

TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 1.204

INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL DESARROLLO, MANTENIMIENTO Y GESTIÓN DEL TRANVÍA DE ZARAGOZA

EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS, *en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.1), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 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 26 de enero de 2017 el* ***Informe de Fiscalización del desarrollo, mantenimiento y gestión del tranvía de Zaragoza*** *y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, para su tramitación parlamentaria, así como a las Cortes de Aragón y al Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza, y su remisión a la Diputación General de Aragón, según lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento.*

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN 11

I.1. INICIATIVA, OBJETIVOS, ÁMBITO Y PROCEDIMIENTO DE LA FISCALIZACIÓN 11
I.2. MARCO NORMATIVO 13
I.3. TRÁMITE DE ALEGACIONES 14
I.4. RESULTADOS DE ACTUACIONES FISCALIZADORAS PRECEDENTES 14

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN 14

II.1. CONTRATOS PARA LA CONSTRUCCIÓN, INSTALACIÓN, PUESTA EN MARCHA, FUNCIONAMIENTO Y EXPLOTACIÓN DEL TRANVÍA 14
II.1.1. Planificación del tranvía 15
II.1.2. Redacción del proyecto constructivo de referencia, proyecto de acompañamiento, material, cocheras y talleres, así como del intercambiador 22
II.1.3. Prioridad semafórica 26
II.1.4. Contratación del socio privado para la constitución de la sociedad de economía mixta que gestionaría en régimen de servicio público la construcción, explotación y mantenimiento de la línea tranviaria 27
II.1.5. Sociedad de economía mixta 45

II.2. RÉGIMEN ECONÓMICO DEL FUNCIONAMIENTO Y MANTENIMIENTO DEL TRANVÍA: RELACIONES FINANCIERAS CON LA SOCIEDAD GESTORA 47
II.2.1. Subvención de capital 48
II.2.2. Pago por usuario 51
II.2.3. Pago por disponibilidad 56
II.2.4. Revisión de precios 59
II.2.5. Liquidaciones por IVA 61
II.2.6. Auditorías previstas en el pliego de cláusulas administrativas particulares 62

II.3. REPERCUSIÓN SOBRE LA HACIENDA DEL AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA DE LOS COMPROMISOS ADQUIRIDOS EN RELACIÓN CON LA GESTIÓN DEL TRANVÍA 62

II.4. CUESTIONES RELACIONADAS CON LAS PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY ORGÁNICA 372007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES 66

III. CONCLUSIONES 66

ANEXO

ALEGACIONES

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ATE	Empresa adjudicataria del contrato de asistencia técnica a la explotación
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea
CTCN	Comité Técnico de Cuentas Nacionales
Km	Kilómetro
LALA	Ley de Administración Local de Aragón
LCSP	Ley de Contratos del Sector Público
LFTCu	Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas
LOIEMH	Ley Orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres
LRBRL	Ley Reguladora de Bases de Régimen Local
PCAP	Pliego de cláusulas administrativas particulares
PIT	Plan Intermodal de Transportes del área de Zaragoza
PPD	Pago por disponibilidad
PPT	Pliego de prescripciones técnicas
PPU	Pago por usuario
PPUu	Pago por usuario unitario
RGLCAP	Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas
SEM	Sociedad de Economía Mixta
TRLCAP	Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas

ÍNDICE DE CUADROS

CUADRO 1: ANTEPROYECTO CONSTRUCTIVO 19

CUADRO 2: ESTACIONAMIENTOS DISUASORIOS PROPUESTOS 22

CUADRO 3: PROYECTO DE REFERENCIA (SIN MATERIAL MÓVIL) 24

CUADRO 4: CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN 33

CUADRO 5: PROYECTO DE LICITACIÓN 37

CUADRO 6: PRESUPUESTO DE LA FASE 1 40

CUADRO 7: PRESUPUESTO DEFINITIVO FASES 1 Y 2 42

CUADRO 8: COMPARATIVA PRESUPUESTO CONSTRUCTIVO Y RELACIONES VALORADAS 44

CUADRO 9: APORTACIONES AL CAPITAL SOCIAL DE LA EMPRESA DE ECONOMÍA MIXTA 46

CUADRO 10: RESUMEN DEL PRESUPUESTO TOTAL DEL PROYECTO DE LA LÍNEA DE TRANVÍA 48

CUADRO 11: COMPROMISOS DE APORTACIÓN DE SUBVENCIÓN DE CAPITAL QUE CORRESPONDE A CADA UNA DE LAS ADMINISTRACIONES 49

CUADRO 12: CUMPLIMIENTO DE HITOS 50

CUADRO 13: DESEMBOLSOS DE LA SUBVENCIÓN DE CAPITAL 51

CUADRO 14: TARIFAS DEL SERVICIO DE TRANVÍA 52

CUADRO 15: NÚMERO DE VIAJES (VALIDACIONES SEGÚN TÍTULO) 53

CUADRO 16: PAGO POR USUARIO. RESUMEN DE LIQUIDACIONES PROVISIONALES A FAVOR DE LA SEM 53

CUADRO 17: PAGO POR USUARIO. RESUMEN DE LOS COBROS DIRECTOS Y COMPENSACIONES 54

CUADRO 18: AJUSTES POR VARIACIÓN DE DEMANDA 55

CUADRO 19: MÓDULO BASE APLICABLE AL PAGO POR DISPONIBILIDAD DURANTE LA CONSTRUCCIÓN DE LA LÍNEA 56

CUADRO 20: PAGO POR DISPONIBILIDAD. INDICADORES PARA LA CUANTIFICACIÓN DEL COEFICIENTE DE CALIDAD 57

CUADRO 21: COEFICIENTES DE CALIDAD APLICADOS PROVISIONALMENTE EN EL PAGO POR DISPONIBILIDAD 58

CUADRO 22: PAGO POR DISPONIBILIDAD. RESUMEN DE LAS LIQUIDACIONES PROVISIONALES A FAVOR DE LA SEM 59

CUADRO 23: REVISIONES DE PRECIOS 60

CUADRO 24: COSTES TOTALES INCURRIDOS POR LA ADMINISTRACIÓN HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2014 POR LA PREPARACIÓN, EJECUCIÓN Y EXPLOTACIÓN DEL TRANVÍA 64

I. INTRODUCCIÓN

El transporte colectivo urbano es un servicio obligatorio para los municipios mayores de 50.000 habitantes, de conformidad con los artículos 26 de la Ley 7/1985, de 2 abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) y 44 e) de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón (LALA), este último respecto de la Comunidad Autónoma de Aragón. Este servicio responde a una necesidad social cuya planificación afecta directamente al desenvolvimiento de la vida local.

La reserva del servicio de transporte urbano como actividad o servicio esencial de las entidades locales viene establecida por el artículo 86.3 de la LRBRL y, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón, por el artículo 224, apartados 2 y 3, del Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y Obras de las Entidades Locales de Aragón, aprobado por Decreto 347/2002, de 19 de noviembre.

Asimismo, el artículo 6.1 de la Ley 14/1998, de 30 de diciembre, de Transportes Urbanos de la Comunidad Autónoma de Aragón, dispone que los municipios son competentes, con carácter general, para la ordenación, gestión, inspección y sanción del transporte urbano de viajeros que se lleve a cabo dentro de su respectivo término municipal.

La prestación del servicio se puede llevar a cabo por las entidades locales aragonesas, según los artículos 85 de la LRBRL y 206 de la LALA, mediante gestión directa o 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 análisis previo y en una adecuada planificación ajustada al contexto social, económico, urbanístico y de infraestructuras existente en el municipio, que proporcione una cobertura adecuada y suficiente al 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– y con una gestión eficiente y económica de las inversiones y de los fondos públicos aplicados, así como respetuosa con el medio ambiente y 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 tenor de los mismos, 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, y los resultados de su evaluación ambiental.

I.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 Zaragoza"*. Esta fiscalización pasó, ya en ejecución, a los siguientes Programas.

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 29 de septiembre de 2014, siendo estos los siguientes:

1º. Examinar los contratos relacionados con 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 la hacienda del Ayuntamiento de Zaragoza de la gestión del tranvía, evaluando los efectos en términos de estabilidad presupuestaria.

3º. Analizar las relaciones financieras entre el Ayuntamiento y la sociedad de economía mixta (en adelante SEM) encargada de la gestión del servicio, derivadas del funcionamiento y mantenimiento del tranvía.

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.

Constituyen el ámbito objetivo de la fiscalización los expedientes de contratación pública formalizados –incluidas las incidencias producidas en su ejecución–, así como los ingresos y gastos derivados de la construcción, instalación, puesta en marcha, funcionamiento, mantenimiento y gestión de la explotación del tranvía de Zaragoza.

El ámbito subjetivo de la fiscalización se ha centrado en las actuaciones llevadas a cabo en relación con el desarrollo, mantenimiento y gestión del tranvía por el Ayuntamiento de Zaragoza, como Administración titular del servicio público del tranvía de esta ciudad, así como por la Comunidad Autónoma de Aragón, en cumplimiento de los compromisos asumidos por el Gobierno de Aragón y desarrollados principalmente a través del Departamento de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes –en la actualidad, el Departamento de Vertebración del Territorio, Movilidad y Vivienda–, en la medida en que contrató la elaboración de determinados estudios y trabajos previos a la implantación del tranvía y que cofinancia parte de la obra.

La presente fiscalización abarca desde 2004, fecha en la que se inician las actuaciones para la construcción, mantenimiento y explotación del tranvía, hasta el cierre del ejercicio 2014, sin perjuicio de los análisis realizados sobre operaciones y datos de ejercicios anteriores y posteriores con el fin de cumplir adecuadamente los objetivos de aquella.

En el procedimiento de fiscalización se han realizado todas las actuaciones que se han considerado necesarias para dar cumplimiento a los objetivos señalados anteriormente, utilizando los procedimientos y técnicas habituales de auditoría. En particular, se han aplicado las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, aprobadas por el Pleno de la Institución en su reunión de 23 de diciembre de 2013.

En el desarrollo de estas actuaciones, las entidades fiscalizadas han prestado su colaboración al Tribunal de Cuentas. Con carácter general, han facilitado la información de la que disponían, indicándose en los correspondientes epígrafes de este Informe aquella que, aun solicitada, no ha sido aportada. En todo caso, las pruebas y verificaciones practicadas en el desarrollo de los trabajos 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.

Asimismo debe señalarse que, habiéndose llevado a cabo la construcción, explotación y mantenimiento de la línea tranviaria a través de un contrato de gestión de servicios públicos en la

modalidad de empresa mixta –el Ayuntamiento de Zaragoza, como titular del servicio, seleccionó a un socio privado que junto con él, este con participación minoritaria, había de formar dicha sociedad que construiría, explotaría y mantendría la línea del tranvía–, las actuaciones fiscalizadoras en relación con esta contratación se han desarrollado exclusivamente sobre el Ayuntamiento, siendo a esta entidad a la que el Tribunal de Cuentas ha solicitado en todo caso la información y documentación relativa o derivada de dicha contratación.

I.2. MARCO NORMATIVO

La normativa reguladora de la actividad fiscalizada, aplicable al objeto y al ámbito temporal al que se refiere esta actuación está integrada, fundamentalmente, por las siguientes disposiciones:

- Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.
- Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
- Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón.
- Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT).
- Reglamento de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre.
- Ley 14/1998, de 30 de diciembre, de Transportes Urbanos de la Comunidad Autónoma de Aragón (LTUCA).
- Reglamento del servicio público de transporte urbano de viajeros en tranvía en la ciudad de Zaragoza, de 4 de noviembre de 2008.
- Reglamento del servicio público de transporte urbano de viajeros en tranvía en la ciudad de Zaragoza, de 9 de enero de 2012.
- Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril.
- Reglamento de bienes, actividades, servicios y obras de las entidades locales de Aragón, aprobado por Decreto 347/2002, de 19 de noviembre.
- Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, modificado por la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obra pública (TRLCAP).
- Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (RGLCAP).
- Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (LCSP).
- Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (TRLRHL).
- Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el capítulo I del título VI de la Ley 39/1988, Reguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos.
- Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria.
- Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre.
- Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
- Reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria, en su aplicación a las entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre.

- Real Decreto-ley 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.

I.3. TRÁMITE DE ALEGACIONES

En cumplimiento del artículo 44.1 de la de la LFTCu, el Anteproyecto de Informe se remitió al Alcalde del Ayuntamiento de Zaragoza y al Presidente de la Comunidad Autónoma de Aragón para que alegasen y presentasen los documentos y justificantes que estimasen pertinentes. Asimismo se envió, con igual fin, a quienes ocuparon dichos cargos a lo largo del periodo fiscalizado.

El Alcalde del Ayuntamiento de Zaragoza y el Presidente de la Comunidad Autónoma de Aragón solicitaron prórroga del plazo para cumplimentar dicho trámite, lo que les fue otorgado, presentando ambos alegaciones en el plazo concedido.

Todas las alegaciones presentadas así como la documentación adjunta aportada han sido objeto del oportuno tratamiento, dando lugar a las modificaciones y precisiones en el Informe que se han considerado procedentes. 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 Informe; que plantean opiniones sin soporte documental o normativo; o que tratan de explicar, aclarar o justificar determinadas actuaciones sin contradecir el contenido del Informe. 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 Informe una explicación sucinta de los motivos por los que el Tribunal mantiene su interpretación o valoración frente a lo expuesto en alegaciones.

I.4. RESULTADOS DE ACTUACIONES FISCALIZADORAS PRECEDENTES

La Cámara de Cuentas de Aragón efectuó una fiscalización financiera sobre el Ayuntamiento de Zaragoza, correspondiente al ejercicio 2011, cuyo Informe fue aprobado por el Consejo de la Institución el 26 de enero de 2015. En el mismo se analiza, entre otras actuaciones, la contabilización de las operaciones derivadas de la concesión de la gestión del servicio tranviario.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

II.1. CONTRATOS PARA LA CONSTRUCCIÓN, INSTALACIÓN, PUESTA EN MARCHA, FUNCIONAMIENTO Y EXPLOTACIÓN DEL TRANVÍA

En este Subapartado se exponen, sucesivamente, los resultados del análisis de los contratos celebrados para la construcción, instalación, puesta en marcha, funcionamiento y explotación del tranvía, y de sus incidencias. Este examen abarca a aquellos contratos que tenían por objeto la planificación del tranvía mediante estudios y asistencias técnicas para auxiliar a los servicios técnicos públicos, así como al contrato de selección del socio privado que, junto con el Ayuntamiento de Zaragoza, formaría la SEM que había de gestionar, en régimen de servicio público, la construcción, explotación y mantenimiento de la línea 1 del tranvía de Zaragoza[1]

[1] El Ayuntamiento de Zaragoza ha iniciado los análisis para la ampliación de la red del tranvía mediante la introducción de un eje este-oeste transversal al actual eje norte-sur – línea 2 -, para lo que el Gobierno de Zaragoza adjudicó el 16 de enero de 2015 un contrato para la elaboración del "estudio de viabilidad, anteproyecto, proyecto constructivo de referencia, documentación ambiental, plan de explotación y programa económico de una línea de tranvía este-oeste en Zaragoza", por 1.068.588 € (IVA incluido), con una baja del 35,24% respecto del presupuesto de licitación. Los trabajos a realizar tienen una duración de dos años y comenzaron el 7 de abril de 2015. En julio de 2015 se sometieron a un proceso de participación pública las alternativas de trazados e itinerarios, recibiéndose un total de 97 sugerencias.

La línea 2, con una longitud inicial prevista de siete kilómetros, conectaría los barrios del Este y Oeste de la ciudad, atravesando el centro histórico y comercial, con el propósito de mejorar el servicio de transporte público en los barrios de Delicias, Centro, Las Fuentes y San José.

–exponiéndose en detalle cada una de las actuaciones a través de las que se ha desarrollado el procedimiento, desde su inicio hasta la formalización del contrato y ejecución de la obra–.

II.1.1. Planificación del tranvía

II.1.1.1. ESTUDIOS PREVIOS

El crecimiento de la movilidad en la ciudad de Zaragoza motivó que se efectuasen diversos estudios, que se remontan al año 1991, con objeto de valorar posibles soluciones. En uno de estos estudios, fechado en el año 1992, se advertía que el principal inconveniente para la implantación del tranvía o metro ligero era la inversión precisa para su funcionamiento e invitaba a reflexionar acerca de los costes de la explotación, indicando que, al haber en Zaragoza muy pocos ejes de tráfico y, en concreto, no más de un par de líneas de autobuses, la red del nuevo sistema operaría en su mayor parte con bajas capacidades y con costes de explotación superiores a los de los autobuses. Según este estudio una red de tranvías modernos que viniera a sustituir a la de autobuses a corto o medio plazo era inviable, concluyendo que las ventajas del nuevo sistema solo podrían ponerse de manifiesto en algún itinerario concreto, cuya implantación debería ser decidida tras una profunda evaluación socioeconómica del proyecto.

Otro estudio posterior, de febrero de 2001, afirmaba que la movilidad en la ciudad de Zaragoza había incrementado en los últimos años, previéndose que este crecimiento iba a continuar en la siguiente década, lo que hacía necesaria la planificación y puesta en servicio de un sistema de transporte colectivo de alta capacidad. Analizados diversos sistemas tales como el trolebús, el autobús guiado, el metro ligero, metro convencional y sistemas no convencionales como el monorraíl, en este estudio se llegaba a la conclusión de que el metro ligero constituye una solución operativa para la ciudad Zaragoza por adecuarse a las condiciones de capacidad, integración y costes requeridos. No obstante, se reconocía una desproporción entre el interés social y el económico, debido a la importante inversión necesaria con repercusión en las subvenciones públicas a aportar al operador, de modo que el interés de esta actuación habría de encontrarse en otros aspectos, como la mejora de la calidad del servicio y la comodidad de los viajeros, la captación de viajeros del vehículo privado y la posibilidad de abordar actuaciones de reurbanización y rehabilitación de zonas.

II.1.1.2. PROTOCOLO GENERAL DE COLABORACIÓN PARA EL IMPULSO DE ACTUACIONES EN MATERIA DE TRANSPORTES EN EL ÁREA DE ZARAGOZA

El 26 de febrero de 2004 el Gobierno de Aragón y el Ayuntamiento de Zaragoza firmaron un *Protocolo General de Colaboración para el impulso de actuaciones en materia de transportes en el área de Zaragoza*[2], con la finalidad de equipar a la ciudad con una completa red de transportes satisfaciendo así las necesidades de desplazamiento de los ciudadanos.

Para lograr la mejora de los transportes en Zaragoza se preveía la ejecución de diversas infraestructuras, entre las que se encontraba la creación de una red de alta capacidad (tranvía, metro ligero).

En aplicación de dicho Protocolo se inició un proceso de revisión de la planificación global de los sistemas de transporte a través del Plan de Movilidad Sostenible del Ayuntamiento de Zaragoza,

---

[2] El Protocolo General de Colaboración para el impulso de actuaciones en materia de transportes en el área de Zaragoza también preveía la constitución del Consorcio de Transportes del Área de Zaragoza con el objeto de articular la cooperación económica, técnica y administrativa entre el Ayuntamiento de Zaragoza y el Gobierno de Aragón, así como de la Administración General del Estado, de la Diputación Provincial de Zaragoza y de otros Ayuntamientos del área que quisieran participar, a fin de coordinar el ejercicio de las competencias que les correspondían en materia de infraestructuras y servicios de transporte. El objetivo fundamental del Consorcio sería la potenciación del uso del transporte público mediante la coordinación de los servicios, redes y tarifas. Este Consorcio se constituyó el 12 de diciembre de 2006.

que incluía la redacción de un Plan Intermodal de Transportes del área de dicha localidad (PIT), financiado al 50% entre el Gobierno de Aragón y el Ayuntamiento.

II.1.1.3. ASISTENCIAS TÉCNICAS PARA EL DESARROLLO DE LAS ACTUACIONES EN MATERIA DE TRANSPORTE EN EL ÁREA DE ZARAGOZA Y PARA EL DESARROLLO DEL ESTUDIO DE VIABILIDAD, ANTEPROYECTO, PLAN DE EXPLOTACIÓN Y PROGRAMA ECONÓMICO DE LA LÍNEA TRANVIARIA

En el marco del Protocolo General de Colaboración suscrito entre el Gobierno de Aragón y el Ayuntamiento de Zaragoza, el Departamento de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte del Gobierno de Aragón convocó el concurso para la contratación de la *"asistencia técnica para el desarrollo de las actuaciones en materia de transporte en el área de Zaragoza. Plan Intermodal del Transporte. Metro ligero-Tranvía. Consorcio de Transportes",* al que concurrieron ocho empresas.

