadas a la fecha de redacción del Anteproyecto de Informe de fiscalización, habiendo tenido estas lugar respecto de las dos últimas con posterioridad, el 27 de enero y el 31 de marzo de 2017, respectivamente. Ninguna de las cuentas había sido rendida al Tribunal de Cuentas, incumpliendo con ello lo previsto en el artículo 223 del TRLRHL.

Se observa, igualmente, un retraso generalizado en la aprobación de los presupuestos de la entidad y su liquidación, habiéndose prorrogado los del ejercicio 2009 durante los ejercicios 2010 y 2011, en los que no se aprobó presupuesto. (Epígrafe II.3.2)

27ª. El Ayuntamiento no contabilizó ni imputó a su presupuesto los ingresos en concepto de tasa por la prestación mediante concesión del servicio de transporte urbano de viajeros, que hasta el ejercicio 2011 tenían la condición de ingreso público, produciéndose así, hasta ese ejercicio, una compensación de ingresos y gastos que impidió que el presupuesto informara sobre el coste íntegro del servicio, junto con el ingreso bruto obtenido por la recaudación de la tasa establecida para la venta de billetes y bonos. Aquellos ingresos deberían haberse imputado al presupuesto del Ayuntamiento por su importe devengado de forma íntegra.

28ª. Tampoco se reflejó en la contabilidad municipal la financiación por la empresa adjudicataria del contrato de concesión del servicio público, de la obligación de indemnización por la resolución de la concesión administrativa de transporte público preexistente, cuyo importe, 1.970.000 euros, se amortizaría, junto con los demás costes, por medio del sistema de retribución al concesionario del servicio previsto en el PCAP, a lo largo de su vigencia, como uno de los conceptos que integraban el cálculo de la tarifa técnica, de modo que se incluía en el contenido de este contrato una prestación que no formaba parte de la gestión del servicio público y que constituía, una financiación al Ayuntamiento, deudor de la misma. El Ayuntamiento, no obstante ser el responsable ante el concesionario, no disponía de ningún documento que permitiera acreditar que la indemnización hubiera sido satisfecha.

A la fecha de redacción del Anteproyecto de Informe de fiscalización, el Ayuntamiento había contabilizado, con incidencia en el capítulo IV de transferencias corrientes de su presupuesto de gastos, las facturas emitidas por el concesionario referidas a la prestación del servicio municipal de transportes en el periodo fiscalizado, que habían sido aceptadas, por un importe total de 12.544.475,86 euros, con una representatividad anual media de un 2% de las obligaciones corrientes del Ayuntamiento. El 8% del importe total fue imputado a presupuestos de ejercicios posteriores a los de su vencimiento, incumpliendo el principio

de anualidad presupuestaria, siendo precisa la aprobación extrajudicial de crédito por el Pleno de la entidad. (Epígrafes II.1.3., II.2.4 y II.3.2).

29^a. La recepción del servicio y su conformidad se ha verificado por el Ayuntamiento, en la mayoría de los casos, en menos de 30 días desde la emisión de las facturas. Únicamente se observan demoras significativas en la aceptación de facturas emitidas los primeros meses de funcionamiento del tranvía, entre octubre de 2006 y abril de 2007, donde el Ayuntamiento tardó entre 186 y 44 días, respectivamente, para su recepción, así como en relación con la tercera unidad tranviaria. Además, a la fecha de redacción del Anteproyecto de Informe de fiscalización se encontraban pendientes de pago obligaciones reconocidas en el ejercicio 2014, por un importe de 100.646,08 euros, en concepto de atrasos de la tercera unidad tranviaria.

Se observa una importante demora en los pagos de las obligaciones del servicio, habiendo transcurrido de media 253 días desde la recepción de las facturas y 131 días desde el reconocimiento presupuestario de la respectiva obligación, como consecuencia de un incumplimiento generalizado del plazo de pago de dos meses desde la recepción del servicio, previsto en el artículo 99.4 del TRLCAP. Este plazo únicamente se observó en relación con facturas representativas del 15% del importe total facturado por la prestación del servicio durante el periodo fiscalizado y ha supuesto el abono de intereses de demora por importes de 172.849,59 euros y 43.966,63 euros, imputados al presupuesto del ejercicio 2011 y 2017, respectivamente.

No se han reconocido los intereses de demora que, conforme al citado artículo 99.4 TRLCAP, correspondería abonar en relación con facturas, por 6.361.024,72 euros, referidas al servicio prestado en los ejercicios fiscalizados, pagadas con posterioridad al 31 de diciembre de 2011 con una demora superior a dos meses.