El presupuesto de licitación fue de 500.000 €. No se han aportado los datos que se tuvieron en cuenta ni los cálculos realizados para su cuantificación, de manera que no ha podido comprobarse si estos se realizaron de acuerdo con el precio general del mercado. 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 contrato se formalizó en octubre de 2004, con un plazo de ejecución de dieciséis meses y por un importe de 435.000 €, IVA incluido –baja del 14,94% respecto del presupuesto de licitación–, que fue cofinanciado al 50% por ambas entidades.

El coste final de esta contratación ascendió a 870.000 €, al aprobarse dos prórrogas, cada una de ellas por un importe añadido de 217.500 € y un plazo adicional de ocho meses de duración, que representaron un incremento del 100% del precio de adjudicación y del plazo de ejecución. De este coste total consta que el Ayuntamiento de Zaragoza abonó el 50%, 435.000 €, de acuerdo con las previsiones contractuales, mientras el Gobierno de Aragón pagó 394.218,75 €, esto es, el 45,3% del total, cuando debía abonar el 50%.

El objeto del contrato consistió en la redacción del PIT y su área de influencia, para su posterior aprobación; en el estudio y preparación del convenio de creación del Consorcio de Transportes del Área de Zaragoza; así como en la realización de actuaciones encaminadas a la redacción del estudio informativo o anteproyecto que serviría de base para la puesta en marcha del tranvía –revisión de los estudios e informes previos realizados, propuestas de trazado, definición del proyecto y análisis de su viabilidad técnica y económica, así como elaboración de los pliegos de prescripciones técnicas (PPT) y de cláusulas administrativas particulares (PCAP) para la contratación del citado estudio informativo o anteproyecto del tranvía–.

Debe tenerse en cuenta en relación con esta cuestión que el Protocolo General de Colaboración para el impulso de actuaciones en materia de transportes en el área de Zaragoza preveía la constitución de un grupo de trabajo, que podía ser sustituido o auxiliado mediante la contratación de una asistencia técnica a las Administraciones firmantes, cuyo gasto sería financiado al 50% entre el Gobierno de Aragón y el Ayuntamiento de Zaragoza con cargo a sus respectivos presupuestos ordinarios. Las tareas a realizar por este grupo consistían, precisamente, en el impulso y ejecución de los trabajos del PIT de Zaragoza, con un ámbito de carácter metropolitano, así como en la práctica de las actuaciones previas, el estudio informativo y el anteproyecto para la convocatoria por la Administración competente del concurso público para la puesta en marcha del tranvía o metro ligero de Zaragoza.

La necesidad de la contratación de la asistencia técnica se fundamentó en la escasez de medios personales adscritos a la Dirección General de Transportes y Comunicaciones del Gobierno de Aragón, sin mayores precisiones o justificaciones, sin que tampoco se motivase la imposibilidad de constituir el grupo de trabajo previsto en el Protocolo o las razones que fundamentaron la

conveniencia de sustituirlo por la asistencia ni la imposibilidad de llevar a cabo el objeto del contrato con medios propios de las Administraciones asociadas.

Para la licitación de este contrato el Gobierno de Aragón empleó un PCAP tipo, aprobado en el año 2002 e informado por los Servicios jurídicos este mismo año, al que se incorporaron, mediante anexos adjuntos, los requisitos de solvencia y los criterios de adjudicación específicos para esta contratación. En el expediente remitido no figura que estos anexos, que incluían aspectos sustanciales para la adjudicación del contrato, fueran sometidos al control de legalidad preceptivo.

El PCAP previó la *"oferta económica"* y la "*oferta técnica"* como criterios de adjudicación. Para la valoración de la oferta económica se estableció un baremo de 15 puntos, sobre un total de 100, puntuación que se estima reducida y que no atiende al principio de economía en la gestión de los fondos públicos afectados. El criterio "*oferta técnica"* estaba desglosado, a su vez, en otros subaremos, uno de los cuales era el *"equipo de trabajo"*, circunstancia que constituye un medio para acreditar la solvencia técnica del contratista conforme el artículo 19 del TRLCAP y que, como tal, debían cumplir los licitadores para ser admitidos a la licitación, no pudiendo, por tanto, utilizarse como criterio de valoración de las ofertas. De hecho, en el PCAP se incluía entre los medios acreditativos de la solvencia técnica *"las titulaciones académicas y profesionales de los empresarios y del personal de dirección de la empresa y, en particular, del personal responsable de la ejecución del contrato"*.

Entre los medios acreditativos de esa solvencia, los licitadores debían aportar una declaración jurada en la que figurase el compromiso de la empresa consultora de disponer de una oficina independiente, separada de las dependencias propias que la empresa pudiera tener en Zaragoza, sin que se justificasen en el expediente las razones que fundamentaran que esta oficina independiente fuera precisa para la correcta prestación del objeto del contrato. Esta exigencia, para la que no se ha aducido justificación, no se ajusta a los principios de concurrencia, igualdad y proporcionalidad que reclama la contratación pública.

Como se ha señalado anteriormente, era objeto del contrato, entre otras prestaciones, la redacción del PIT. La empresa adjudicataria de la asistencia técnica presentó un avance de dicho Plan, que fue aprobado definitivamente el 28 de abril de 2008.

El PIT tenía por finalidad dar respuesta a los problemas de movilidad que se presentaban en el área de estudio y que pudieran aparecer dentro de los horizontes del mismo. Las principales novedades que presentó respecto del sistema de transportes entonces vigente fueron el desarrollo de una línea de cercanías y la creación de una línea de tranvía o metro ligero, previéndose cambios en la red de autobuses y la construcción de carriles bus. Así, las propuestas que el PIT contempló fueron las siguientes: red de vías peatonales; red ferroviaria de cercanías; red de tranvía–metro ligero, autobuses urbanos, suburbanos y comarcales y carriles de uso exclusivo por el autobús; terminales urbanas de superficie; integración tarifaria; aparcamiento; red de vías de bicicletas y mejora de calidad del servicio.

En marzo de 2005 –antes de que concluyera el contrato anterior– el Departamento de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte del Gobierno de Aragón convocó el concurso para la adjudicación de la *"asistencia técnica para el desarrollo del estudio de viabilidad, anteproyecto, plan de explotación y programa económico de una línea de tranvía–metro ligero norte-sur en Zaragoza*", en el que participaron doce empresas.

El presupuesto de licitación fue de 1.039.000 €, sin que se hayan aportado los datos tenidos en cuenta y cálculos realizados para su cuantificación, de manera que no ha podido comprobarse si la fijación del presupuesto se llevó a cabo de acuerdo con el precio general del mercado.

El contrato, financiado asimismo al 50% por el Gobierno de Aragón y el Ayuntamiento de Zaragoza, fue adjudicado por importe de 752.456,04 €, IVA incluido -con una baja del 27,6% respecto del presupuesto de licitación-, y con un plazo de ejecución de ocho meses.

El objeto del contrato consistió en la redacción del estudio de viabilidad; del anteproyecto constructivo de aquella alternativa que resultara seleccionada; del plan de explotación en el que se concretasen los aspectos operativos de funcionamiento de la línea, con el dimensionamiento de personal, material y otros medios necesarios; así como del programa económico en el que se establecieran los escenarios de ingresos y gastos en diferentes horizontes temporales.

Al igual que en el contrato precedente, la necesidad de la contratación de la asistencia técnica se fundamentó en la escasez de medios personales adscritos a la Dirección General de Transportes y Comunicaciones del Gobierno de Aragón, sin más precisiones.

También en este contrato se utilizó el mismo PCAP tipo, sin que, como se señaló anteriormente, en los anexos en los que se recogían los requisitos de solvencia y los criterios de adjudicación específicos para esta concreta contratación figurase que habían sido sometidos al control de legalidad.

Entre los criterios de adjudicación, igualmente, se tuvo en cuenta el *"equipo de trabajo"*, circunstancia que, como se ha indicado, no constituye un criterio de tal naturaleza sino un medio para acreditar la solvencia técnica del contratista conforme el artículo 19 del TRLCAP. De hecho, el propio PCAP incluía, entre los medios acreditativos de la solvencia técnica, *"las titulaciones académicas y profesionales de los empresarios y del personal de dirección de la empresa y, en particular, del personal responsable de la ejecución del contrato"*.

De acuerdo con el PPT de este contrato, el grupo de trabajo adjudicatario de la *"asistencia técnica para el desarrollo de las actuaciones en materia de transportes en el área de Zaragoza",* anteriormente referido, acometería la función de dirección técnica de los trabajos de este segundo contrato, llevando a cabo, entre otras actuaciones, la supervisión del estudio de viabilidad, del anteproyecto, del plan de explotación y del programa económico de la línea de tranvía–metro ligero Norte–Sur en Zaragoza. Sin embargo, esta actuación no estaba prevista en los pliegos ni en el documento de formalización del primero de los contratos.

En el informe de valoración de las ofertas presentadas, tres de los cuatro criterios de adjudicación fueron objeto de desglose en subcriterios que no quedaban específicamente establecidos en el PCAP. Este desglose, realizado tras la apertura de los sobres, no resulta conforme con los principios de publicidad, transparencia y objetividad propios de la contratación pública, ya que es en el PCAP donde deben determinarse con precisión los criterios y baremos para la valoración de las ofertas a fin de que puedan ser conocidos con antelación por todas las empresas potencialmente interesadas en las licitaciones para preparar sus ofertas en coherencia con los mismos.

El contrato, formalizado en agosto de 2005, se recibió quince meses después de la fecha prevista para su finalización, sin que se conozcan las causas de esta demora y si fueron imputables al contratista. El Ayuntamiento de Zaragoza abonó el 50% del importe del contrato, 376.228,02 €, de acuerdo con las previsiones contractuales, mientras el Gobierno de Aragón pagó 361.553,02 €, lo que representa el 48% del total.

El estudio de viabilidad resultado de este contrato definió, evaluó y comparó siete alternativas de trazado, que discurrían por diferentes viarios: cinco eran de superficie y dos planteaban el soterramiento en algún tramo del trazado. Se propuso como más viable una de las alternativas en superficie, cuya valoración económica fue de 179,5 millones de €, que comprendía el gasto total de la inversión y de la explotación, el mantenimiento anual, la afección a servicios, así como las expropiaciones y servidumbres.

El estudio de viabilidad fue entregado al Ayuntamiento de Zaragoza. En cumplimiento del artículo 227 del TRLCAP, la entidad sometió el estudio al trámite de información pública por plazo de un mes (BOA de 13 de febrero de 2006). Se recibieron 37 alegaciones relativas, fundamentalmente, a elementos a considerar en el anteproyecto, a factores no contemplados en la evaluación de

alternativas y a problemas en el procedimiento que fueron objeto de valoración en un informe técnico.

La Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Zaragoza –en adelante, Gobierno de Zaragoza–, mediante acuerdo de 21 de julio de 2006, resolvió las alegaciones presentadas y aprobó el estudio de viabilidad, ratificando la opción de trazado seleccionado en este como más favorable, aceptando asimismo la matización incluida en el informe del Servicio de Movilidad Urbana, en el sentido de asumir también otra segunda alternativa. En esta misma sesión se acordó la elaboración del anteproyecto de construcción de la línea del tranvía, aun cuando esta actuación ya se había iniciado por el Gobierno de Aragón con la contratación de la *"asistencia técnica para el desarrollo del estudio de viabilidad, anteproyecto, plan de explotación y programa económico de una línea de tranvía–metro ligero norte-sur en Zaragoza*", anteriormente referida.

El anteproyecto elaborado planteó dos alternativas, por Plaza España y por Puerta del Carmen, cuyos presupuestos fueron los siguientes:

Cuadro 1: Anteproyecto constructivo

(Importe en €)

Capítulos		Alternativa por Puerta del Carmen	Alternativa por Plaza España
Capítulo 1	Tramo 1. Prolongación Parque Goya	12.881.573,64	12.881.573,64
Capítulo 2	Tramo 2. Alternativas	51.023.543,07	52.006.656,80
Capítulo 3	Tramo 3. Prolongación Valdespartera	21.037.730,37	21.037.730,37
Capítulo 4	Cocheras, talleres y oficinas	21.686.384,62	21.686.384,62
Capítulo 5	Subestaciones	5.181.504,37	5.181.504,37
Capítulo 6	Material móvil	47.638.588,28	47.638.588,28
TOTAL PRESUPUESTO DE EJECUCIÓN MATERIAL		**159.449.324,35**	**160.432.438,08**

Fuente: Ayuntamiento de Zaragoza

En sesión de 24 de noviembre de 2006, el Gobierno de Zaragoza acordó someter al anteproyecto a información pública, recibiéndose en este trámite 81 alegaciones, de las cuales unas solicitaban la paralización del proyecto –entre otros motivos, por la falta de debate real con los zaragozanos, las graves afecciones al tráfico automovilístico, el coste del proyecto o las consecuencias económicas negativas para el comercio-, mientras que otras apoyaban la construcción del tranvía y hacían referencias concretas a la alternativa del trazado seleccionada en el estudio de viabilidad. Estas alegaciones fueron objeto de valoración en el correspondiente informe técnico.

El anteproyecto constructivo se aprobó por el Gobierno de Zaragoza el 23 de marzo de 2007.

II.1.1.4. ASISTENCIAS TÉCNICAS PARA ANALIZAR LOS EFECTOS DE LA IMPLANTACIÓN DEL TRANVÍA

No estando aún aprobados el estudio de viabilidad y el anteproyecto constructivo y, en consecuencia, sin que se hubiese decidido el trazado final de la línea del tranvía, el Ayuntamiento de Zaragoza adjudicó el 10 de julio del 2006 la *"asistencia técnica para el desarrollo de un modelo que permitiera analizar los efectos de la implantación del tranvía en puntos concretos de la red viaria de Zaragoza"*, con un importe de 11.900 €, IVA incluido, y un plazo de ejecución de dos meses.

Para la adjudicación de este contrato menor (artículos 56 y 201 del TRLCAP) se solicitaron tres ofertas, resultando seleccionada la más económica, con una baja del 0,8%.

La contratación de esta asistencia técnica se justificó en la necesidad de disponer de un análisis detallado de la distribución del espacio para los distintos modos de desplazamientos, peatonal, transporte público y transporte privado como consecuencia de la implantación del tranvía, al objeto

de colaborar con el Servicio de Movilidad Urbana del Ayuntamiento para confeccionar un modelo de simulación de tráfico para zonas específicas de la red viaria, especialmente cruces e intersecciones afectados por el tranvía.

Los trabajos objeto de este contrato se presentaron con algo más de un mes de demora con respecto a la fecha prevista en el acuerdo de adjudicación.

Unos meses más tarde, el Ayuntamiento de Zaragoza licitó la asistencia técnica "*modelización del sistema de tráfico y transportes",* con un presupuesto de 300.000 €, IVA incluido, cuyo objeto era la toma de datos para la elaboración de los modelos de movilidad y su implementación, así como la realización de un análisis sobre las posibles alternativas de reordenación viaria producida por la implantación del tranvía.

La necesidad de esta contratación se justificó en un informe del Servicio de Movilidad Urbana, en el que señalaba que los trabajos a realizar requerían de una alta especialización técnica y no se disponía de medios técnicos y humanos con la formación necesaria, sin más concreción, lo que no se ajustó a lo dispuesto en el artículo 202 del TRLCAP que requería que se justificase debidamente la insuficiencia, la falta de adecuación o la conveniencia de no ampliación de los medios personales y materiales.

Al concurso se presentaron seis ofertas, siendo una de ellas inadmitida por no justificar debidamente la solvencia técnica. El contrato se formalizó en junio de 2007, por importe de 267.000 €, IVA incluido, esto es, con una baja del 11% respecto del presupuesto de licitación.

Aun cuando esta contratación estaba relacionada con la asistencia técnica anteriormente analizada, no consta que los resultados obtenidos en esta última se pusieran a disposición del adjudicatario de modo que pudieran servir de trabajo preliminar siendo así que en él se analizaban los efectos del tranvía sobre la ciudad.

El PCAP incluyó entre los criterios de adjudicación la *"oferta técnica"*, que se desglosaba a su vez en cuatro subcriterios, uno relativo a la "*justificación del cumplimiento de las condiciones técnicas exigidas en el PPT"*[3], lo que no era susceptible de valoración al tratarse el PPT de un documento de cumplimiento obligatorio para todos los licitadores. Otro de los subcriterios indebidamente previstos fue el referido a los medios técnicos aportados, al constituir un criterio de solvencia técnica o profesional conforme el artículo 19 del TRLCAP[4].

De acuerdo con el PPT, la dirección facultativa estaría representada por personal perteneciente al Servicio de Movilidad Urbana, que desempeñaría una labor de coordinación. Solicitada por el Tribunal de Cuentas información sobre la designación del titular de dicha dirección, la entidad ha informado que este tipo de designaciones se realizaban habitualmente de forma verbal, por lo que su nombramiento no se documentó.

---

[3] El Ayuntamiento de Zaragoza alega a este respecto que con este criterio se valoraba que *"las soluciones planteadas* (por los licitadores) *fuesen idóneas"*. En relación con esta alegación debe señalarse que el informe de valoración de las ofertas se pronunciaba exclusivamente sobre la observancia de lo dispuesto en el PPT, sin hacer un pronunciamiento adicional sobre la idoneidad de las ofertas, por lo que resulta evidente que el criterio de adjudicación se circunscribía aquella circunstancia.

[4] El Ayuntamiento alega que se valoraba *"la adecuación de los medios técnicos a los objetivos del estudio y operatividad del producto entregado"*. En relación con este extremo ha de indicarse que la valoración de la adecuación de los medios técnicos a los objetivos del contrato constituye, precisamente, el objeto del requisito de la solvencia, por lo que se confirma lo expuesto en el párrafo al que se refiere esta nota.

Asimismo la entidad señala que el artículo 134.4 de la LCSP permitía que los criterios de adjudicación no estuvieran ponderados. En cuanto a esta cuestión debe precisarse que el Informe no se refiere a la falta de ponderación de los criterios de adjudicación, sino a la imprecisión de algunos de ellos y, en ciertos casos, a la insuficiente información sobre su valoración.

Antes de que finalizara el plazo de ejecución de ocho meses de que disponía el adjudicatario para la presentación de los trabajos, este solicitó una prórroga de tres meses motivada en las demoras de otras Administraciones y entidades en la entrega de información. Esta prórroga fue aprobada cinco meses más tarde, una vez expirado el plazo inicial, lo que no se ajustó a lo preceptuado en el artículo 100 del RGLCAP[5].

II.1.1.5. ASISTENCIA TÉCNICA PARA LA ELABORACIÓN DEL ESTUDIO DE VIABILIDAD TÉCNICA Y ECONÓMICA DE ESTACIONAMIENTOS DE DISUASIÓN ASOCIADOS A LA RED DE TRANSPORTE PÚBLICO DE LA CIUDAD DE ZARAGOZA

En junio de 2007 el Ayuntamiento de Zaragoza convocó el concurso para la adjudicación de la *"asistencia técnica para la elaboración del estudio de viabilidad técnica y económica de estacionamientos de disuasión asociados a la red de transporte público de la ciudad de Zaragoza"*, con un presupuesto de licitación de 75.000 €.

El objeto de este contrato consistió en la definición de una red de aparcamientos, viables técnica y económicamente, asociados a la red de transporte público en la ciudad de Zaragoza que mejorase la eficiencia del sistema de transporte de la ciudad.

El consultor debía presentar un proyecto básico para cada uno de los aparcamientos y analizar la demanda en función de la política tarifaria aplicada, así como el efecto que la red de estacionamientos de disuasión tendría sobre el sistema de transporte y la movilidad de la ciudad. También debía evaluar la fórmula de inversión y gestión de los aparcamientos.

Para la adjudicación del contrato, el PCAP preveía como criterios, la *"oferta económica"* y la "*documentación técnica*". Este último se subdividía en dos subcriterios, *"memoria técnica"* y *"programa de trabajo"*, sin concretar suficientemente los extremos que iban a ser objeto de valoración y sin ir acompañados de alguna indicación sobre la forma de otorgar las puntuaciones de los correspondientes baremos, lo que no se ajustó a los principios de publicidad y transparencia rectores de la contratación pública[6].

Igualmente el PPT, no atendiendo a lo dispuesto en el artículo 68.3 del RGLCAP, incluía indebidamente estos criterios de adjudicación, desarrollando los subcriterios, aun cuando tampoco especificaba la forma de otorgar las puntuaciones.

A la licitación concurrieron tres empresas, cuyas ofertas fueron evaluadas en el correspondiente informe de valoración, el cual definió con detalle las propuestas presentadas, conforme a los criterios de adjudicación, aun cuando no incluyó, en la mayoría de los casos, valoración crítica sobre la idoneidad de las mismas, por lo que el informe no estuvo suficientemente motivado para fundamentar la adjudicación a favor de la proposición más ventajosa en los términos que establece el artículo 88 del TRLCAP.

El contrato se formalizó por un importe de 59.250 €, IVA incluido, y con un plazo de cinco meses, con la empresa que había presentado la oferta más económica. Próximo a finalizar el plazo de

---

[5] El Ayuntamiento señala en alegaciones que los trabajos concluyeron el 5 de mayo de 2008, dentro del plazo de ejecución del contrato, incluida la ampliación. Debe indicarse a este respecto que en el párrafo de referencia de este Informe se pone de manifiesto la aprobación extemporánea de la prórroga, sin cuestionarse el cumplimiento de los trabajos en el plazo convenido.

[6] El Ayuntamiento de Zaragoza alega que los criterios de adjudicación estaban definidos en el apartado del PCAP relativo al contenido del sobre de las ofertas, que debía incluir la documentación técnica. Ha de indicarse sobre esta alegación que, aunque dicho apartado incluye alguna referencia sobre los documentos que han de integrar la *"memoria técnica"* y el *"programa de trabajo"*, esa información no resultaba suficiente para que los licitadores pudieran conocer los aspectos objeto de valoración al referirse, fundamentalmente, al contenido de dichos documentos y no a los extremos a valorar.

ejecución, el contratista solicitó una prórroga, que fue informada desfavorablemente por el Servicio de Control de Legalidad, y sobre la cual no se adoptó acuerdo alguno. Según documentación aportada en el trámite de alegaciones, con posterioridad se presentó una nueva solicitud de prórroga por un plazo de tres meses, aduciendo el contratista que se habían producido demoras por no disponer de la cartografía totalmente actualizada, lo que pone de manifiesto deficiencias en las actuaciones preparatorias del contrato. Sobre esta petición se informó favorablemente, si bien no consta la aprobación de la prórroga por el órgano de contratación.

El consultor presentó, entre otros, un informe final en el que definieron cuatro estacionamientos localizados en distintos puntos de la ciudad de Zaragoza, con los siguientes presupuestos:

Cuadro 2: Estacionamientos disuasorios propuestos

(Importe en €)

Localización	Importe P.E.M.
Valdespartera	764.294,12
Rosales del Canal	799.898,36
Almozara	1.333.557,38
Puente Santiago	545.306,70

Fuente: Ayuntamiento de Zaragoza

Como se expone en los epígrafes siguientes, fueron proyectados y construidos dos de ellos, ubicados en las entradas a la ciudad por Valdespartera y el Puente de Santiago.

II.1.2. Redacción del proyecto constructivo de referencia, proyecto de acompañamiento, material, cocheras y talleres, así como del intercambiador

II.1.2.1. REDACCIÓN DEL PROYECTO DE INTERCAMBIADOR URBANO DE TRASPORTE EN LA GLORIETA DE CARLOS V

Simultáneamente a la elaboración de algunos de los estudios anteriormente analizados, el Ayuntamiento de Zaragoza contrató en enero del 2007 la asistencia técnica para la *"redacción del proyecto de intercambiador urbano de trasporte en la Glorieta de Carlos V"*, con un importe de 11.860 €, IVA incluido.

Para la adjudicación de este contrato menor se solicitaron tres ofertas, resultando seleccionada la más económica, con una baja del 1,16%.

Con esta contratación se pretendía disponer de un proyecto de intercambiador urbano de transporte público en una glorieta de la localidad que sirviera para establecer paradas intermedias y terminales de líneas urbanas e interurbanas, facilitando la conexión entre las distintas redes de transporte público.

Aun cuando la redacción del proyecto se encomendó de manera independiente del proyecto constructivo de la línea tranviaria, su construcción, en cambio, se acometería junto con dicha línea tranviaria, en un mismo contrato, como se expone en el Subepígrafe II.1.4.2. de este Informe.

Siendo el plazo de ejecución de un mes, la factura no se emitió hasta casi cuatro meses después de la adjudicación del contrato.

II.1.2.2. REDACCIÓN DEL PROYECTO CONSTRUCTIVO DE UNA LÍNEA DE TRANVÍA ENTRE PARQUE GOYA Y VALDESPARTERA, PROYECTO DE ACOMPAÑAMIENTO, MATERIAL, COCHERAS Y TALLERES

Como se ha indicado en el Subepígrafe I.1.1.3, el Gobierno de Zaragoza, en sesión celebrada el 23 de marzo de 2007, aprobó el anteproyecto constructivo del tranvía. En esa misma sesión se acordó que, de conformidad con el artículo 229.1 de la LCSP, se elaborara el proyecto de construcción y de explotación de la línea tranviaria.

Con objeto de llevar a cabo este acuerdo, el Ayuntamiento de Zaragoza licitó simultáneamente dos asistencias técnicas: la primera, relativa a la redacción del proyecto constructivo de la línea del tranvía, proyectos de acompañamiento, material, cocheras y talleres; y la segunda para el asesoramiento a la dirección municipal encargada de supervisar la redacción del citado proyecto constructivo.

En mayo de 2007 Ayuntamiento de Zaragoza convocó el concurso para la adjudicación de la *"redacción del proyecto constructivo de una línea de tranvía entre Parque Goya y Valdespartera, proyecto de acompañamiento, material, cocheras y talleres"*, con un presupuesto de 2.417.375 €, IVA incluido.

El objeto de este trabajo consistió en la elaboración de los proyectos del material tranviario, de las cocheras y talleres, así como de los proyectos de acompañamiento necesarios para la incorporación de esa infraestructura en el conjunto de la ciudad. El PPT especificaba que los proyectos de acompañamiento eran proyectos de integración urbanística que, no resultando imprescindibles para el correcto funcionamiento de la línea de tranvía, convenía realizar simultáneamente con el proyecto constructivo de la misma, con los mismos criterios que este, para alcanzar la coherencia deseable. Asimismo, este contrato comprendía la redacción del plan de comunicaciones para difundir la implantación de la nueva infraestructura y del plan de minimización de afecciones al comercio y vecinos en la fase de ejecución de obras.

El trazado de la línea se había de realizar con arreglo al anteproyecto aprobado por el Gobierno de Zaragoza el 23 de marzo de 2007, desarrollando además las características básicas del proyecto de material ferroviario necesario para la explotación de forma tal que permitiera su contratación posterior.

Para la adjudicación del contrato el PCAP preveía como criterios de adjudicación, la *"oferta económica"* y la *"documentación técnica"*. Este último se dividía en tres subcriterios, "*memoria técnica", "programa de trabajo"* y *"plan de aseguramiento de la calidad"*, criterios genéricos e imprecisos que no iban acompañados de indicación suficiente sobre la forma de otorgar las puntuaciones de los correspondientes baremos, lo que no fue coherente con los principios de publicidad y transparencia en la contratación pública, siendo así que debe ser el PCAP donde se establezcan con precisión y claridad todos los criterios de adjudicación y la forma de valoración de cada uno de ellos para que sean conocidos por las empresas licitantes a fin de que puedan preparar sus ofertas en coherencia con los requisitos específicos y las necesidades reales de la Administración contratante (artículos 89 del TRLCAP y 67 del RGLCAP)[7].

En el PPT –en el que también se relacionaban los criterios de adjudicación, contrariamente a lo dispuesto en el artículo 68.3 del RGLCAP– se incluyó alguna indicación sobre el contenido de los documentos técnicos, aun cuando tampoco en él se especificaron los extremos que iban a ser objeto de consideración para otorgar las puntuaciones.

---

[7] El Ayuntamiento de Zaragoza alega que los criterios de adjudicación estaban definidos en el apartado del PCAP relativo al contenido del sobre de las ofertas que debía incluir la documentación técnica. En relación con esta alegación, véase nota al pie de página nº 6.

A la licitación se presentaron doce ofertas, que fueron objeto de valoración en el correspondiente informe técnico. En el mismo se indicaron las propuestas presentadas, según los criterios de adjudicación, destacando, en algunos casos, aspectos que acreditaban el conocimiento del proyecto, así como otros que se valoraban negativamente por considerarlos incoherentes o innecesarios. No obstante, este informe se limitó en ciertas ocasiones a describir las propuestas formuladas por los licitadores sin aportar valoraciones sobre la idoneidad de las mismas. Ha de añadirse que, respecto del subcriterio *"plan de aseguramiento de la calidad"*, se otorgó la máxima -e igual- puntuación a todos los licitadores (10 puntos), constando como única justificación para ello que la oferta *"describe de forma concreta el sistema de control de aseguramiento para garantizar la calidad del proceso"*, lo que motivó que este subcriterio no tuviera efectividad alguna en la adjudicación del contrato.

El contrato se formalizó en septiembre del 2007, con un plazo de ejecución de once meses y por un importe de 1.953.000 €, IVA incluido, lo que representó una baja del 19,2% con respecto del presupuesto de licitación.

De acuerdo con el PPT la dirección del proyecto se llevaría a cabo por el personal de los servicios técnicos municipales designado por el Ayuntamiento de Zaragoza, siendo el director del proyecto el responsable de la coordinación de los trabajos. Solicitada información sobre la designación de dicho director, la entidad ha informado, una vez más, que no consta documentado en el Servicio de Movilidad dicho nombramiento al hacerse las designaciones de forma verbal.

La UTE adjudicataria solicitó una prórroga por un plazo de dos meses que fue informada favorablemente por los servicios técnicos y por la Intervención. Sin embargo, no se adoptó acuerdo para la aprobación de la misma, lo que no se ajustó a lo dispuesto en el artículo 97 del RGLCAP.

El proyecto fue entregado al Ayuntamiento y aprobado por la Junta de Gobierno Local el 17 de febrero de 2009, con un presupuesto de ejecución material de 162.833.920,14 €, incluidos un intercambiador y dos aparcamientos disuasorios. Igualmente, el proyecto incluía la partida correspondiente al material móvil, por importe de 56.686.467,69 €, sin IVA:

Cuadro 3: Proyecto de referencia (sin material móvil)

(Importe en €)

Capítulos	Importe
Tramo 1. Parque Goya – Puente de Santiago	30.884.757,19
Tramo 2. Puente de Santiago – Gran Vía	16.409.538,34
Tramo 3. Gran Vía – Vía Ibérica	20.471.367,48
Tramo 4. Vía Ibérica – Valdespartera	17.316.439,42
Cocheras y Talleres. Parque Goya	22.802.928,03
Cocheras y Talleres. Valdespartera	19.255.800,00
Energía y Electrificación	14.728.575,92
Señalización, Semaforización, Comunicaciones y Sistemas	19.280.479,71
Aparcamientos disuasorios, corredor Carretera Teruel, Valdespartera	765.002,84
Aparcamientos disuasorios, corredor Carretera Huesca, Puente Santiago	546.015,42
Intercambiador de Carlos V	373.015,79
PRESUPUESTO DE EJECUCIÓN MATERIAL	**162.833.920,14**
13% Gastos generales	21.168.409,62
6% Beneficio industrial	9.770.035,21
PRESUPUESTO TOTAL SIN IVA	**193.772.364,97**
PRESUPUESTO TOTAL CON IVA (16%)	**224.775.943,36**

Fuente: Ayuntamiento de Zaragoza

II.1.2.3. ASESORAMIENTO A LA DIRECCIÓN MUNICIPAL ENCARGADA DE SUPERVISAR LA REDACCIÓN DEL PROYECTO CONSTRUCTIVO DE UNA LÍNEA DE TRANVÍA ENTRE PARQUE GOYA Y VALDESPARTERA, PROYECTOS DE ACOMPAÑAMIENTO, MATERIAL, COCHERAS Y TALLERES

También en mayo de 2007 el Ayuntamiento de Zaragoza convocó el concurso para la adjudicación del contrato de *"asesoramiento a la dirección municipal encargada de la supervisión y redacción del proyecto constructivo de una línea de tranvía entre Parque Goya y Valdespartera, proyectos de acompañamiento, material, cocheras y talleres",* con un presupuesto de licitación de 122.000 €.

La finalidad de este asesoramiento consistía en apoyar al director del proyecto constructivo de la línea del tranvía en todo el proceso de ejecución del mismo en aquellos aspectos tecnológicos que, por su especificidad, requiriesen una gran especialización. La asistencia no incluía el asesoramiento para los proyectos complementarios ni respecto de los efectos sobre el tráfico, sino, exclusivamente, sobre cuanto se refiere a la especialidad ferroviaria con las distintas tecnologías que integra.

El PCAP de este expediente establecía, entre los criterios de adjudicación, la *"memoria técnica"*, que se desglosaba en otros tres subcriterios genéricos e imprecisos. Además, el PCAP no contenía indicación suficiente sobre la forma de otorgar las puntuaciones de los correspondientes baremos, lo que supuso una limitación de los principios de publicidad y transparencia propios de la contratación pública, siendo así que, como ya se ha indicado, es en el PCAP donde deben precisarse todos los criterios de adjudicación y la forma de valoración de cada uno de ellos para que sean conocidos por las empresas licitantes a fin de que puedan preparar sus ofertas en coherencia con los requisitos específicos y las necesidades reales de la Administración contratante (artículos 89 del TRLCAP y 67 del RGLCAP)[8].

A esta licitación concurrió una única empresa, a la que se le adjudicó el contrato, limitándose el informe de valoración a describir el contenido de la oferta y a señalar que *"la oferta satisface los requisitos exigidos en el pliego y obtiene una puntuación adecuada"*. Debe manifestarse a este respecto que el artículo 74 del TRLCAP define el concurso como el procedimiento en el que la adjudicación recae en el licitador que, en su conjunto, haga la proposición más ventajosa, teniendo en cuenta los criterios establecidos en el PCAP, lo que requiere que el informe de valoración de las ofertas precise las razones por las que la oferta seleccionada resulta ventajosa para la Administración, no siendo suficiente una descripción de lo ofertado respecto de algunos criterios por el licitador como ocurre en el contrato que aquí se analiza.

El contrato se adjudicó por un importe de 112.240 €, IVA incluido, lo que constituyó una baja del 8% respecto del presupuesto de licitación. Para su ejecución se fijó un plazo de once meses, si bien el PPT disponía que este plazo se acomodaría al ofertado por el adjudicatario del contrato de redacción del proyecto constructivo, lo que implicaba una cierta indeterminación del plazo.

El adjudicatario debía emitir un informe sobre los documentos del proyecto y asistir a las reuniones de control y de estrategia con el equipo técnico contratado para la redacción del proyecto constructivo de la línea del tranvía.

La recepción del contrato tuvo lugar unos días antes de que se llevara a cabo la del contrato de redacción del proyecto constructivo. Esto resultó contradictorio con el PPT del expediente examinado, en el que se preveía que el consultor debía asistir a reuniones y mantener contactos con el otro adjudicatario a la finalización del proyecto y previa su entrega definitiva, pudiendo el

---

[8] El Ayuntamiento de Zaragoza indica en el trámite de alegaciones que el criterio de adjudicación estaba definido en el apartado del PCAP relativo al contenido del sobre de las ofertas que debía incluir la documentación técnica. En relación con esta alegación, véase nota al pie de página nº 6.

Ayuntamiento, una vez efectuada la redacción del proyecto, solicitarle el correspondiente informe en el caso de que considerase oportuna su modificación.

II.1.3. Prioridad semafórica

Con objeto de desarrollar las estrategias que optimizasen el funcionamiento de la prioridad semafórica implantada en el modelo de simulación que disponía el Servicio de Movilidad Urbana, el Ayuntamiento de Zaragoza adjudicó, previa petición de tres ofertas, el contrato menor de *"asistencia técnica para optimizar el sistema de prioridad semafórica en el modelo de microsimulación de la línea 1 del tranvía"*, por importe de 17.640 €, IVA incluido, y un plazo de un mes.

Unos meses más tarde el Ayuntamiento contrató el "*servicio de perfeccionamiento del sistema lógico de regulación semafórica para la implantación de la prioridad del tranvía en la vía pública"*, con un precio de 330.400,01 €, IVA incluido, y con un plazo de siete meses. El informe justificativo sobre la necesidad de esta contratación se limitó a señalar que era necesario contratar un equipo que colaborase con el Servicio de Movilidad Urbana en el perfeccionamiento del sistema lógico de regulación semafórica, sin que en él se concretasen con la precisión suficiente la naturaleza y extensión de la necesidad que pretendía cubrirse con el contrato proyectado, como exigían los artículos 22 y 93.1 de la LCSP, máxime cuando se había celebrado con anterioridad un contrato de asistencia técnica con características parecidas o, al menos, relacionadas.

Según la información facilitada por los técnicos municipales en el desarrollo de la fiscalización, el contrato anterior había servido para modificar el software de microsimulación a fin de que fuese posible generar un modelo que ejecutase una prioridad semafórica absoluta. Los análisis realizados con la herramienta diseñada sirvieron para prever las consecuencias que tendría sobre el tráfico de la ciudad y sobre el servicio del tranvía una prioridad de tipo prioridad absoluta, llegándose a la conclusión de que era necesario diseñar un sistema de prioridad semafórica distinto que aprovechase mejor las fases de verde y no produjese situaciones de congestión en el tráfico rodado.

El criterio para la adjudicación del contrato de "*servicio de perfeccionamiento del sistema lógico de regulación semafórica para la implantación de la prioridad del tranvía en la vía pública"* referido a las *"mejoras"*, se definió en el PCAP de manera genérica, sin detallar suficientemente su contenido y la forma de otorgar las puntuaciones del correspondiente baremo, lo que no se adecuó a los principios de publicidad y transparencia de la contratación pública previstos en el artículo 1 de la LCSP. El PCAP se limitó a señalar que las mejoras se valorarían tanto en medios como en el desarrollo del trabajo que generasen mayor potencia de análisis o servicios de interés para el proyecto, lo que no aportaba a las empresas la información suficiente sobre las posibles mejoras que pudieran proponer y, en su caso, de cuáles de ellas serían las más valoradas por el órgano de contratación.

La insuficiente definición de ese criterio se puso de manifiesto en las ofertas presentadas, al ofrecer mejoras que no fueron puntuadas o lo fueron escasamente en el informe de valoración por disponer ya de ellas el Servicio de Movilidad del Ayuntamiento.

Igualmente se incluyeron entre los criterios de adjudicación los medios técnicos aportados, lo que constituía un criterio acreditativo de la solvencia técnica o profesional, conforme el artículo 67 de la LCSP, que, como tal, debían cumplir todas las ofertas para ser admitidas a la licitación, y no un criterio de adjudicación. Según consta en el informe de valoración técnica de las ofertas, al evaluar este criterio se concedió la máxima puntuación del correspondiente baremo (5 puntos) al licitador que resultó adjudicatario del contrato, manifestando que *"se ofrecen en este apartado los medios técnicos y personales de la empresa de forma general. Además el consultor se apoyará en las empresas (…) cuya aportación técnica resulta muy interesante".* Ha de señalarse al respecto que el artículo 52 de la LCSP permitía que el empresario pudiera servirse de la solvencia y medios de otras entidades, independientemente de la naturaleza jurídica de los vínculos que tuviera con ellas,

siempre que demostrase que para la ejecución del contrato disponía efectivamente de esos medios, extremo que no se precisa en el expediente analizado[9].

II.1.4. Contratación del socio privado para la constitución de la sociedad de economía mixta que gestionaría en régimen de servicio público la construcción, explotación y mantenimiento de la línea tranviaria

II.1.4.1. DEFINICIÓN DEL MODELO JURÍDICO Y FINANCIERO Y REDACCIÓN DE LOS DOCUMENTOS TÉCNICOS PARA LA CONTRATACIÓN

Con carácter preliminar a la construcción y explotación del tranvía, el Ayuntamiento de Zaragoza analizó y evaluó distintas opciones de estructuras de asociación público-privadas para su financiación y gestión.

Para llevar a cabo este estudio el Ayuntamiento convocó en mayo de 2007 el concurso para la adjudicación de la *"asistencia técnica para la redacción de estudio de definición del modelo jurídico y financiero de construcción y explotación de la línea de tranvía norte–sur Parque Goya-Valdespartera",* con un presupuesto de licitación de 125.000 €, IVA incluido.

Según el PPT de este expediente, el Ayuntamiento había de analizar desde el punto de vista jurídico–financiero la evolución de la línea tranviaria durante el proceso constructivo y su posterior explotación, valorando el endeudamiento necesario para la construcción de la infraestructura y la adquisición del material correspondiente y, en su caso, el derivado de la normal explotación de la línea.

Se trataba de definir de un modo detallado el modelo societario de gestión más adecuado para la construcción y/o explotación de la línea, dentro del marco de las propuestas que, sobre la red de tranvías-metro ligero, había realizado el Avance del PIT. El estudio debía contener primeramente la definición de las diferentes alternativas de gestión del futuro tranvía de Zaragoza, para posteriormente estudiar la viabilidad de cada una de ellas con objeto de que el Ayuntamiento pudiera elegir la que resultase más favorable.