Por otra parte, se ha detectado la existencia de costes no asumidos por el Ayuntamiento y que se pusieron de manifiesto con ocasión del estudio por la puesta en explotación de la fase II del tranvía. Los mismos reflejan un riesgo para la Hacienda municipal, que podría materializarse en caso de que llegaran a reconocerse por este, siendo el principal el coste de mantenimiento y explotación de la tercera unidad del tranvía. (Epígrafe II.3.2)

30^a. El Ayuntamiento no ha realizado hasta la fecha todos los trabajos necesarios de mantenimiento y conservación de las infraestructuras y unidades móviles de que era responsable, con el consiguiente deterioro de los activos. (Epígrafe II.3.2)

IV. RECOMENDACIONES

En este apartado se incluyen un conjunto de recomendaciones a la vista de las incidencias que han resultado de la contratación celebrada para la construcción de las infraestructuras, la implantación y la puesta en funcionamiento del tranvía de Vélez-Málaga, de su mantenimiento y de la suspensión del servicio de transporte tranviario, así como de la repercusión de su gestión sobre la hacienda del municipio, con el objeto de contribuir a la mejora de la actividad en estas áreas de gestión:

1. Con carácter previo a la toma de decisiones y a la ejecución de grandes infraestructuras para la prestación de servicios públicos en los municipios y, en particular, el relativo al transporte público de viajeros, las entidades públicas deben llevar a cabo estudios técnicos y económicos rigurosos. En dichos estudios habrán de analizarse comparativamente las posibles alternativas existentes y valorarse que la elegida es la opción más adecuada en su

conjunto para satisfacer las necesidades públicas; que resulta viable en cuanto a su construcción y gestión en términos de sostenibilidad económico-financiera, social y medioambiental, y que garantiza la observancia de los principios de economía, racionalidad y eficiencia en la gestión del gasto público.

En el caso de que intervengan varias Administraciones en la ejecución de dicho tipo de proyectos y que estos vayan dirigidos al establecimiento de infraestructuras para la prestación de un servicio público cuya titularidad corresponda a una de ellas, deberían justificarse suficientemente las razones que fundamentan su ejecución y financiación sustancial por la otra Administración. Asimismo debería asegurarse la disponibilidad por parte de las distintas Administraciones implicadas en el correspondiente proyecto, de recursos suficientes para su financiación y mantenimiento sin comprometer el equilibrio financiero de las entidades responsables de su pago.

Estas cautelas deberían tenerse especialmente en cuenta en relación con el tranvía de Vélez-Málaga, debiendo fundamentarse las decisiones que sobre el mismo se adopten en análisis rigurosos sustentados en estudios de demanda realistas, en los que se examinen los distintos escenarios posibles, habiendo de valorarse y ponderarse el alcance e impacto de los incrementos de la tarifa técnica y la posible incidencia en esta de la eventual inclusión en ella de aquellos costes cuyo reconocimiento se solicitó por el concesionario con ocasión de la puesta en marcha de la fase II del tranvía. Habrían de evaluarse, igualmente, la sostenibilidad del servicio y la racionalidad del gasto que genere, así como su impacto sobre la Hacienda pública.

2. Deberían concretarse en los expedientes contractuales los datos tenidos en cuenta para la determinación de los presupuestos que se tramiten, a fin de acreditar que se han calculado de acuerdo con el precio general del mercado. Asimismo, los pliegos de cláusulas administrativas particulares deberían establecer los criterios de adjudicación con claridad y precisión, especificando en mayor medida los extremos objeto de valoración en los mismos, coherentemente con los principios de publicidad, transparencia y objetividad informadores de la contratación pública. De este modo las empresas interesadas en la licitación podrán conocerlos adecuadamente con suficiente antelación para preparar las ofertas de acuerdo con sus posibilidades, los requerimientos y las necesidades específicas de las entidades contratantes.
3. Deberían explicarse y motivarse suficientemente los informes técnicos de valoración de las ofertas de los licitadores, de modo que pueda examinarse de forma adecuada y transparente que las puntuaciones han sido otorgadas con sujeción a los principios de objetividad y transparencia.
4. Habría de observarse un mayor rigor en la tramitación de las fases de preparación y adjudicación de los contratos que se celebren, a fin de evitar modificaciones en los mismos derivadas de deficiencias en dichas fases o de causas que no respondan a las previstas legalmente o a las estipuladas en los pliegos y que, frecuentemente, implican incrementos de costes y desviaciones temporales que desvirtúan las condiciones en las que fueron originariamente licitados. Asimismo, cuando los expedientes contractuales se tramiten por el procedimiento negociado, habrían de definirse adecuada y suficientemente los aspectos sobre los que las negociaciones hayan de tener lugar a fin de que las mismas se ciñan exclusivamente a dichos aspectos.

Todo ello redundará en la mejora de la economía y en la eficacia de la gestión de los recursos públicos, así como en beneficio de los principios de igualdad, transparencia y objetividad que han de presidir la contratación administrativa.