Como se indica en el Subepígrafe II.1.1.3, en 2005 se había adjudicado la *"asistencia técnica para el desarrollo del estudio de viabilidad de alternativas, anteproyecto, plan de explotación y programa económico de una línea de tranvía-metro ligero norte–sur",* con un precio de 752.456,04 €, financiado al 50% por el Gobierno de Aragón y el Ayuntamiento de Zaragoza. Los trabajos resultantes de esta asistencia se pusieron a disposición del adjudicatario del otro contrato ahora analizado, sirviendo, entre otros, de antecedentes para la elaboración de los trabajos objeto de contratación.

El PCAP preveía como criterios de adjudicación, la *"oferta económica"* y la *"memoria técnica"*, desglosándose este último en tres subcriterios que no eran suficientemente precisos y no incluían indicación sobre su forma de valoración ni de asignación de los puntos[10].

---

[9] El Ayuntamiento señala en alegaciones que la solvencia técnica sólo podía ser un requisito de mínimos y que a través del criterio *"Medios técnicos aportados analizando su adecuación y operatividad"* se pretendía valorar la especialización de los medios técnicos aportados. Sin embargo, el PCAP del contrato analizado no contenía indicación alguna sobre este extremo. La inclusión de este criterio hubiera exigido que el PCAP, además de especificar los medios técnicos necesarios para la ejecución satisfactoria de la prestación −solvencia técnica−, hubiera previsto expresamente como criterio de valoración el ofrecimiento por parte del empresario de medios técnicos con una mayor especialización que la requerida para la admisibilidad de las ofertas.

Asimismo, alega el Ayuntamiento que la empresa adjudicataria incluyó en su oferta documentación de una de las dos empresas que le iban a servir de apoyo, extremo que no ha sido posible comprobar por este Tribunal de Cuentas al no haberse aportado documento alguno al respecto.

El contrato se formalizó en noviembre del 2007, por importe de 107.750 €, IVA incluido, lo que supuso una baja del 13,8% del presupuesto, con un plazo de ejecución de cuatro meses.

Según el PPT la dirección del estudio se llevaría a cabo por el personal de los servicios técnicos municipales que se designara por el Ayuntamiento de Zaragoza, siendo el director del estudio el responsable de la coordinación de los trabajos. Solicitada información sobre la designación de dicho director, el Ayuntamiento también en este caso ha informado que no figura documentado en el Servicio de Movilidad dicho nombramiento al haberse designado, como era habitual, de forma verbal.

Igualmente, el PPT preveía que, a comienzo de los trabajos y en el plazo de quince días, el consultor debía redactar un plan de aseguramiento de la calidad que, una vez aprobado por el director del estudio, revestiría carácter contractual y serviría para detectar errores y preservar un adecuado nivel de calidad en todos los documentos previstos en el PPT, documento que no llegó a elaborarse. El Ayuntamiento solo dispone de un plan de aseguramiento de calidad presentado por el adjudicatario en la licitación.

Próximo a concluir el plazo de ejecución, el contratista solicitó la prórroga del contrato por un plazo de cuatro meses, justificando dicha petición en que el proyecto constructivo estaba aún sin concluir y era necesario disponer de él para ultimar los trabajos objeto de contratación, lo que pone de manifiesto una deficiente planificación y coordinación entre ambas actuaciones contractuales. Emitidos diversos informes al respecto, el Servicio de Movilidad Urbana redactó uno en el que justificaba no solo la prórroga sino también la modificación del contrato por la aparición de *"necesidades no previstas inicialmente en relación con algunos temas fundamentales para el correcto desarrollo de los trabajos y que son imprescindibles para la conclusión de los mismos"*, describiéndose, asimismo, una serie de necesidades de forma genérica y carentes de justificación suficiente para motivar la razón por la que no había sido posible su previsión a los efectos del artículo 101 del TRLCAP. Este informe cuantificó los trabajos adicionales en 16.950 €, representativo del 15,73% del precio inicial. La prórroga y la modificación fueron aprobadas una vez expirado el plazo del contrato inicialmente previsto, lo que no se ajustó a lo dispuesto en el artículo 100 del RGLCAP, recibiéndose los trabajos dos meses más tarde.

Estando en ejecución este contrato se constituyó, mediante Decreto de la Alcaldía de 10 de julio de 2008, una comisión de estudio con el objetivo de *"analizar la alternativa adecuada en orden a la consecución de un mejor servicio y elaborar la documentación necesaria para su prestación, según la normativa legal vigente"*, la cual prestó, cuatro días más tarde, su conformidad a los trabajos presentados por la consultora.

Resultado de este contrato de "*asistencia técnica para la redacción de estudio de definición del modelo jurídico y financiero de construcción y explotación de la línea tranviaria"* fueron, entre otros, los siguientes documentos: un resumen ejecutivo del estudio de estructuración jurídica y financiera para la financiación–gestión del tranvía de Zaragoza como asociación público-privada, un estudio de viabilidad económico financiera para el desarrollo del tranvía de Zaragoza bajo esquema de asociación público privada, y un resumen del análisis de factibilidad y la estructura de desarrollo. En ellos, entre otras cuestiones, se consideraba como modelo más conveniente de gestión del servicio público de transporte tranviario el llevado a cabo mediante una sociedad de economía mixta, de minoría de capital público, actuando el socio inversor privado como contratista de la obra y gestor directo del servicio.

---

[10] El Ayuntamiento de Zaragoza alega que el criterio de adjudicación estaba definido en el apartado del PCAP relativo al contenido del sobre de las ofertas que debía incluir la documentación técnica. En relación con esta alegación, véase nota al pie de página nº 6.

El estudio de vialidad incluyó, para cada una de las ocho alternativas inicialmente consideradas, la evaluación de aspectos geológicos, meteorológicos, de diseño y arquitectónicos según trazado, de las infraestructuras necesarias y de integración urbanística; se estudiaron, entre otros extremos, la demanda potencial, los tiempos de recorridos, las afecciones al tráfico de vehículos y peatonal, las afecciones arqueológicas y monumentales así como a las conducciones telefónicas y de telecomunicaciones, de abastecimiento de agua, electricidad y gas. Asimismo, se valoraron los aspectos susceptibles de estimación económica: gastos de inversión, gastos de mantenimiento y por afecciones. Con todos los aspectos considerados, se definió un sistema para puntuar las diferentes alternativas, basado en una *matriz multicriterio*[11], que dio como alternativa más ventajosa la número "0" –trazado íntegramente superficial entre la zona Norte del Actur y el Paseo de Isabel la Católica a la altura de la Plaza Zaragoza; incluyendo en su recorrido el paso por el Puente de Santiago, la Plaza de España, la Plaza Paraíso, el Paseo Gran Vía y el Paseo de Fernando el Católico–.

El importe total estimado del coste de ejecución del proyecto conforme a la alternativa señalada, incluyendo el valor de los terrenos a aportar por el Ayuntamiento y, en su caso, por otras Administraciones, se cifró finalmente en el estudio de viabilidad en 367 millones de € (material móvil, IVA, beneficio industrial y gastos generales de infraestructura incluidos)[12].

Aun cuando el artículo 71 de la LOTT, en la redacción entonces vigente, preveía el régimen de concesión como regla general para la prestación del transporte público de viajeros, esta misma Ley permitía, cuando existiesen motivos que lo justificasen, que la explotación se llevase a cabo a través de cualquiera de los restantes procedimientos de gestión de servicios públicos previstos en la legislación reguladora de la contratación administrativa, siendo uno de ellos el de gestión indirecta mediante la creación de sociedad de economía mixta [artículos 85.2.d) de la LRBRL, 206 y 215 de la LALA y 253.d) de la LCSP].

En el caso del tranvía de Zaragoza, se analizaron y evaluaron distintas opciones de estructuras de asociación público-privadas para la financiación y gestión del proyecto tranviario con el objetivo de configurar la inversión bajo un esquema de financiación privada, evitando un impacto inmediato en el presupuesto público del coste total de las inversiones/activo, así como la consiguiente deuda. Una vez analizadas en detalle cada una de las opciones y valoradas sus ventajas e inconvenientes, se consideró que lo más oportuno para el desarrollo del proyecto era la opción de sociedad de economía mixta, en la que el socio inversor privado sería mayoritario y actuaría como contratista de la obra y gestor directo del servicio en tanto que el capital público sería minoritario.

El estudio de viabilidad económico-financiera señaló como ventajas de este esquema la involucración del contratista en la gestión a largo plazo del coste del ciclo de vida del proyecto, la transferencia de riesgos significativa al socio inversor privado que el mismo ofrecía, a la vez que la reducción del esfuerzo financiero inmediato en aportación del total del capital por parte de la Administración, la institucionalización del proyecto al tener la Administración una presencia activa en la propia gestión, así como un control más inmediato de la actividad. También se advirtió que este modelo presentaba como inconvenientes una cierta complejidad administrativa y jurídica en cuanto a su contratación, estructura contractual y administración del proceso y la necesidad de gestionar directamente el riesgo de diseño y las modificaciones de proyectos.

El perfil pretendido para el socio inversor de la SEM era el de *"empresa inversora y gestora de infraestructuras de transporte*", con alta capacidad financiera, conocimiento de la financiación de

---

[11] Los aspectos seleccionados tuvieron una ponderación diferente según fuera su naturaleza: 50% para los aspectos económicos; 20% para los funcionales; 15% para los relacionados con el tráfico; 10% para los medioambientales y 5% para otros, tales como el plazo de ejecución o las dificultades de construcción. En la evaluación económica se tuvieron en cuenta el punto de vista del operador (con garantía de obtención de una rentabilidad económico-financiera del 8%) y el social (evaluando los ahorros en tiempos de viajes y los costes de explotación).

[12] Previamente, en junio de 2008, la empresa consultora había presentado un informe inicial en el que cifraba el coste total en 375,1 millones de € (IVA incluido). La cifra actualizada en octubre de 2008 ascendió a 367 millones de €.

este tipo de proyectos, con capacidad de garantizar *llave en mano* la construcción y puesta en marcha del sistema y su gestión a largo plazo.

En consecuencia, el referido análisis se centró, esencialmente, en aspectos financieros, sin que conste se valorase, con arreglo a la normativa aplicable, si el contrato a celebrar debía configurarse como un contrato de concesión de obra pública o como un contrato de gestión de servicios públicos –en cualquiera de sus modalidades– conforme al contenido de sus prestaciones. Ello resulta especialmente relevante atendiendo a si la obra a acometer constituía la prestación esencial, en cuyo caso debería acudirse a la figura del contrato de concesión de obra pública, o si, por el contrario, lo era la prestación del servicio, pudiendo acogerse en este supuesto al contrato de gestión de servicios públicos.

De conformidad con el artículo 123.1.k) de la LRBRL, el 25 de julio de 2008 el Pleno del Ayuntamiento aprobó inicialmente, y el 4 de noviembre definitivamente, la memoria para el establecimiento del servicio de transporte público urbano regular permanente de viajeros mediante tranvía, la creación y los estatutos de la sociedad mercantil de economía mixta con forma de sociedad anónima, cuyo capital social pertenecería de forma minoritaria al Ayuntamiento (20%), y el Reglamento del servicio público del tranvía de Zaragoza.

Con el fin de elaborar los documentos técnicos que iban a regir en la contratación para la construcción, explotación y puesta en marcha del tranvía, en noviembre de 2008 el Ayuntamiento contrató la *"asistencia para la redacción de los documentos técnicos necesarios para la contratación de la operación, mantenimiento, adquisición de material móvil e integración de la línea 1 de tranvía, asistencia en el proceso de selección y de participación pública que se desarrollen de forma paralela y desarrollo de acciones de comunicación en este período",* por importe de 66.816 €, IVA incluido, y con un plazo de ejecución de cuatro meses.

En particular, el PPT de la asistencia técnica establecía como una de las prestaciones la elaboración del pliego técnico del contrato para la construcción, explotación y puesta en marcha del tranvía. La necesidad de esta contratación se motivó en la complejidad de los pliegos tanto técnicos como administrativos necesarios para la licitación y posterior desarrollo en todo el procedimiento. Esta justificación, además de genérica, resulta cuestionable, siendo así que dicha prestación también había sido objeto del contrato anteriormente analizado –cláusula 10.5 del PPT de la *"asistencia técnica para la redacción de estudio de definición del modelo jurídico y financiero de construcción y explotación de la línea de tranvía norte–sur Parque Goya–Valdespartera"–*[13].

Asimismo, el PPT preveía que el consultor debía emitir un *"informe de análisis de las ofertas presentadas en la selección del socio inversor privado a formar parte de la sociedad de economía mixta"*, siendo esta tarea supervisada por la dirección de los trabajos y sometida a la aprobación de la misma. Examinado el procedimiento de adjudicación llevado a cabo para la selección del socio privado, se ha comprobado que la valoración de las ofertas se realizó por una comisión técnica integrada por técnicos municipales, no constando en sus informes ni en las correspondientes actas de la mesa de contratación referencia alguna sobre la participación del consultor adjudicatario del

[13] El Ayuntamiento de Zaragoza alega que el objeto de ambos contratos guardaba relación, si bien uno de ellos tenía un enfoque jurídico y financiero y el otro técnico, poniéndose los resultados del primer contrato a disposición del adjudicatario del segundo. Asimismo alega que el PPT de la *"asistencia técnica para la redacción de estudio de definición del modelo jurídico y financiero de construcción y explotación de la línea de tranvía norte–sur Parque Goya–Valdespartera"* requería la redacción de los PCAP y PPT para distintos modelos de gestión, ninguno de los cuales fue el finalmente adoptado. Lo alegado pone de manifiesto que se contrató la redacción de dichos documentos cuando aún no se había acordado el modelo de gestión que se iba a emplear.

contrato ahora fiscalizado. Tampoco el Ayuntamiento ha aportado, a solicitud de este Tribunal de Cuentas, documento alguno que acredite la asistencia del consultor a dicha comisión técnica[14].

La adjudicataria tenía además que preparar un documento de síntesis que resumiera el contenido de los trabajos, documento que no fue elaborado.

El contrato se adjudicó por procedimiento negociado sin publicidad, seleccionándose la empresa adjudicataria entre las tres invitadas, teniendo como único criterio de negociación el precio más bajo. El empleo del "precio" como único criterio de negociación en este contrato de servicios, sin tener en consideración otros relacionados con el objeto de la contratación –aun cuando se trata de un criterio objetivo que responde al principio de economía–, no se justificó debidamente teniendo en cuenta que el PPT no definía plenamente algunas cuestiones que afectaban a la ejecución del contrato, tales como la determinación del equipo de trabajo, la programación de los trabajos y los plazos de entrega, cuya fijación se encomendaba a los licitadores.

Alegando demoras en el procedimiento de selección del socio privado para participar con el Ayuntamiento en la constitución de la SEM y la necesidad de asesorar durante dicho procedimiento, la empresa consultora solicitó la prórroga del contrato, que fue aprobada en mayo de 2009, señalando como nueva fecha de terminación del mismo el mes de julio. Finalmente, la recepción del objeto del contrato se produjo en octubre de ese mismo año.

II.1.4.2. SELECCIÓN DEL SOCIO PRIVADO PARA LA CONSTITUCIÓN DE LA SOCIEDAD DE ECONOMÍA MIXTA

El 17 de febrero de 2009 se inició el proceso para la *"selección del socio privado que participase con el Ayuntamiento en la constitución de la sociedad de economía mixta que gestionaría en régimen de servicio público la construcción, explotación y mantenimiento de la línea 1 del tranvía de Zaragoza"*, mediante la aprobación por el Gobierno de Zaragoza del correspondiente expediente de contratación y la apertura del procedimiento de adjudicación.

Se trata de un contrato de gestión de servicios públicos en la modalidad de empresa mixta, previsto en el artículo 253.d) de la LCSP. Mediante un procedimiento de licitación público, el Ayuntamiento, como titular del servicio, seleccionaba al socio privado que junto con él había de formar la SEM, encargada de la construcción, explotación y mantenimiento de la línea tranviaria[15].

a) Pliego de cláusulas administrativas particulares

Objeto de la contratación

El objeto del contrato incluyó la realización de las siguientes prestaciones:

- Redacción del proyecto constructivo de la línea 1 del tranvía y todos sus anejos.

---

[14] Con el fin de constatar que el adjudicatario de la *"asistencia para la redacción de los documentos técnicos necesarios para la contratación de la operación, mantenimiento, adquisición de material móvil e integración de la línea 1 de tranvía, asistencia en el proceso de selección y de participación pública que se desarrollen de forma paralela y desarrollo de acciones de comunicación en este período"* participó en el análisis de las ofertas presentadas para la selección del socio inversor privado para formar parte de la sociedad de economía mixta, el Ayuntamiento de Zaragoza aporta, en el trámite de alegaciones, un informe de valoración de ofertas sin fecha, firma ni identificación de su autor, por lo que no queda acreditado que dicho informe se realizara por el adjudicatario de la citada asistencia técnica.

[15] La *"Comunicación interpretativa de la Comisión relativa a la aplicación del Derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones a la colaboración público-privada institucionalizada",* publicada en el DOUE de 12 de abril de 2008, se refiere a las colaboraciones público-privadas, cuya característica fundamental es la función asignada al socio privado, que participa en las distintas fases del proyecto de que se trate (diseño, ejecución y explotación), soportando los riesgos tradicionalmente asumidos por el sector público y contribuyendo con frecuencia a la financiación del proyecto. De acuerdo con esta Comunicación, es preciso un procedimiento equitativo y transparente de selección del socio privado que garantice que se respetan el objetivo de libre competencia no falseada y el principio de igualdad de trato.

- Redacción de los programas y planes que conforme al PPT fueran preceptivos para la construcción, explotación y mantenimiento de la línea.
- Ejecución de las obras de construcción de la línea tranviaria, junto con todos sus anejos.
- Explotación de la línea del tranvía.
- Conservación y mantenimiento de toda la infraestructura.
- Adquisición, conservación y mantenimiento del material móvil necesario para la prestación del servicio público.
- Financiación de una parte de los costes derivados tanto de la construcción como de la operación y mantenimiento del servicio público.
- Redacción de proyecto de construcción, en los términos del anteproyecto y del PPT, de los estacionamientos de disuasión, así como su explotación.
- Construcción del intercambiador de la Glorieta de Carlos V en los términos del proyecto constructivo que figuraba como anejo del PPT.

Presupuesto del contrato

El PCAP disponía que no se había definido con carácter previo a la licitación el presupuesto del contrato pues no había podido ser fijado por la Administración, amparándose en los artículos 94 y 134.3 apartado a) de la LCSP, que regulaban la aprobación del expediente de contratación y la valoración de más de un criterio de adjudicación en aquellos contratos cuyos presupuestos no hubieran sido establecidos con anterioridad.

La imposibilidad por parte de la Administración para establecer el presupuesto del contrato no quedó específicamente justificada en el expediente de contratación, al no emitirse informe al respecto que motivara las dificultades para su elaboración y la necesidad de que fueran presentados por los licitadores.

No disponiendo de un presupuesto del contrato, el PCAP previó que, para concurrir, los licitadores debían acreditar la constitución de una garantía provisional por importe de seis millones de €, sin que en el expediente se incluya documentación alguna que acredite los cálculos efectuados para cuantificarla en este importe.

Régimen económico-financiero del contrato[16]

El régimen económico-financiero del presente contrato vendría determinado por lo previsto en el PCAP y en el contrato que se firmase entre el Ayuntamiento y la sociedad gestora, en el que se recogerían los términos de la oferta económica del adjudicatario definitivo. En concreto, la SEM se vería retribuida por las subvenciones de capital que aportase el Ayuntamiento de Zaragoza[17], la tarifa técnica por viajero (billetaje y PPU) y las aportaciones por disponibilidad (PPD).

El PCAP también fijó las percepciones del socio privado, que serían abonadas por la SEM, consistentes en los dividendos que le correspondieran por su participación en el capital social de la SEM y la comisión de gestión o "know how" por la aportación a aquella de los conocimientos relativos a la gestión de infraestructuras ferroviarias.

---

[16] Sobre la retribución de la SEM por la construcción y explotación de la línea del tranvía, véase Subapartado II.3.

[17] El responsable ante la SEM del pago de subvenciones de conformidad con el PCAP es el Ayuntamiento de Zaragoza, sin perjuicio de que el 50% de esta financiación hubiera de hacerse con cargo a los presupuestos del Gobierno de Aragón según el convenio de financiación formalizado entre ambas Administraciones.