5. Debería valorarse por la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía la conveniencia de crear y mantener entes instrumentales que tengan atribuida la realización de actuaciones propias de la competencia de aquella, cuando dichos entes acudan de manera sistemática y reiterada a la contratación externa para ejecutar los trabajos que tienen asignados.
6. Deberían adoptarse por la Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía las medidas necesarias para que sus cuentas informen adecuadamente sobre la financiación de las empresas que tenga adscritas, así como sobre el coste íntegro de los proyectos de los que sea responsable.
7. En atención a que la prestación del servicio de transporte público se realiza en régimen de gestión indirecta por un concesionario, debería revisarse por el Ayuntamiento de Vélez-Málaga la calificación como tasa de la contraprestación exigida a los usuarios del servicio.
8. El Ayuntamiento de Vélez-Málaga debería considerar la inclusión de los servicios nocturnos y especiales como parte de la concesión del servicio de transportes.
9. El Ayuntamiento de Vélez-Málaga debería implementar las medidas procedimentales necesarias para garantizar que el control del contrato de gestión del servicio público se realice atendiendo a las diversas modalidades del mismo previstas en el clausulado del pliego de cláusulas administrativas particulares.
10. Deberían establecerse por el Ayuntamiento procedimientos internos específicos que garanticen que se lleva a cabo la necesaria actualización periódica de la tarifa técnica, de modo que no se dé lugar a que hayan de reconocerse y pagarse atrasos en favor del contratista.

Asimismo, esta entidad habría de disponer mecanismos y protocolos de actuación que aseguren el pago en plazo de las obligaciones por el servicio de transporte municipal, evitando que se generen intereses de demora.

11. El Ayuntamiento debería implantar los mecanismos y procedimientos internos necesarios para asegurar que el proceso de elaboración, aprobación y rendición de sus cuentas generales se realice en plazo, al objeto de que estas sirvan óptimamente a los fines de la contabilidad pública local previstos en el artículo 205 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, y en especial al de suministrar la información económica y financiera necesaria para la toma de decisiones, así como el de posibilitar el ejercicio de los controles de legalidad, financiero y de eficacia.

12. El Ayuntamiento habría de observar un mayor rigor en la gestión presupuestaria, con estimaciones realistas que permitan asegurar la existencia de crédito adecuado y suficiente para el abono de obligaciones repetitivas, sin acudir con regularidad al procedimiento excepcional de reconocimiento extrajudicial de crédito.

Madrid, 30 de mayo de 2017

EL PRESIDENTE

Ramón Álvarez de Miranda García

ANEXO

FISCALIZACIÓN DEL DESARROLLO, MANTENIMIENTO Y GESTIÓN DEL TRANVÍA VÉLEZ-MÁLAGA

REVISIÓN DE LA CUANTIFICACIÓN DEL LUCRO CESANTE POR LA RESOLUCIÓN DE LA CONCESIÓN ADMINISTRATIVA DE AUTOBUSES PREEXISTENTE

(importes en euros)

INGRESOS		Cálculo concesionario ¹		Cálculo Tribunal de Cuentas	
		Ingresos brutos	IVA 7%	Ingresos brutos	Ingresos netos
Línea Torre del Mar / Vélez-Málaga		555.205,81	36.322	555.205,81	518.883,93
Línea Caleta de Vélez / Vélez-Málaga		149.922,65	9.808	78.424,00	73.293,46
"Otros servicios"				149.922,65	140.114,63
Total ingresos anuales		705.128,46	46.130	783.552,46	732.292,02
COSTES		Cálculo concesionario ¹		Cálculo Tribunal de Cuentas	
		Ingresos brutos	IVA 7%	Ingresos brutos	Ingresos netos
Línea Torre del Mar / Vélez-Málaga		2,18	186.690	2,19	186.690
Línea Caleta de Vélez / Vélez-Málaga		2,18	186.690	2,19	186.690
(A) Coste directo anual		2,18	186.690	2,19	268.122,00
Gtos. Comerciales línea Torre del Mar				0,317155	59.209,67
Gtos. Comerciales línea Caleta de Vélez				0,317155	25.826,57
Gtos. Administración línea Torre del Mar				0,250716	46.806,17
Gtos. Administración línea Caleta de Vélez				0,250716	20.416,31
(B) Coste total anual					739.445,89
Diferencia A (Beneficio anual sobre coste directo)					145.104,84
Diferencia B (Beneficio anual sobre coste total)					-7.153,87

(1) Valoración realizada por el concesionario en escrito de 9 de octubre de 2002.

(2) Valoración del coste del Kilometro de la línea Torre del Mar/Vélez-Málaga, detallado en escrito del concesionario de octubre de 2002, con las correcciones de costes realizadas por el propio concesionario con ocasión de las alegaciones presentadas por este ante la Dirección General de Transportes de Andalucía el 14 de julio de 2004.

Fuente: Elaboración propia en base a la valoración del concesionario de 9 de octubre 2002, datos adicionales aportados por el propio concesionario a la Junta de Andalucía en escrito de 14 de julio 2004, e informe del Interventor de 5 de noviembre de 2004.