Plazo del contrato

El plazo del contrato de gestión de servicios públicos era de 35 años, a contar desde el día siguiente al de la inscripción registral de la SEM y formalización del contrato.

Ofertas

Cada licitador podía presentar una o dos propuestas siempre que, en este último caso, aportara soluciones técnicas distintas al tramo sin catenaria previsto en el PPT, conforme al proyecto constructivo que sirvió de referencia.

Criterios de adjudicación

El PCAP estableció como criterios de adjudicación los que se exponen en el cuadro siguiente:

Cuadro 4: Criterios de adjudicación

Grupo	Criterios	Nº subcriterios	Puntuación máxima
A	Oferta económica, financiera y plazo de ejecución de la obra	3	510
B	Oferta técnica y de enfoque de negocio	5	490
TOTAL		**8**	**1000**

Fuente: PCAP del contrato analizado

El primer criterio de valoración, referido a la "*oferta económica, financiera y plazo de ejecución de la obra",* se desglosó en tres subcriterios –pago por disponibilidad, subvención de capital y reducción del plazo de construcción–, cuya valoración era cuantificable mediante fórmulas matemáticas. El segundo de los criterios, *"oferta técnica y de enfoque de negocio",* se dividió en cinco subcriterios –organigrama y estructura u organización del contrato, propuesta técnica para la fase de obra, proyecto de licitación, propuesta técnica de material móvil y solución sin catenaria y propuesta técnica de prestación del servicio–, y estos, a su vez, en otros cuarenta y dos, cada uno de ellos con su correspondiente puntuación máxima, debiendo hacerse en este caso la valoración conforme a un juicio de valor.

De la distribución de los puntos entre los distintos criterios de adjudicación resultaba que aquellos que valoraban la oferta económica y financiera tuvieron un peso, respecto del total, del 31%; el plazo de ejecución de la obra, el 20%; la oferta técnica de la obra, el 35%; y la prestación del servicio y el enfoque del negocio, el 14%.

El sistema de valoraciones previsto en el PCAP respecto de los criterios dependientes de un juicio de valor ofrecía margen para la apreciación de las ofertas, siendo así que algunos de ellos –*"sistema de calidad", "plan de comunicación", "programa de pre–operación", "plan de mantenimiento y reposiciones", "plan de seguridad", "plan de comunicación en fase de explotación", "plan de formación", "plan de gestión de la explotación", "plan de aseguramiento de la calidad y plan de vigilancia y control medioambiental"*– eran genéricos y poco precisos, lo que dejaba la elaboración de las ofertas al criterio de los licitadores.[18]

En relación con lo anterior debe tenerse en cuenta que, sobre la necesaria concreción en el PCAP de los criterios de adjudicación de los contratos, el artículo 134.2 de la LCSP establecía que los criterios que habían de servir de base para la adjudicación del contrato se determinarían por el

[18] En relación con la alegación del Ayuntamiento de Zaragoza de que los contenidos mínimos de esos diez subcriterios se podían consultar en el PPT, debe indicarse que en dicho documento se describían los trabajos y los requerimientos funcionales que regirían en la explotación de la línea tranviaria, pero no se concretaban las circunstancias que iban a ser tomadas en consideración para identificar la oferta económicamente más ventajosa, que han de venir determinadas por los criterios de adjudicación.

órgano de contratación y se detallarían en el anuncio, en los pliegos de cláusulas administrativas particulares o en el documento descriptivo. Asimismo, el artículo 145.1 de la LCSP disponía que las proposiciones de los interesados debían ajustarse a lo previsto en el pliego de cláusulas administrativas particulares, y su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de dichas cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna. Así pues, la LCSP configuraba los criterios de valoración enumerados en el PCAP, simultáneamente, como elementos caracterizadores del objeto del contrato y que determinan la adjudicación, por lo que deben estar claramente delimitados y ser suficientemente conocidos por los licitadores para que puedan preparar sus ofertas adecuadamente, lo que no ocurría en el PCAP del contrato que se analiza.

Subcontratación

El artículo 265 de la LCSP disponía que en los contratos de gestión de servicios públicos, la subcontratación solo podía recaer sobre prestaciones accesorias. Sin embargo, en el caso del contrato analizado, el PCAP preveía que en su ejecución la SEM podría subcontratar con terceros sin límite alguno, entre otras prestaciones, la redacción del proyecto constructivo, así como la ejecución total o parcial de las obras de construcción, lo que no se ajustó al precepto citado al tratarse estas de prestaciones principales del contrato[19].

Entre las prestaciones que podía subcontratar la SEM se incluyó también la inspección del servicio. En relación con tal circunstancia debe señalarse que este cometido corresponde en exclusiva a la Administración, como disponían el artículo 255.2 de la LCSP y la cláusula 34.5 del PCAP, según la cual el Ayuntamiento supervisaría los trabajos de la SEM durante la fase de la explotación a través del ingeniero director del contrato, pudiendo contar con el apoyo de empresas externas e independientes, por lo que esta función no podía ejercerse por la SEM ni tampoco subcontratarse a un tercero.

Asimismo, el artículo 210.2.e) de la LCSP establecía que las prestaciones parciales que el adjudicatario subcontratase con terceros no podrían exceder del porcentaje que se fijase en el PCAP y que, de no figurar otro límite especial en el mismo, la subcontratación no podría superar el 60% del importe de adjudicación. El PCAP examinado señalaba que en cualquier subcontratación

---

[19] El Ayuntamiento de Zaragoza señala en sus alegaciones que el contrato fiscalizado constituye una modalidad de colaboración público-privada institucional, conforme a la terminología europea, y que, al no estar prevista la misma en la entonces vigente LCSP, se denominó el contrato como de gestión de servicios públicos.

A este respecto ha de señalarse que, como se ha indicado en el Subepígrafe II.1.4.1 de este Informe, el Ayuntamiento contrató una asistencia técnica para la redacción de un estudio de definición del modelo jurídico y financiero de construcción y explotación de la línea tranviaria con el fin de elegir el modelo jurídico y financiero más adecuado para la construcción y/o explotación del tranvía, optando por el modelo del contrato de gestión de servicios públicos, modalidad de sociedad de economía mixta. Por lo tanto, el contrato fiscalizado así como su tramitación debían ajustarse a lo dispuesto en la LCSP para este tipo contractual, para el que, como se ha indicado, resultaba prohibida la subcontratación de prestaciones principales, entre las que, desde luego, se encontraba la construcción del tranvía.

En cuanto a la subcontratación, el Ayuntamiento alega que la cláusula 54 del PCAP resulta conforme con el artículo 250.2 de la LCSP, relativo a la contratación con terceros en las concesiones de obra pública, al encargar la ejecución de los trabajos de diseño y construcción del tranvía a sociedades vinculadas y nominadas en la oferta. Al efecto, ha de indicarse que dicho precepto es de aplicación al contrato de concesión de obra pública, figura contractual distinta de la del contrato de gestión de servicios públicos seleccionada por el Ayuntamiento. La propia cláusula 33.1 del PCAP calificó como subcontratistas a los terceros que ejecutaran la obra, disponiendo que *"En todo caso, el constructor nominado actuará como subcontratista (…)",* y la cláusula 54.4 del PCAP remitía al artículo 265 de la LCSP para determinar que las subcontrataciones no previstas en el PCAP –distintas a la redacción del proyecto, ejecución de la obra e inspección del servicio– únicamente podrían recaer sobre prestaciones accesorias.

Finalmente, se ha de indicar que el Informe no cuestiona la licitación única para la selección del socio privado y la adjudicación del contrato de gestión del servicio público –procedimiento sobre el que se pronunció el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su Sentencia de 15 de octubre de 2009–, sino la subcontratación de la obra tranviaria.

que no estuviera expresamente prevista en su clausulado se estaría a lo establecido en los artículos 210 y 211 de la LCSP, excepto en lo que se refiere al límite de subcontratación del 60% del importe de adjudicación del referido artículo 210.2.e). Esta excepción, que no establece un límite porcentual, no fue acorde con lo dispuesto en dicho artículo de la LCSP.

Añadía la cláusula 54 del PCAP que no tendrían la consideración de terceros y, por tanto, no podía entenderse que existía subcontratación en los contratos celebrados con los socios de la sociedad gestora y las empresas vinculadas a ellos. Al respecto debe indicarse que el artículo 210.2.e) de la LCSP calificaba a los contratos celebrados con empresas vinculadas expresamente como subcontratos -estableciendo que estos no se tendrían en cuenta para el cómputo del porcentaje máximo anteriormente referido-, por lo que la referida cláusula no se ajustó a lo dispuesto en la LCSP.

Reversión

El PCAP establece que el contrato se extingue por el cumplimiento del plazo de duración. A la finalización del plazo contractual, el servicio revertirá a la Administración, debiendo la SEM entregar las obras e instalaciones en el estado de conservación previsto en el PCAP (artículo 259 de la LCSP y cláusula 57 del PCAP). A este efecto, las partes deberán expedir un acta formal y positiva de recepción, previa inspección pertinente por parte del Ayuntamiento.

En los supuestos de resolución del contrato, el PCAP prevé, de acuerdo con lo establecido en el apartado 1 del artículo 264 LCSP, que el Ayuntamiento de Zaragoza abone a la sociedad gestora, en todo caso e independientemente de la causa de resolución, el valor de las inversiones realizadas en ejecución del contrato relativas a las obras de construcción e instalaciones según el valor final reconocido de las obras, descontando a dicha cifra el valor de las amortizaciones en función de la fecha en la que se lleve a cabo la resolución.

A dicha cantidad deberá añadirse la valoración, también de acuerdo con la amortización que corresponda, de las obras de reparación y gran reparación, de las obras no previstas inicialmente y de la adquisición del material móvil, todo ello en función del grado de amortización.

b) Licitación y recepción de ofertas

La convocatoria de la licitación se anunció en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE), en el perfil de contratante del Ayuntamiento, en el BOE y en el BOA, el 19 de febrero, el 6 y el 9 de marzo de 2009, respectivamente, disponiendo los licitadores hasta el 17 de abril de ese mismo año para la presentación de ofertas.

Expuestos el proyecto de referencia, los pliegos y demás documentación complementaria, tres interesados en participar en la licitación solicitaron al Ayuntamiento que ampliase el plazo para poder preparar las ofertas y pedir aclaraciones, al estimar que el inicialmente concedido no era suficiente, dado el volumen de documentación a presentar. Asimismo, la entidad recibió de seis empresas solicitudes de aclaraciones técnicas en relación con el contenido del PCAP y del PPT.

El 27 de marzo de 2009 el Gobierno de Zaragoza resolvió las aclaraciones planteadas, sin que se estimara la solicitud de prórroga formulada.

Se presentaron a la licitación dos grupos formados por varias empresas, algunas de las cuales eran aquellas que habían solicitado aclaraciones, siendo admitidos ambos.

c) Valoración de las ofertas, selección del adjudicatario y características de la oferta seleccionada

Con fecha 17 de febrero de 2009, el Gobierno de Zaragoza designó una comisión formada por seis técnicos municipales para valorar las proposiciones que se presentaran en la licitación.

Esta comisión emitió un informe con la valoración de las ofertas atendiendo a los criterios dependientes de un juicio de valor –oferta técnica y de enfoque de negocio–. Este documento describió las propuestas planteadas en cada una de las ofertas con arreglo a los criterios de adjudicación previstos en el PCAP, indicando las aportaciones y, en algún caso, las carencias que se detectaban en ellas. No obstante, el contenido de algunas de las valoraciones –*consumo energético previsto, programa pre–operación, plan de comunicación en fase de explotación, estructura de financiación y grado de credibilidad y solvencia de la misma*– era, respecto de ciertos extremos, general y descriptivo, y no incluía un pronunciamiento crítico. El informe de valoración carecía en estos casos de valoraciones que justificaran adecuadamente la idoneidad de las ofertas.

Fue en la reunión de la mesa de contratación cuando los integrantes de la comisión técnica, al dar cuenta del informe elaborado, expusieron sintéticamente los motivos por los que la empresa seleccionada contribuía a incrementar la calidad de las prestaciones mínimas previstas en el PPT.

Valoradas las ofertas atendiendo a los criterios de adjudicación mediante fórmulas y calculadas las puntuaciones definitivas, la mesa de contratación acordó elevar al órgano de contratación la propuesta de adjudicación en favor de la oferta que había obtenido una mayor puntuación, presentada por un grupo de empresas formado por seis sociedades.

El contrato fue adjudicado provisionalmente por el Gobierno de Zaragoza el 10 de junio de 2009 y definitivamente el 10 de julio de ese mismo año a dicho grupo de empresas, con las siguientes condiciones:

- Presupuesto de obra cerrado o comprometido a riesgo del oferente: 225.040.000 €, I.V.A. incluido, (194.000.000, sin IVA), con una baja sobre el presupuesto nocional de -2,70%.

  El PCAP incluyó el "proyecto de licitación" entre los subcriterios de adjudicación de carácter técnico, esto es, englobado en el criterio *"oferta técnica y de enfoque de negocio"* y, por tanto, para su valoración se tuvieron en cuenta aspectos tales como la calidad de las soluciones técnicas, el grado de desarrollo del proyecto de licitación, el respeto y mejora de materiales o la calidad de diseño. Sin embargo, el presupuesto del proyecto no se previó en el PCAP entre los criterios de adjudicación con el fin de que pudieran valorarse las bajas que se ofertaran, en su caso, por los licitadores, siendo así que la contratación comprendía, entre otros objetos, la redacción del proyecto constructivo y la ejecución de la línea tranviaria.

  El PCAP únicamente requería que los licitadores presentaran un proyecto cuyo presupuesto debía respetar los precios del "proyecto de referencia" proporcionado por el Ayuntamiento, salvo que se tratara de precios nuevos, en cuyo caso debían elaborarse a partir de la justificación de los precios del "proyecto de referencia". Sobre este presupuesto, llamado "presupuesto nocional", el PCAP disponía que los oferentes debían definir una *"baja lineal a aplicar a los precios".* El grupo adjudicatario ofertó una baja negativa, lo que supuso que operara como un alza, por valor de 2,70%[20], resultando un presupuesto superior al de referencia, en concreto, en 227.635 €[21], IVA no incluido.

---

[20] Solicitada información al Ayuntamiento de Zaragoza en relación con el alza, esta entidad ha indicado que el grupo de empresas que resultó seleccionado había suscrito previamente sendos precontratos con las empresas que serían responsables, en caso de resultar adjudicatario, del diseño y la construcción de la infraestructura ferroviaria y sistemas así como del diseño y el suministro de la electrificación, en los que se comprometían a llevar a cabo las correspondientes prestaciones por importe de 176.500.000 € y 17.500.000 €, respectivamente (IVA excluido). El 20 de noviembre de 2009, una vez adjudicado el contrato de selección del socio privado y constituida la SEM, se formalizaron los contratos entre la SEM y las dos empresas anteriormente indicadas, por los importes referidos (estos contratos se han aportado al Tribunal de Cuentas).
Según indicó el Ayuntamiento durante los trabajos de fiscalización, el primero de los contratos, relativo al diseño y construcción de la infraestructura ferroviaria y sistemas, estaba afectado por un alza de +7,0806916%, mientras que el segundo, de diseño y suministro de electrificación, por una baja de -27,284530%. Con el fin de incorporar los dos contratos en un solo proyecto y teniendo en cuenta el peso relativo de ambos sobre el presupuesto de ejecución material, resultó un alza ponderada de +2,702355381826%.

Al no encontrarse el presupuesto de la obra entre los criterios de adjudicación, el informe de valoración de las ofertas no hizo pronunciamiento alguno sobre los presupuestos ofertados por los licitadores. Tampoco el acuerdo de adjudicación ni la mesa de contratación hicieron observación al respecto. Siendo el presupuesto del proyecto de licitación parte de la documentación que debían aportar los licitadores –cláusula 14.2.B) del PCAP–, se deberían haber comprobado los precios del proyecto que se ofrecían, así como la baja lineal a aplicar sobre los mismos, máxime cuando la oferta seleccionada había ofrecido un presupuesto superior al de referencia, al incluir una baja negativa. Debe añadirse que el PCAP no contenía previsión alguna sobre la admisibilidad de bajas de signo negativo.

Según se exponía en la oferta del grupo adjudicatario, el proyecto de licitación presentado –en el que no estaba incluido el material móvil– se basaba en el proyecto de referencia, al que se habían incorporado una serie de mejoras al implantar un sistema de alimentación sin catenaria en el tramo 2 y establecer la ejecución de la obra en dos fases.

En el acuerdo de adjudicación se señaló que "*en lo relativo al proyecto de licitación, el adjudicatario introduce mejoras al proyecto de referencia, la calidad en el diseño de las cocheras y talleres de Valdespartera, complementadas con el nivel de servicios de Parque Goya que permite un óptimo funcionamiento. Este mayor equipamiento constructivo repercute en un mayor coste de ejecución material"*. Sin embargo, no se detalló el alcance de esas mejoras ni se precisaron aquellos extremos que diferían del proyecto de referencia, por lo que no se ha podido comprobar que el incremento del presupuesto se debiera a las mismas.

En el cuadro siguiente se expone el presupuesto del proyecto de licitación que resultó seleccionado:

Cuadro 5: Proyecto de licitación

(Importe en €)

CAPÍTULOS	IMPORTE
Tramo 1. Parque Goya – Puente de Santiago	31.871.388,34
Tramo 2. Puente de Santiago – Gran Vía	16.755.198,48
Tramo 3. Gran Vía – Vía Ibérica	23.322.314,68
Tramo 4. Vía Ibérica – Valdespartera	17.162.876,27
Cocheras y Talleres. Parque Goya	13.801.343,50
Cocheras y Talleres. Valdespartera	16.098.522,43
Energía y Electrificación	20.223.870,33
Señalización, Semaforización, Comunicaciones y Sistemas	17.660.716,12
Intercambiador de Carlos V	339.457,87
Aparcamientos disuasorios, corredor Carretera Huesca, Puente Santiago	614.861,96
Aparcamientos disuasorios, corredor Carretera Teruel, Valdespartera	885.059,08
TOTAL PRESUPUESTO DE EJECUCIÓN MATERIAL	**158.735.609,06**
13% Gastos generales	20.635.629,18
6% Beneficio industrial	9.524.136,54
PRESUPUESTO BASE DE LICITACIÓN	**188.895.374,78**
Alza 2,702355381826%	5.104.625,22
PRESUPUESTO TOTAL SIN IVA	**194.000.000,00**
PRESUPUESTO TOTAL CON IVA	**225.040.000,00**

Fuente: Ayuntamiento de Zaragoza

- Plazo de ejecución de obra: 24 meses menos 100 días, para cada una de las dos fases en que había de materializarse.
- Cifra máxima de pago por disponibilidad: 3.600.000 €.

De este modo, el grupo que resultó adjudicatario ofertó una baja negativa de -2,702355381826%, que se materializó en el proyecto de licitación como un alza por el mismo importe.

[21] Diferencia entre el presupuesto de licitación -incluidos gastos generales, beneficio industrial y alza- y el presupuesto de referencia, ambos sin IVA.

- Subvenciones de capital dinerarias: 128.700.000 €, con una determinada periodificación anual.

d) Constitución de sociedades

De acuerdo con el PCAP, el adjudicatario, en el plazo de diez días hábiles desde que le fuera notificada la adjudicación definitiva, procedió a constituir una sociedad mercantil con la participación de los miembros de la agrupación de licitadores establecida en la oferta seleccionada, lo que tuvo lugar el 13 de julio de 2009, fecha en la que, mediante escritura pública, adoptaron la forma de sociedad anónima.

Igualmente, dando cumplimiento a las previsiones del PCAP, el día 20 de ese mismo mes, el grupo de empresas y el Ayuntamiento constituyeron una SEM[22], que sería la responsable de redactar el proyecto de obras de la infraestructura de la línea 1, de las cocheras y talleres del tranvía, de la ejecución de las obras, de la adquisición del material móvil y de la gestión del servicio.

El PCAP preveía, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 253 de la LCSP, que la SEM fuera la contratante con la Administración, correspondiéndole los derechos y obligaciones propios del concesionario de servicios públicos.

e) Formalización del contrato de gestión del servicio público del transporte urbano ferroviario

El 30 de julio de 2009 se formalizó el contrato entre el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Zaragoza y el representante de la SEM, para la gestión del servicio público del transporte urbano ferroviario, línea 1 del tranvía, comprendiendo su *"construcción, explotación y mantenimiento"* por un plazo de 35 años a contar desde el día siguiente al de la firma del contrato.

f) Proyecto definitivo y desarrollo de la ejecución de la obra tranviaria

Tanto el PCAP como el documento de formalización del contrato preveían que la SEM debía presentar ante la Administración contratante el proyecto de construcción definitivo de las obras de infraestructura de la fase 1 de la línea tranviaria, así como el proyecto de cocheras y talleres de Valdespartera, en el plazo de un mes desde la formalización del contrato para poder iniciar los trabajos de construcción. El resto del proyecto debería ser entregado al menos seis meses antes del inicio de las obras de la segunda fase.

De acuerdo con el PCAP, la SEM sería la única responsable del contenido técnico de los proyectos de construcción, asumiendo íntegramente la responsabilidad del resultado final de la ejecución de las obras, tanto por mayor o menor medición de unidades de obra como por la aparición de imprevistos, todo ello con sujeción estricta al cumplimiento de las condiciones técnicas definidas por el PPT. Únicamente estaba previsto que se procediera al reequilibrio económico-financiero del contrato para compensar a la SEM del sobrecoste cuando las modificaciones introducidas por el Ayuntamiento por razón de interés público se debieran a causas imprevistas debidamente justificadas. En caso de reducción de los costes de construcción como consecuencia de ahorros fruto de la modificación se actuaría en sentido inverso.

En el supuesto de que la modificación tuviera su origen o fuera consecuencia de deficiencias del proyecto y generase un incremento del presupuesto del proyecto aprobado, este no repercutiría en el régimen económico-financiero del contrato, ni daría lugar a compensación alguna a favor de la SEM.

Igualmente, la SEM sería la única responsable de las obras y, por ende, de contratar a las empresas que las ejecutaran, de modo que esa relación contractual solo vincularía a la SEM y a las

---

[22] Sobre la SEM, véase Epígrafe II.1.5.

empresas responsables de la construcción. El Ayuntamiento se limitaría a verificar que los borradores de los contratos que la SEM fuera a formalizar con los constructores y suministradores nominados de la oferta respondían a los compromisos adquiridos en la oferta (cláusula 32.1 del PCAP) y a controlar la ejecución de tales contratos.

Debe señalarse al respecto que la SEM formalizó sendos contratos para el diseño y la construcción de la infraestructura ferroviaria y sistemas, así como para el diseño y el suministro de la electrificación, en los que los contratistas se comprometían a llevar a cabo las correspondientes prestaciones por importe de 176.500.000 € y 17.500.000 €, respectivamente (IVA excluido). El primero de estos contratos se formalizó con una unión temporal de empresas integrada por uno de los socios del grupo de empresas seleccionado para formar parte de la SEM y una sociedad vinculada a otro de ellos. El segundo de los contratos se celebró también con uno de los integrantes de ese grupo de empresas. Siendo la construcción la obra tranviaria una de las prestaciones principales del contrato, esta subcontratación no se ajustó a lo dispuesto en el artículo 265 de la LCSP, que solo permitía en los contratos de gestión de servicios públicos la subcontratación de prestaciones accesorias.

Para llevar a cabo el control de las obras, la cláusula 27.1 del PCAP preveía que el Ayuntamiento de Zaragoza nombrara un ingeniero director del contrato, que sería su interlocutor frente a la SEM y que ejercería todas las potestades de inspección para el cumplimiento del contrato, proponiendo al órgano de contratación aquellas decisiones que estimase conveniente para la mejor ejecución del contrato. Este nombramiento se efectuó el 12 de junio de 2009, recayendo en un funcionario municipal.

Asimismo, la cláusula 27.2 del PCAP establecía que, antes del comienzo de las obras, el Ayuntamiento debía designar un director de obra, un coordinador de seguridad y salud y un responsable del programa de vigilancia ambiental, siendo los costes derivados de su contratación asumidos por la SEM. El PCAP no especificaba cómo se debía proceder para efectuar esta designación. Finalmente, la selección de estos cargos la efectuó la SEM, a la que prestó su conformidad el Ayuntamiento el 5 de agosto de 2009, siendo posteriormente sustituido el primero de los nombrados mediante acuerdo de fecha 9 de febrero de 2012.

Además, para supervisar los trabajos de la SEM durante las fases de diseño, construcción y puesta en marcha, la cláusula 27.3 del PCAP también disponía que la Administración contaría con el apoyo de una empresa externa e independiente, como asistencia técnica al ingeniero director, al director de obra, al coordinador de seguridad y salud y al responsable de seguimiento del programa de vigilancia ambiental, siendo los costes derivados de su contratación sufragados por la SEM. Al igual que en el supuesto anterior, el PCAP no especificaba cuál de las dos entidades, Ayuntamiento o SEM, debía llevar a cabo la contratación. En este caso, la selección y contratación de esta empresa se efectuó por la SEM, limitándose el Ayuntamiento a prestar su conformidad con la seleccionada. Debe señalarse al respecto que teniendo por cometido esta asistencia técnica supervisar los trabajos de la SEM, hubiera procedido que su contratación se hubiera efectuado por la Administración, sin perjuicio de que la SEM estuviera obligada a sufragar los costes derivados de ello.

La comprobación y/o aceptación por la Administración contratante de la conclusión de las obras incluidas en cada una de las fases en las que se dividía el proyecto de construcción, así como de las demás instalaciones complementarias necesarias para la prestación del servicio y contenidas en el mismo se debía realizar en varias etapas, en función del grado de cumplimento por la SEM de los requisitos técnicos definidos en el PPT:

- La *finalización sustancial* de las obras se produciría cuando a juicio de la Administración se hubieran concluido las obras de diseño, construcción y pruebas de la infraestructura ferroviaria imprescindibles para iniciar la demostración del sistema o marcha en vacío de la infraestructura ferroviaria.

- Realizada de forma satisfactoria la demostración del sistema o marcha en blanco o en vacío conforme a las previsiones del PPT y acreditada esta circunstancia ante la Administración contratante, se extendería el acta de *conformidad provisional*.
- Siempre que resultase acreditado el cumplimiento de los extremos puntualizados en el informe de finalización sustancial de los trabajos o libro de reservas y además se cumplieran determinados requisitos y no antes de los 180 días posteriores al otorgamiento del acta de finalización sustancial, se extendería el acta de *conformidad definitiva* por la Administración.

Fase 1

- ***Proyecto constructivo fase 1***

El proyecto de construcción de las obras de infraestructura de la fase 1 de la línea tranviaria –a excepción del proyecto de cocheras y talleres de Valdespartera– se presentó el 3 de agosto de 2009, dentro del plazo estipulado en el PCAP. Este proyecto incluía los tramos 3 y 4, así como el aparcamiento disuasorio situado en Valdespartera y el intercambiador en la Plaza del Emperador Carlos V. La Comisión Técnica, integrada por técnicos municipales y designada por el Gobierno de Zaragoza, informó favorablemente el proyecto presentado, señalando que se había redactado conforme al proyecto de licitación presentado en la oferta. El proyecto fue aprobado el 5 de agosto.

El proyecto de cocheras y talleres de Valdespartera se presentó por la SEM el 26 de agosto, detectándose en el mismo una serie de deficiencias por el Servicio de Movilidad Urbana, lo que motivó que la SEM tuviera que presentar, en dos ocasiones más, sendos proyectos, rectificando las incidencias observadas.

Finalmente, el proyecto fue aprobado por el Gobierno de Zaragoza el 4 de diciembre de 2009.

El importe del presupuesto de ejecución material de la fase 1 ascendió a 77.078.340,47 €, según el siguiente desglose:

Cuadro 6: Presupuesto de la fase 1

(Importe en €)

	Presupuesto de ejecución material
Tramo 3. Gran Vía (parada 14) –Vía Ibérica	23.322.314,68
Tramo 4. Vía Ibérica–Valdespartera	17.162.876,27
Intercambiador Plaza Emperador Carlos V	339.457,87
Aparcamiento disuasorio en Valdespartera	885.059,08
Energía y electrificación	9.112.986,31
Señalización, semaforización, comunicaciones y sistemas	10.157.123,83
Cocheras y talleres. Valdespartera	16.098.522,43
TOTAL	**77.078.340,47**

Fuente: Ayuntamiento de Zaragoza

- ***Construcción de la fase 1***

El 17 de agosto de 2009 se procedió a la firma del acta de comprobación de replanteo, en la que se autorizó el inicio de las obras de la fase 1 de la Línea 1 del tranvía. En esta acta se advertía que el inicio de las obras de cocheras y talleres quedaba condicionado a la aprobación municipal del correspondiente proyecto, que aún estaba pendiente de ser presentado por la SEM.

Como se ha indicado anteriormente el proyecto relativo a las cocheras y talleres se aprobó en diciembre de 2009, sin que conste que con posterioridad se suscribiera la correspondiente acta de comprobación de replanteo autorizando el inicio de esas obras, como hubiera requerido la cláusula 33.3 del PCAP.

Con fecha 15 de marzo de 2011, el ingeniero director del contrato emitió un informe certificando que se habían concluido los trabajos de esta fase conforme a las especificaciones técnicas, pronunciándose favorablemente a la aceptación por la Administración, si bien se adjuntó una lista de reservas donde figuraban las deficiencias detectadas y/o trabajos pendientes respecto de la obra civil, material móvil, electrificación, entre otros. También se informó de conformidad el certificado de seguridad. A la vista de los informes emitidos, el 16 de marzo se firmó el acta de finalización sustancial por el ingeniero director, el director de las obras y un representante de la SEM, documento al que se adjuntó la lista de reservas.

Realizada de forma satisfactoria la demostración del sistema o marcha en blanco o en vacío conforme a las previsiones del PPT, el 18 de abril de 2011 se extendió el acta de conformidad provisional, esto es, antes del plazo ofertado en la licitación.

El 17 de agosto de 2011, la SEM solicitó al Ayuntamiento de Zaragoza que se extendiera el acta de conformidad definitiva de las obras de la fase 1. En relación con este asunto, el ingeniero director emitió un informe en el que constataba que quedaban sin subsanar algunas deficiencias. Estas incidencias se referían a obras no afectas a la infraestructura ferroviaria y, por tanto, no condicionaban el otorgamiento de la conformidad definitiva, por lo que el 25 de octubre de 2011 se firmó la correspondiente acta de conformidad definitiva, manifestando que se habían resuelto a satisfacción las reservas formuladas en el acta de finalización sustancial. En sesión de 26 de octubre de 2011, el Gobierno de Zaragoza acordó quedar enterado del acta de conformidad definitiva e impulsar los trámites pertinentes para la recepción de las obras.

Durante los meses de marzo y abril de 2013 se firmaron los acuerdos de comprobación de las obras e instalaciones no afectas a la prestación y explotación del servicio.

Fase 2

- ***Proyecto constructivo final***

El 15 de diciembre de 2010, la SEM presentó el proyecto de ejecución completo –en el que se incluían las obras de las fases 1 y 2– con una serie de carencias documentales que fueron detectadas por el Servicio de Movilidad Urbana y comunicadas a la SEM para su subsanación.

No estando aún aprobado este proyecto, la SEM solicitó adelantar el inicio de las obras de la fase 2 de forma parcial con objeto de dar continuidad a los trabajos de la fase 1, prácticamente finalizados. El Ayuntamiento autorizó el 20 de enero de 2011 el inicio anticipado, con la condición de que este se llevara a cabo en el mes de febrero y que se redactara una separata del proyecto de la fase 2 en la que se recogieran las obras que se iban a ejecutar anticipadamente, para su aprobación municipal, lo que se produjo el 24 de febrero de 2011.

Finalmente, el proyecto completo de ejecución incluyó un presupuesto de ejecución material de 158.735.609,79 €, aprobándose el 5 de mayo de 2011 aquellos tramos y capítulos que no lo habían sido en procedimientos anteriores, previo informe favorable de la Comisión Técnica, de acuerdo con el siguiente desglose:

Cuadro 7: Presupuesto definitivo fases 1 y 2

(Importe en €, IVA excluido)

	PRESUPUESTO DE EJECUCIÓN MATERIAL
Tramo 1. Parque Goya - Puente de Santiago	31.871.388,34
Tramo2. Puente Santiago - Gran Vía (Parada 14)	16.755.198,48
Tramo 3. Gran Vía (Parada 14) - Vía Ibérica	24.988.457,81
Tramo 4. Vía Ibérica - Valdespartera	17.323.409,86
Cocheras y Talleres. Valdespartera	16.098.522,74
Cocheras y Talleres. Goya	11.974.667,20
Energía y Electrificación	20.223.870,33
Señalización, Semaforización, Comunicaciones y Sistemas	17.660.716,12
Aparcamiento Disuasorio en Valdespartera	885.059,08
Aparcamiento Disuasorio en Puente de Santiago	614.861,96
Intercambiador Plaza Emperador Carlos V	339.457,87
PRESUPUESTO DE EJECUCIÓN MATERIAL	**158.735.609,79**
13% Gastos generales	20.635.629,27
6% Beneficio industrial	9.524.136,59
PRESUPUESTO BASE LICITACIÓN	**188.895.375,65**
Alza 2.702355381826%	5.104.624,35
PRESUPUESTO TOTAL	**194.000.000,00**

Fuente: Ayuntamiento de Zaragoza

Este presupuesto completo incluyó los capítulos de la fase 1 y 2. No obstante, los importes de algunos de los capítulos de la fase 1 variaron con respecto a los que figuraban en el proyecto ya aprobado en 2009. En concreto, los tramos 3 y 4 se incrementaron en 1.666.148,13 y 160.533,59 €, respectivamente, mientras que el capítulo correspondiente a "Cocheras y talleres. Parque Goya" se minoró en 1.826.676,30 €.

De acuerdo con el PCAP, la aprobación del proyecto y de las modificaciones que pudieran producirse en el curso de la ejecución de las obras debería llevarse a cabo en el plazo de quince días desde la entrega de los documentos correspondientes, sin que pudieran entenderse aprobados por el simple transcurso del tiempo. De la fiscalización llevada a cabo resulta que ni los informes del director de la obra y de la Comisión Técnica, ni el acuerdo de aprobación municipal aludieron a las modificaciones realizadas, su alcance, ni a qué se debían, limitándose todos ellos a mostrar su conformidad con el proyecto presentado por la SEM. En todo caso, debe tenerse en cuenta que estas variaciones no tuvieron efectos económicos en el Ayuntamiento, al ser la SEM la única responsable del contenido técnico del proyecto de construcción. Solicitada información acerca de tales variaciones, el Ayuntamiento de Zaragoza ha indicado que el proyecto presentaba *"una actualización presupuestaria que responde a las evoluciones habidas en el proceso de adaptación del proyecto aprobado al que se ejecutó en fase 1",* sin más concreción.

- ***Construcción de la fase 2***

El 2 de marzo de 2011 se expidió el acta de comprobación de replanteo de la separata del proyecto de la fase 2, cuyo inicio anticipado había sido autorizado por el Gobierno de Zaragoza, mientras que el 1 de julio se extendió el acta correspondiente a la fase 2 cuyo inicio quedaba pendiente de autorizar.

Durante la ejecución de las obras, y con objeto de proceder al inicio anticipado de la explotación, el Ayuntamiento aprobó el programa de trabajo presentado por la SEM, que implicaba que la fase 2 se dividiera a su vez en otras tres fases, fase 2A, 2B y 2C.

El acta de finalización sustancial de la fase 2A se suscribió el 19 de septiembre de 2012, al estimar que se habían cumplido los condicionantes requeridos aunque con algunas salvedades y lista de reservas en relación con deficiencias a corregir y que deberían subsanarse antes de materializarse la conformidad definitiva. Por su parte, el acta de finalización sustancial de la fase 2B se firmó el 26 de noviembre de 2012, igualmente con una lista de reservas en relación con deficiencias que debían ser objeto de corrección. Finalmente, el acta de finalización sustancial de la fase 2C se firmó el 16 de enero de 2013, también con una lista de reservas.

Realizada de forma satisfactoria la demostración del sistema o marcha en blanco o en vacío conforme a las previsiones del PPT, se extendieron las actas de conformidad provisional de las tres subfases los días 30 de noviembre de 2012, 19 de diciembre de 2012 y 25 de marzo de 2013, respectivamente.

La firma del acta de conformidad definitiva de las obras de la fase 2 se llevó a efecto el 28 de junio de 2013, respecto de las fases 2A y 2B, y el 11 de julio de 2013, en cuanto a la fase 2C.

g) Control de la ejecución de las obras: relaciones valoradas

La cláusula 33.4 del PCAP disponía que las obras de construcción debían ajustarse estrictamente a lo especificado en el proyecto de construcción y a los plazos establecidos en el programa de trabajo.

Para el *seguimiento técnico y económico de la evolución de la construcción de las obras*, el PCAP preveía que el director técnico para la construcción y puesta en marcha de la SEM debía realizar mensualmente *relaciones valoradas a origen de las unidades de obra ejecutadas*, que debían ser aprobadas por el director de la obra al objeto de que la Administración conociese el ritmo de ejecución de las obras y su sujeción al plan de obra presentado.

Según el PCAP, estas relaciones valoradas constituían un *instrumento para el mero control de la ejecución de la obra por parte de la Administración y no tenían el carácter –ni conllevaban su emisión– de certificaciones de obra ni implicaban aceptación o entrega alguna de la misma*. Con la omisión de las certificaciones de obras se excluía un instrumento relevante para el seguimiento de la ejecución de una obra y el control de su adecuación al proyecto aprobado.

A su finalización, y realizada la comprobación de la obra construida en desarrollo del proyecto de construcción aprobado, la Administración establecería el valor final reconocido de la misma, que se calcularía teniendo en cuenta el presupuesto de ejecución ofertado y aprobado por el proyecto de construcción más/menos el importe de ejecución de las modificaciones de proyecto aprobadas por la Administración. Este valor final serviría de referencia para el pago de las indemnizaciones que corresponderían en el caso de resolución anticipada o exclusión del socio privado.

Las relaciones valoradas se configuraron, por tanto, como meros documentos de control sobre el desarrollo de la obra, siendo la SEM, como ya se ha indicado, la responsable de contratar a las empresas que habrían de ejecutar la obra así como de abonar sus honorarios.

Con objeto de comprobar que las obras ejecutadas se ajustaron al proyecto aprobado por el Ayuntamiento se han examinado en esta fiscalización, desde un punto de vista económico, las relaciones valoradas presentadas ante dicha entidad durante la ejecución de la obra, firmadas por el director de la obra, junto con las correspondientes certificaciones, firmadas por un representante de la UTE constructora, el director de la obra y un representante de la SEM, que constituían documentos de control sobre el desarrollo de la obra a efectos exclusivamente de su seguimiento. Para llevar a cabo este examen se ha tenido en cuenta el proyecto completo de ejecución aprobado el 5 de mayo de 2011, cuyo presupuesto de ejecución material era de 158.735.609,79 € -cuadro nº 7 del Informe-.

Del examen de las 41 relaciones valoradas aportadas por el Ayuntamiento de Zaragoza resulta que el importe total valorado en concepto de construcción fue igual al del proyecto aprobado, pero que la mayor parte de los capítulos fue objeto de variaciones. Las citadas relaciones estaban acompañadas de unas “certificaciones”, que, no obstante, como se ha indicado, carecían de la condición de certificaciones de obra a efectos de acreditar la efectiva realización de las obras.

Consultado el Ayuntamiento de Zaragoza, en el curso de la fiscalización, sobre las referidas diferencias, este ha explicado que “*los importes del proyecto inicialmente aprobados en los distintos capítulos no coinciden con los de la obra realmente ejecutada, puesto que la obra real presenta diferencias de medición con la proyectada en muchas unidades de obra*”. Asimismo, esta entidad

ha indicado que en la obra ejecutada existieron alteraciones sobre unidades de obra existentes que no requerían modificación y ciertas discordancias por supresión o incorporación de unidades, entendiendo que tales diferencias, recogidas por los técnicos intervinientes en la documentación final de la obra, no comportaron alteración del equilibrio financiero del contrato, si bien no ha precisado documentalmente el alcance de dichas alteraciones a efectos de evidenciar que no se trataba de modificaciones del proyecto aprobado. Asimismo, en las correspondientes actas de finalización sustancial, suscritas por el director del contrato, el director de las obras y un representante de la SEM, se puso de manifiesto la aceptación de las obras ejecutadas, sin que en ellas se indicara la existencia de modificaciones del proyecto aprobado.

En el trámite de alegaciones, el Ayuntamiento aludió a la condición del presupuesto de obra como cerrado o comprometido a riesgo del oferente y a que no se alteró el equilibrio económico del contrato. Sin embargo, no ha acreditado el alcance de las variaciones efectuadas en la obra a lo largo de su ejecución, por lo que no puede concluirse que no constituyan modificaciones del proyecto aprobado, que es a lo que se hace referencia en este Informe.

Debe tenerse en cuenta que, como se ha señalado, la cláusula 33.4 del PCAP requería que las obras se ajustaran estrictamente a lo especificado en el proyecto de construcción, por lo que, si se producía alguna modificación del proyecto, debía tramitarse el correspondiente expediente de modificación contractual y ser aprobado por el Ayuntamiento. Como se pone de manifiesto en el cuadro 8 que figura a continuación, los importes de las relaciones valoradas correspondientes a todos los capítulos –a excepción de uno– del proyecto de obras y sus partidas (movimientos de tierras, servicios afectados, arquitectura, urbanización, etc.) variaron notablemente, sin que se hayan acreditado ni justificado las variaciones realizadas, delimitado su alcance ni valorado la repercusión económica que las mismas deberían haber tenido, por lo que no se ha constatado que no representen modificaciones del proyecto, que hubieran requerido de la previa aprobación municipal de conformidad con la cláusula 37.1.e) del PCAP.

En el cuadro siguiente se expone el importe de los capítulos referentes a la construcción incluidos en el presupuesto de ejecución material aprobado en mayo de 2011, el importe de las relaciones valoradas presentadas por la SEM ante el Ayuntamiento de Zaragoza y las diferencias entre ellos:

Cuadro 8: Comparativa presupuesto constructivo y relaciones valoradas

(Importe en €)

Capítulos	Presupuesto de ejecución de material (mayo 2011)	Importe relaciones valoradas	Diferencia	
			Importe	%
Tramo 1. Parque Goya - Puente de Santiago	31.871.388,34	33.007.262,25	1.135.873,91	3,56
Tramo 2. Puente Santiago - Gran Vía (Parada 14)	16.755.198,48	14.902.515,54	-1.852.682,94	-11,06
Tramo 3. Gran Vía (Parada 14) - Vía Ibérica	24.988.457,81	24.501.615,77	-486.842,04	-1,95
Tramo 4. Vía Ibérica - Valdespartera	17.323.409,86	18.046.788,02	723.378,16	4,18
Cocheras y Talleres. Valdespartera	16.098.522,74	16.098.522,74	0,00	0,00
Cocheras y Talleres. Goya	11.974.667,20	12.075.602,76	100.935,56	0,84
Señalización, Semaforización, Comunicaciones y Sistemas	17.660.716,12	18.298.393,07	637.676,95	3,61
Aparcamiento Disuasorio en Valdespartera	885.059,08	723.767,20	-161.291,88	-18,22
Aparcamiento Disuasorio en Puente de Santiago	614.861,96	593.058,48	-21.803,48	-3,55
Intercambiador Plaza Emperador Carlos V	339.457,87	264.212,86	-75.245,01	-22,17
TOTAL	**138.511.739,46**	**138.511.738,69**	**0,77**	**0,00**

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por el Ayuntamiento de Zaragoza

Por lo que se refiere al capítulo de “energía y electrificación”, se emitieron 38 relaciones valoradas justificativas de las actuaciones llevadas a cabo en relación con el mismo. Asimismo, se ha dispuesto de las facturas emitidas por este concepto, ascendiendo a 17.500.000 €, IVA excluido, importe que se corresponde con el del contrato de electrificación firmado entre la SEM y la correspondiente empresa.

h) Material móvil

La adquisición, conservación y mantenimiento del material móvil necesario para la prestación del servicio público era otra de las prestaciones que estaba obligada a llevar a cabo la SEM. El proyecto de referencia en la licitación preveía la adquisición de 25 unidades móviles, por un importe de 56.686.467,67 €, IVA excluido.

De acuerdo con el PPT, el número de unidades a suministrar era una variable de la oferta del licitador, con arreglo a su plan de operación, de mantenimiento y las características de mantenibilidad y de disponibilidad del material móvil ofertado, debiendo la oferta detallar el número de unidades a suministrar al inicio del contrato y el plan de ampliación y adquisición previsto, debidamente justificado, a lo largo de todo el periodo contractual. El número de unidades que deberían tenerse disponibles para la fase 1, según se definía en el PPT, no podía ser inferior a once.

El grupo adjudicatario ofertó un total de 21 unidades móviles, que se irían suministrando en determinados periodos indicados en su oferta, en las que se incluían tres unidades cortas adicionales (una de reserva y dos de mantenimiento).

De acuerdo con las relaciones valoradas aportadas a este Tribunal de Cuentas por el Ayuntamiento de Zaragoza, el número de unidades móviles facturadas a la conclusión del periodo fiscalizado ha sido de 21, de conformidad con el calendario de entregas ofertado, por un importe de 2.828.000 €, sin IVA, cada una (59.388.000 € en total), además de una partida en concepto de piezas y repuestos por 3.800.000 €.

i) Inicio del servicio

Una vez extendida el acta de conformidad provisional, la Administración debía acordar la puesta en servicio del tranvía mediante resolución expresa en el plazo máximo de un mes.

La autorización para la puesta en servicio comercial de la fase 1 por el Gobierno de Zaragoza tuvo lugar el 15 de abril de 2011, unos días antes de que se expidiera el acta de conformidad provisional –18 de abril–, precisándose en el acta de autorización que el inicio de la explotación de la línea con pasajeros se efectuaría el 19 de ese mes.

La autorización temporal para la puesta en servicio comercial de la fase 2A se efectuó el 30 de octubre de 2012, quedando condicionada a que se solventasen seis restricciones. El 30 de noviembre siguiente se autorizó que se continuara con la prestación del servicio comercial sin restricción temporal alguna, aunque también se condicionó a que se solventaran tres restricciones para el uso de ciertas funcionalidades.

La autorización para la puesta en servicio comercial de la fase 2B se produjo el 19 de diciembre de 2012, condicionada a que se solventaran seis restricciones.

Por su parte, la autorización para la puesta en servicio comercial de la fase 2C se acordó el 25 de marzo de 2013, sujeta a que se solventara una restricción.

II.1.5. Sociedad de economía mixta

II.1.5.1. CONSTITUCIÓN DE LA SOCIEDAD

Como se ha indicado en el Subepígrafe II.1.4.2 del Informe, la sociedad anónima constituida por el grupo de empresas adjudicatario del contrato de selección del socio privado -formado por empresas constructoras, de transporte colectivo urbano, de construcción de elementos móviles ferroviarios, financieras y de gestión de infraestructuras- y el Ayuntamiento de Zaragoza constituyeron una SEM. Esta sociedad sería la responsable de redactar el proyecto de obras de la infraestructura de la línea 1, de las cocheras y talleres del tranvía, de la ejecución de las obras, de

la adquisición del material móvil y de la gestión del servicio. La titularidad de la SEM se repartió al 80%-20%, entre el socio privado y el Ayuntamiento, tal y como estaba previsto en el PCAP.

La sociedad se creó en 2009 con una duración máxima de 35 años y un capital social inicial de 10 millones de €, cuyas acciones quedaron totalmente suscritas y desembolsadas en el acto constituyente.

II.1.5.2. EVOLUCIÓN DEL CAPITAL SOCIAL

No estaba previsto que el capital social de la SEM cubriese inicialmente todos los fondos propios necesarios, sino que estos serían aportados en sucesivas ampliaciones, a medida que fuera preciso, hasta alcanzar el capital social propuesto en la oferta seleccionada, con arreglo al calendario de disponibilidades del Ayuntamiento previsto en el anejo IX del PCAP.

Las aportaciones del socio privado habían de efectuarse en dinero efectivo, en tanto que el Ayuntamiento realizó parte de su contribución a la SEM bajo modalidad no dineraria. La evolución del capital social, con las diferentes aportaciones, fue la siguiente:

El capital social a noviembre de 2014 ascendía a un total de 64.650.000 € (6.465 acciones x 10.000 €), una vez aprobadas y formalizadas cuatro ampliaciones de capital:

Cuadro 9: Aportaciones al capital social de la empresa de economía mixta

(Importe en €)

Acto y fecha[23]	Socio privado (80%)	Ayuntamiento (20%)		Suma (100%)	Capital Social
Constitución 28/07/2009	8.000.000	2.000.000	*No dineraria*	10.000.000	10.000.000
1ª Ampliación 03/11/2010	15.000.000	3.750.000	*No dineraria*	18.750.000	28.750.000
2ª Ampliación 08/06/2011	15.600.000	3.900.000	*No dineraria*	19.500.000	48.250.000
3ª Ampliación 06/07/2011	6.520.000	1.630.000	*Efectivo/compens.*	8.150.000	56.400.000
4ª Ampliación 20/07/2012	6.600.000	1.650.000	*Efectivo/compens.*	8.250.000	64.650.000
TOTALES	**51.720.000**	**12.930.000**		**64.650.000**	

Fuente: Escrituras de constitución y de ampliación de capital

Todas las acciones de la SEM de titularidad del Ayuntamiento constan registradas en la subcuenta *25001-Acciones de otras sociedades públicas.* Aun cuando la cuenta 250 está prevista para recoger las *"inversiones a largo plazo en derechos sobre el capital de empresas"*, debió utilizarse una subcuenta con una denominación diferente dado el carácter mayoritariamente privado de la sociedad gestora de la línea del tranvía.

Según consta en la escritura pública de constitución, el valor de los proyectos de referencia aportados por el Ayuntamiento era de 2.022.521,62 €[24], quedando un *"rédito"* de 22.521,62 € a favor de este que "*le será restituido en el tiempo y forma que ambos accionistas acuerden*", según se señala explícitamente en la escritura[25], constando diversas compensaciones en sucesivas ampliaciones de capital hasta la cancelación total del mismo.

En la primera ampliación de capital el Ayuntamiento suscribió 375 acciones (3.750.000 €) aportando tres fincas donde se ubicarían las cocheras del tranvía. Las fincas aportadas constaban registradas en el inventario municipal por un valor conjunto de 2.044.444,92 y habían sido

[23] Fechas de escrituras de elevación a público de acuerdos sociales de ampliaciones de capital.

[24] Los proyectos de referencia para el adjudicatario eran el proyecto constructivo del tranvía entre Parque Goya y Valdespartera y los de acompañamiento, material, cocheras y talleres, analizado en el Epígrafe II.1.2.

[25] La valoración de los proyectos, según han informado responsables municipales, se realizó por peritos independientes previamente a la constitución de la sociedad.

adquiridas, las dos primeras, por expropiación y, la tercera, por cesión gratuita. De conformidad con un informe del Consejo de Administración de la SEM incorporado a la escritura, las fincas "*serán objeto de aportación por el valor nominal de las acciones que suscribirá el Excelentísimo Ayuntamiento de Zaragoza"*[26].

Se adjuntan a la escritura pública de la primera ampliación el acuerdo del Gobierno de Zaragoza de 19 de abril de 2010, en el que figura una estimación realizada por técnicos municipales del valor de las referidas fincas en 4.048.247,36 €, y un informe de 5 de agosto de 2010 emitido por un experto independiente designado por el Registro Mercantil de Zaragoza que valoraba las mismas fincas en 3.754.833 €.

En la segunda ampliación de capital el Ayuntamiento de Zaragoza suscribió 390 acciones (3.900.000 €), también por aportación de otra finca donde ubicar talleres y cocheras del tranvía, previamente recibida del Gobierno de Aragón, en cesión gratuita, no valorada en el inventario municipal. En la escritura pública de esta ampliación también se adjuntan documentos en los que consta el valor estimado de esta finca por técnicos municipales en 4.224.320 € y por un experto independiente propuesto por el Registro Mercantil en 3.911.180 €.

En la tercera ampliación de capital el desembolso correspondiente al Ayuntamiento ascendió a 1.630.000 €, aportándose en efectivo 1.625.000 € y otros 5.000 € del saldo pendiente de compensación generado a la constitución de la sociedad.

En la cuarta y última ampliación de capital realizada, el Ayuntamiento de Zaragoza suscribió 165 acciones por las que desembolsó 1.650.000 €, de los cuales aportó en metálico 1.625.000 €, y se compensaron 25.000 € de saldos pendientes a favor del Ayuntamiento. En concreto, se cancelaron los 17.521,62 € pendientes de compensación del valor de los proyectos aportados para la suscripción del capital inicial y otros 7.478,38 € que correspondían a las diferencias entre el valor de las fincas aportadas y el nominal de las acciones suscritas en las dos primeras ampliaciones de capital, 4.833 € por la diferencia en la primera ampliación y 2.645,38 € por parte de la diferencia en la segunda. A 31 de diciembre de 2015 quedaba una diferencia no compensada a favor del Ayuntamiento de 8.534,62 €, que no consta registrada en contabilidad[27].

II.1.5.3. CONSEJEROS DE LA SEM EN REPRESENTACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA

El Ayuntamiento está presente en el Consejo de Administración de la SEM con tres representantes, el 20% del máximo de consejeros previsto en los estatutos sociales, que establecen un número variable de representantes entre diez y quince. Conforme certifica la SEM, ninguno de ellos ha percibido retribución por el ejercicio de sus funciones en la sociedad, desde su constitución hasta el 31 de diciembre de 2014; únicamente se habían abonado a uno de los consejeros propuestos por el Ayuntamiento 2.562,14 € en concepto de gastos de representación con motivo de su asistencia a los actos de concesión de diversos premios al proyecto del tranvía.

II.2. RÉGIMEN ECONÓMICO DEL FUNCIONAMIENTO Y MANTENIMIENTO DEL TRANVÍA: RELACIONES FINANCIERAS CON LA SOCIEDAD GESTORA

De conformidad con el PCAP, la SEM tiene derecho a percibir las siguientes retribuciones:

a) Subvenciones de capital.
b) Pago por usuarios (PPU).
c) Pago por disponibilidad (PPD).

---

[26] La ampliación de capital se anotó en la contabilidad financiera dando de baja en la cuenta *22000 -Terrenos y bienes naturales los* 3.750.000 € del valor nominal de las acciones.

[27] En el trámite de alegaciones el Ayuntamiento de Zaragoza ha comunicado haber reconocido el referido exceso en el ejercicio 2016, contabilizándolo en la cuenta 441 "Ingresos devengados no vencidos.

d) Pagos por servicios especiales y extraordinarios, de los que no consta se hayan producido liquidaciones hasta el cierre de los trabajos de fiscalización.

II.2.1. Subvención de capital

De acuerdo con la cláusula 41 del PCAP, el Ayuntamiento de Zaragoza debía realizar ciertos pagos en concepto de subvención de capital, que serían efectuados en las fechas previstas en el calendario o programa de desembolsos que se describían en un anejo del PCAP. Estas cantidades, según la oferta presentada por el socio privado que resultó seleccionado, ascendieron a 128.700.000 €.

La financiación de estos pagos por el Ayuntamiento de Zaragoza se había de efectuar con recursos propios así como con subvenciones de capital recibidas del Gobierno de Aragón. A estos efectos, debe indicarse que, el 19 de febrero de 2009, el Ayuntamiento de Zaragoza y el Gobierno de Aragón firmaron un Convenio de colaboración para la financiación de la línea de tranvía por el que se regularon los compromisos de cada una de las Administraciones. Conforme al Convenio, el coste global del proyecto, a financiar entre el adjudicatario y las Administraciones implicadas, se estimó en 400 millones de €, con el siguiente desglose:

Cuadro 10: Resumen del presupuesto total del proyecto de la línea de tranvía

(Importe en millones de €)

	Importe
Coste de redacción del proyecto constructivo	1,90
Presupuesto ejecución obra civil (s/ proyecto const.) (1)	303,00
Gastos de dirección de obra	6,00
Plan de comunicación durante la fase de obra	5,80
Asistencia técnica a la sociedad de economía mixta	6,96
Construcción de cocheras	10,80
Otros conceptos / revisión precios	3,00
10% adicional. Liquidación / modificaciones	30,30
Eliminación de catenaria	15,00
Imprevistos	17,24
TOTAL	**400,00**

Fuente: Convenio de financiación

(1) En el presupuesto de referencia esta cuantía incluye el material móvil, valorado en 78,25 millones de €.

Según el Convenio, atendiendo a lo establecido en la memoria económica aprobada, la viabilidad del modelo precisaba de apoyo público, que se materializaría en forma de subvención de capital durante la construcción en un 34% de las necesidades de financiación del proyecto[28].

Cada una de las Administraciones partícipes adquirió el compromiso de consignar en cada ejercicio presupuestario de 2010 a 2015 las cantidades que debían asumir para la financiación del tranvía, las cuales se modificaron a la baja, tal y como se preveía en el Convenio y en el PCAP, como consecuencia de la oferta presentada por el socio privado que resultó seleccionado, y que redujo las cantidades a aportar por las Administraciones a 128.700.000 €, como se indica en el cuadro siguiente:

[28] Según la oferta seleccionada, el porcentaje finalmente resultó ser del 32,5% de las cantidades máximas comprometidas (respecto de estas cantidades, véase cuadro 11).

Cuadro 11: Compromisos de aportación de subvención de capital que corresponde a cada una de las Administraciones

(millones de €)

Anualidad	*2010*	*2011*	*2012*	*2013*	*2014*	*2015*	Total
Compromiso s/ Convenio	5,00	10,00	10,00	10,00	15,00	15,00	**65,00**
Compromiso s/ oferta adjudicada	4,95	9,90	9,90	9,90	14,85	14,85	**64,35**

Fuente: Convenio de financiación y oferta del adjudicatario

En el Convenio también se recogía la posibilidad de que dichas cantidades se vieran minoradas, en igual cuantía para ambas Administraciones, por la obtención de ingresos urbanísticos por actuaciones en el Parque Tecnológico del Reciclado inicialmente previstos para financiar infraestructuras de transporte, circunstancia que no se produjo.

El Ayuntamiento era la Administración que había de responder ante la SEM del cumplimiento total de estos pagos, que se materializarían en el concepto retributivo "subvención de capital" de acuerdo con lo dispuesto en el PCAP del contrato de *"selección del socio privado que participase con el Ayuntamiento en la constitución de la sociedad de economía mixta que gestionaría en régimen de servicio público la construcción, explotación y mantenimiento de la línea 1 del tranvía de Zaragoza"*.

Las cantidades comprometidas por el Gobierno de Aragón tenían el carácter de subvención de capital al Ayuntamiento de Zaragoza y su desembolso anual conllevaba la obligación de este último de justificar el grado de avance de la inversión y de las cantidades aportadas con cargo a sus presupuestos, de acuerdo con lo previsto en el Decreto 38/2006, de 7 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones y transferencias con cargo al Fondo Local de Aragón. El Ayuntamiento remitía la certificación de cada hito. La Comunidad Autónoma le transfería las cantidades debidas, habiéndose producido en algunas ocasiones demora sobre los plazos convenidos y quedando algunas cantidades pendientes de pago, como se expone en el Subapartado II.3 de este Informe.

II.2.1.1. DEVENGO DE LA SUBVENCIÓN DE CAPITAL

El derecho de la SEM a percibir la subvención de capital nacía a medida que se fueran cumpliendo una serie de 16 *"hitos relevantes"* durante la construcción de la línea – entre noviembre de 2009 y julio de 2013-, si bien las cuantías serían exigibles en las fechas previstas en el calendario o programa de desembolsos descrito en el correspondiente anejo del PCAP, siendo por cuenta del socio privado cubrir las necesidades de financiación entre ambos momentos.

Como forma de incentivar el avance de las obras para poner en servicio la línea del tranvía en las fechas inicialmente programadas, el PCAP previó que el 90% de la cantidad prevista se devengaría si cada hito se verificaba en la fecha objetivo y el restante 10% sólo lo haría cuando el correspondiente hito se certificara con una determinada antelación respecto al calendario previsto[29].

En el desarrollo de la obra los hitos se fueron cumpliendo con antelación respecto a la fecha objetivo y resultaron certificados en fecha igual o anterior a la de bonificación máxima, salvo el hito 6 que, como se expone más adelante, se certificó con posterioridad. La cuantía final de subvención de capital certificada ascendió al 100% de las cantidades comprometidas, y se abonó a la SEM en todos los casos el 10% adicional por cada hito en concepto de "*bonificación por pronta ejecución"*, incluso cuando no se cumplió con antelación. Las fechas de cumplimiento correspondientes a cada

[29] En el Anexo a este Informe se detallan el calendario aplicable de hitos relevantes y los porcentajes de subvención que correspondían al cumplimiento de cada uno de ellos.

hito, a partir de las cuales se deriva el devengo de las cantidades a abonar en concepto de subvención de capital, se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro 12: Cumplimiento de hitos

Hito	Cumplimiento	Importe (€)	Hito	Cumplimiento	Importe (€)
	Fase 1:			**Fase 2:**	
1	30/11/2009	3.963.960,00	10	02/12/2011	3.963.960,00
2	16/02/2010	5.945.940,00	11	08/05/2012	7.915.050,00
3	24/06/2010	3.963.960,00	12	22/06/2012	7.915.050,00
4	25/08/2010	3.963.960,00	13	11/10/2012	3.963.960,00
5	28/09/2010	7.915.050,00	14	18/10/2012	7.915.050,00
6	27/10/2010	4.954.950,00	15	02/01/2013	8.906.040,00
7	08/12/2010	3.963.960,00	16	04/07/2013	23.758.020,00
8	18/02/2011	9.897.030,00		***Fase 2***	***64.337.130,00***
9	19/10/2011	19.794.060,00			
	Fase 1	***64.362.870,00***		**Total**	**128.700.000,00**

Fuente: Elaboración propia, en función de las correspondientes certificaciones

En relación con la subvención de capital procede señalar las siguientes eventualidades:

a) El cumplimiento del hito 6 (*entrega en orden de marcha de dos unidades de material móvil*) se produjo con posterioridad a la fecha de bonificación máxima. La SEM presentó al Ayuntamiento documentación justificativa del retraso motivado por causas ajenas, al haberse producido por una huelga general y del sector del metal en el País Vasco que afectó a la empresa encargada de la fabricación de las unidades móviles. Aunque el Interventor inicialmente no consideró este como motivo de fuerza mayor para justificar el retraso, finalmente aceptó una nueva documentación aportada por la SEM relacionada con el retraso en el proceso de fabricación y la introducción de ciertas mejoras técnicas y el Ayuntamiento, entonces, aprobó el devengo del hito por la cuantía bonificada[30]. En relación con esta cuestión debe tenerse en cuenta que el PCAP reconocía que se devengara el 10% adicional en concepto de bonificación por pronta ejecución del hito si se cumplía este con cierta antelación, sin que incluyera previsión alguna sobre el derecho a su percepción en el caso de que la demora se debiera a causas ajenas al contratista, como ocurrió en este supuesto, por lo que no procedía percibir el máximo de la bonificación[31].

b) En relación con el cumplimiento del hito 15 (*finalización sustancial de la fase 2*), en lo referente a etapas B y C se emitieron voluminosas *listas de reservas* (de hasta 265 páginas) que, a juicio del director de la obra según su informe de 16 de enero de 2013, no impedían la expedición de la correspondiente acta, aunque señalaba que debían quedar subsanadas antes de otorgar la conformidad definitiva. El cumplimiento del hito 16 (*conformidad definitiva de la fase 2*) se certificó favorablemente, señalándose que estaban solventadas las reservas efectuadas respecto de las etapas B y C de la fase 2.

[30] Entre la nueva documentación, se acompañaba justificación de que el retraso en el suministro se debió a nuevas indicaciones del Ayuntamiento, por haber solicitado -y aceptado- sugerencias de diversos colectivos de discapacitados relativas al diseño del material móvil.

[31] Según los cálculos del Ayuntamiento de Zaragoza aportados en el trámite de alegaciones, la cuantía que pudiera haberse abonado en exceso sería de 170.338,23 €, por una demora de nueve días naturales, aun cuando optó por no descontarla ante *"las circunstancias debidamente acreditadas de fuerza mayor y las modificaciones ordenadas por el Ayuntamiento"* que estima habrían justificado una posible ampliación del plazo de las obras de acuerdo con lo previsto en el PCAP en relación con la prórroga de plazos y el restablecimiento del equilibrio económico-financiero. Debe señalarse al respecto que, no obstante lo alegado, el Ayuntamiento no aprobó durante la ejecución de las obras la prórroga que hubiera habilitado la ampliación del plazo de ejecución.

II.2.1.2. DESEMBOLSOS DE LA SUBVENCIÓN DE CAPITAL

A 31 de diciembre de 2014, el Ayuntamiento de Zaragoza había desembolsado por subvención de capital 99.008.415 € en los siguientes ejercicios:

Cuadro 13: Desembolsos de la subvención de capital

Ejercicio	**Importe** (en €)
2010	9.900.000,00
2011	17.332.548,75
2012	22.275.866,25
2013	0,00
2014	49.500.000,00
Pagado a 31-12-14	**99.008.415,00**

Fuente: Documentos contables

Esta cantidad responde a los 99.000.000 € devengados hasta dicha fecha[32] y a los 8.415 € pagados en exceso por el Gobierno de Aragón al Ayuntamiento a que se hace referencia en el Subapartado II.3.

Para atender estos compromisos, el Ayuntamiento aplicó dos sistemas diferentes:

- En los presupuestos iniciales de los ejercicios 2010, 2011 y 2012 el Ayuntamiento no consignó crédito inicial por el 50% de la subvención de capital a favor de la SEM que se financiaría con aportaciones de la Comunidad Autónoma, aun cuando debía haberlo hecho al figurar el compromiso firme al efecto en el Convenio de financiación. En estos ejercicios, a medida que en el Ayuntamiento se reconocía el derecho de cobro, se aprobaba una modificación presupuestaria por generación de crédito por ingresos, consignando crédito en la partida del estado de gastos denominada "*MOV442744.5 – Tranvía de Zaragoza SA – Línea de tranvía norte-sur (aportación DGA)*", que se financiaba con un incremento en la partida del estado de ingresos "*750.60 - Otras transferencias de capital. Cumplimiento del convenio suscrito con CCAA*". Con cargo a dicha partida de gastos, se reconocían las obligaciones y se registraban los pagos cuando se hacía la correspondiente transferencia a la SEM.

- En los presupuestos iniciales de 2013 y 2014, una vez conocida la subvención total devengada y su distribución final por ejercicios, el Ayuntamiento consignó el crédito inicial por el 100% de la subvención de capital[33].

II.2.2. Pago por usuario

El PPU es la cantidad que la sociedad gestora tiene derecho a percibir por los usuarios que utilicen el tranvía, con independencia del precio o coste que para los mismos tenga dicha utilización. Este

[32] Del total de la subvención de capital comprometida de 128.700.000 €, a 31 de diciembre de 2014 estaba pendiente de vencimiento el compromiso de 2015, que ascendía a 29.700.000 €. En la cuenta general del Ayuntamiento de Zaragoza correspondiente al ejercicio 2015 consta que se han abonado a la SEM 14.850.000 €, quedando pendiente de pago una cuantía de igual importe, correspondiente a la aportación comprometida por el Gobierno de Aragón.

[33] El Ayuntamiento de Zaragoza alega que el sistema de presupuestación previsto para los ejercicios 2010, 2011 y 2012 constituye una técnica presupuestaria que no vulnera norma presupuestaria ni contable alguna. En relación con esta cuestión debe señalarse que el Ayuntamiento, con el criterio seguido en dicho periodo respecto de los créditos iniciales del presupuesto de gastos, no se atuvo a los principios de suficiencia e integridad a que debe ajustarse el presupuesto inicial, siendo así que es el propio Ayuntamiento el que debe hacer frente al 100% de la cuantía ante la SEM, sin perjuicio de que, posteriormente, perciba la subvención de capital de la Comunidad. Por una parte, la consignación en el presupuesto inicial de crédito resultaba insuficiente para el sostenimiento del servicio y, por otra, no contenía los ingresos esperados para atender el cumplimiento de las obligaciones exigibles.

ingreso por usuario unitario, según la cláusula 42 del PCAP, fue de 0,75 € con base año 2011. En el segundo trimestre de 2014 fue objeto de revisión de precios, ascendiendo a 0,7665 €.

II.2.2.1. FIJACIÓN DE LAS TARIFAS

Las cláusulas 1.3 y 34.10 del PCAP recogen las facultades del Ayuntamiento para aprobar y modificar las tarifas por la utilización del tranvía, en uso de la potestad tarifaria atribuida al mismo por el artículo 12 de la Ley 14/1998, de 30 de diciembre, de los Transportes Urbanos de la Comunidad Autónoma de Aragón. El Gobierno de Zaragoza acordó el 10 de marzo de 2011 la extensión a los servicios de tranvía del cuadro tarifario del servicio público urbano de transporte regular permanente de viajeros, hasta entonces prestado exclusivamente por autobuses. Los cuadros tarifarios aplicados durante el periodo transcurrido desde el inicio de la explotación comercial del tranvía (19 de abril de 2011) hasta fin de 2014, se detallan en el siguiente cuadro:

Cuadro 14: Tarifas del servicio de tranvía

(Importe en €, IVA incluido)

Título	Desde abr-11	Desde ene-12	Desde ene-13*
Billete ordinario	1,05	1,25	1,35
Tarjeta ordinaria 10 viajes (€/ viaje)	0,63	0,68	0,74
Abono 30 días	36,95	--	--
Abono 30 días (hasta 15.000 € renta)	--	36,95	32,20
Abono 30 días (desde 15.000 € renta)	--	40,09	42,95
Abono 90 días	90,20	97,87	104,90
Abono 90 días Carnet Joven	67,65	73,40	78,65
Abono 365 días	309,15	335,42	359,45
Abono 365 días Carnet Joven	232,70	251,57	269,60
Tarjeta pensionistas	Gratuita	Gratuita	Gratuita

** En 2014 se aplicaron las mismas tarifas que en 2013*

Fuente: Acuerdos del Ayuntamiento de Zaragoza

II.2.2.2. CONTROL DEL NÚMERO DE VIAJEROS

El tranvía está integrado en la red general de transporte de la ciudad como un operador más, junto con los autobuses urbanos, existiendo billetes y títulos de viajes de utilización general para ambos medios de transporte[34], que son comercializados por diversos agentes, contándose con un sistema que determina los viajes realizados en uno y otro medio de transporte a fin de disponer de datos válidos y suficientes para hacer las compensaciones entre los diferentes agentes expendedores de títulos y determinar el pago por usuario que debe realizar el Ayuntamiento a uno u otro operador de transporte.

La captación de información y la conciliación del número de viajes se realiza mediante el sistema de control de billetaje (*"informes de back-office"*) respecto de cada uno de los títulos válidos para utilizar el transporte colectivo urbano en la ciudad teniendo en consideración el emisor del mismo, de forma que diariamente, una vez terminado el horario comercial, las transacciones computadas (identificando número de título, unidad móvil utilizada, máquina canceladora, hora de validación, etc.) se envían a todos y cada uno de los emisores de títulos de transporte, junto con las "*listas negras*" (relaciones de títulos bloqueados para su uso). Cada uno de estos emisores revisa la exactitud de los datos recibidos con los suyos propios y los compara con los de los demás operadores, obteniéndose un control cruzado y una conciliación de los mismos que, una vez confirmada, y como más adelante se expone, constituyen la base para determinar las compensaciones económicas que a cada uno de ellos corresponde.

[34] El principal emisor de títulos es la empresa concesionaria de autobuses urbanos de Zaragoza. Asimismo, el Consorcio de Transportes de Zaragoza y el propio Ayuntamiento emiten títulos válidos para la utilización del tranvía (billete monedero, tarjeta ciudadana y tarjeta turística).

La SEM, tal y como exigía el PCAP, contrató una asistencia técnica para que apoyara el control de los datos y la validez y exactitud de las liquidaciones. El certificado positivo que emite la asistencia técnica a la explotación (ATE) sobre la exactitud de los datos se incorpora a la documentación que se remite al Servicio de Movilidad del Ayuntamiento de Zaragoza y que es un documento esencial para la tramitación de la correspondiente liquidación provisional.

El número de viajeros, desde la puesta en servicio del tranvía el 19 de abril de 2011 hasta el 31 de diciembre de 2014, de conformidad con las validaciones de títulos conciliadas y, consecuentemente, computables a los efectos de determinar el PPU, fue el siguiente:

Cuadro 15: Número de viajes (validaciones según título)

Periodo	Fase	Total	Billetes unitarios	Tarjeta ordinaria	Abonos	Gratuitos
abr – dic 11	I	**7.916.154**	316.004	6.235.996	865.837	498.317
2012	I	**12.021.284**	385.867	9.337.901	1.531.756	765.760
ene-mar 13	I	**3.939.820**	116.624	3.008.825	536.632	277.739
abr – dic 13	I y II	**18.368.219**	540.533	14.019.656	2.501.434	1.306.596
ene-jun 14	I y II	**13.531.326**	347.002	10.067.571	2.135.074	981.679
jul-dic 14	I y II	**13.255.354**	387.860	9.897.141	2.035.253	935.100
TOTAL		**69.032.157**	**2.093.890**	**52.567.090**	**9.605.986**	**4.765.191**

Fuente: Ayuntamiento de Zaragoza

Al comienzo de la explotación del tranvía, especialmente durante los primeros seis meses, se produjeron algunas incidencias en el control de los viajes que fueron debidamente regularizadas posteriormente. La identificación del origen de las mismas redundó en que, a partir de ese momento, se reforzara el control para comprobar la correcta descarga de todos los datos en los diferentes sistemas de billetaje.

II.2.2.3. LIQUIDACIONES A FAVOR DE LA SOCIEDAD GESTORA

Como consecuencia del número de viajes, la SEM, hasta el 31 de diciembre de 2014, había devengado 52.131.655,59 € por la explotación del tranvía, abonándose por el Ayuntamiento de Zaragoza 17.409.036,93 €. La liquidación de este concepto retributivo se realizó de la siguiente manera:

Cuadro 16: Pago por usuario. Resumen de liquidaciones provisionales a favor de la SEM

(Importe en €, IVA excluido)

Periodo	Fase	PPUu (€)	PPU	Cobros y compensaciones	Neto antes liquidación	Ajustes demanda	PPU a favor SEM
abr – dic 11	I	0,75	5.937.115,50	-3.247.802,70	2.689.312,80	-463.007,87	2.226.304,93
2012	I	0,75	9.016.213,50	-5.533.058,68	3.483.154,82	-92.235,03	3.390.919,79
ene-mar 13	I	0,75	2.954.946,75	-2.010.358,04	944.588,71	0,00	944.588,71
abr – dic 13	I y II	0,75	13.783.929,00	-9.561.917,58	4.222.011,42	-154.394,00	4.067.617,42
ene-jun 14	I y II	0,75	10.269.035,98	-6.885.539,99	3.383.495,99	0,00	3.383.495,99
jul-dic 14	I y II	0,7665	10.170.414,86	-6.775.345,29	3.395.069,57	1.040,52	3.396.110,09
TOTAL			**52.131.655,59**	**-34.014.022,28**	**18.117.633,31**	**-708.596,38**	**17.409.036,93**

Fuente: Ayuntamiento de Zaragoza

Las liquidaciones contienen tres apartados diferenciados:

a) *Cobros y compensaciones*: Una parte de los viajes se recauda directamente por la SEM, por ventas de billetes o recargas de tarjetas que se realizan en las máquinas expendedoras ubicadas en las paradas o embarcadas en las unidades móviles. Otra parte de los viajes se compensa con la recaudación que realiza la SEM de las tarifas de los aparcamientos

disuasorios o por sanciones[35]. La mayor parte de los derechos a favor de la SEM por la explotación del tranvía procede de las compensaciones o liquidaciones que se efectúan con las entidades gestoras de los diferentes títulos que habilitan el viaje en tranvía. Entre cobros directos y compensaciones, la SEM percibió en el periodo fiscalizado 34.014.022,28 €, de conformidad con el siguiente detalle:

Cuadro 17: Pago por usuario. Resumen de los cobros directos y compensaciones

(Importe en €)

	2011	2012	2013	2014	Total
IVA incluido:					
Recaudado SEM	***361.934,40***	***519.902,93***	***970.092,11***	***1.079.360,75***	***2.931.290,19***
Compensaciones	***3.119.472,92***	***5.464.006,94***	***11.689.251,40***	***13.881.052,03***	***34.153.783,29***
Concesionario autobuses	2.664.048,42	4.469.515,12	9.298.724,27	11.003.852,11	27.436.139,92
Consorcio Transporte	29.768,03	58.200,53	116.098,60	146.702,78	350.769,94
Gestor tarjeta ciudadana	425.420,72	936.011,20	2.273.482,07	2.729.761,58	6.364.675,57
Gestor tarjeta turística	235,75	280,09	946,46	735,56	2.197,86
SUMA IVA incluido	***3.481.407,32***	***5.983.909,87***	***12.659.343,51***	***14.960.412,78***	***37.085.073,48***
IVA repercutido	257.907,77	482.272,44	1.150.847,89	1.360.037,50	3.251.065,60
SUMA IVA excluido	***3.223.499,55***	***5.501.637,43***	***11.508.495,62***	***13.600.375,28***	***33.834.007,88***
Sanciones cobradas SEM	***24.303,15***	***31.421,25***	***63.780,00***	***60.510,00***	***180.014,40***
Cobros y compensaciones	**3.247.802,70**	**5.533.058,68**	**11.572.275,62**	**13.660.885,28**	**34.014.022,28**

Fuente: Ayuntamiento de Zaragoza

En relación con la recaudación por sanciones realizada por la SEM debe señalarse que la cláusula 38.1.d del PCAP atribuye a la sociedad gestora el derecho a *"realizar en nombre de la Administración las funciones de policía que de acuerdo con el Reglamento del servicio público del tranvía de Zaragoza y la legislación vigente sobre transportes terrestres por ferrocarril le sean atribuidas, debiéndose incluir, en todo caso, aquellas necesarias para que la sociedad gestora asegure el buen orden del servicio"*.

Según los Reglamentos del servicio público de transporte urbano de viajeros en tranvía en la ciudad de Zaragoza de 4 de noviembre de 2008 y de 9 de enero de 2012, vigentes durante el periodo fiscalizado, es sancionable el incumplimiento por parte de los usuarios de las prohibiciones y mandatos previstos en ellos, disponiendo al respecto que el gestor del servicio público del tranvía, a través de los empleados destinados al efecto, ha de denunciar ante el Ayuntamiento de Zaragoza las infracciones que se cometan por los usuarios.

El Reglamento de 9 de enero de 2012 permite a aquellos usuarios que carezcan de título de transporte válido, el pago voluntario inmediato de la sanción, haciéndola efectiva al inspector del servicio. De no efectuar ese pago inmediato, transcurrido el plazo de pago anticipado, se cursará la oportuna denuncia a efectos de la incoación del correspondiente procedimiento sancionador.

De acuerdo con esta previsión –que no estaba incluida en el anterior Reglamento– se reconoce a los inspectores del servicio la facultad de recaudar la sanción por la comisión de la infracción anteriormente indicada, cuando tales inspectores no tienen la condición de agente de la autoridad a los efectos del artículo 137.3 de la entonces vigente Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC)[36], ni, por tanto, disponían de legitimación para sancionar. Además, en el caso de pago inmediato de la sanción no resulta preciso que se incoe

[35] Trimestralmente, la SEM presenta al Ayuntamiento informes de ingresos por máquina, tipo de título y operador, con listado de títulos vendidos y recargados por fecha y equipo y, sanciones impuestas, en su caso.

[36] Esta Ley ha sido derogada por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que ha entrado en vigor el 2 de octubre de 2016.

procedimiento sancionador alguno, lo que no se ajusta a lo dispuesto en los artículos 127 de la LRJPAC, 10 del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, 3 del Decreto 28/2001, de 30 de enero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora de la Comunidad Autónoma de Aragón, 7 de la LOTT y 48 de la LTUCA.

b) *Ajustes por variación de demanda*: El PCAP articula un mecanismo mediante el cual el riesgo por una demanda efectiva que difiera sustancialmente de la demanda estimada o "*demanda de referencia*" (detallada en el anejo XI del PCAP) se compensa entre la SEM y el Ayuntamiento. El ajuste por variaciones no opera cuando la demanda efectiva se encuentre entre el 0% y el 10% de la demanda estimada, de forma que si el número de viajeros efectivo al cabo de un año supera en más de un 10% al estimado, el Ayuntamiento tiene derecho a descontar desde un 50% hasta un 90% de los excesos de PPUu, según sea la diferencia, y, en sentido contrario, la SEM tiene derecho a percibir un 50% adicional por la pérdida de ingresos cuando el número de viajeros efectivo sea inferior a las estimaciones. Comoquiera que en 2011, 2012 y 2013 la utilización del tranvía fue superior al 10% de las estimaciones y en 2014 no alcanzó las previsiones, se realizaron los correspondientes ajustes, de acuerdo a los siguientes datos:

Cuadro 18: Ajustes por variación de demanda

Año	Número de viajes				Ajuste (€)
	Real	Estimado	Diferencia	%	
2011*	7.916.154	6.317.665	1.598.489	25%	-463.007,87
2012	12.021.618	10.318.469	1.703.149	17%	-92.235,03
2013	22.318.501	19.862.941	2.455.560	12%	-154.394,00
2014	26.812.340	29.794.506	-2.982.166	-10%	1.040,52

**En 2011, 257 días desde su puesta en funcionamiento hasta fin de año*

Fuente: Ayuntamiento de Zaragoza

En relación con estos ajustes, procede indicar:

- De conformidad con la cláusula 42.4 del PCAP, estos ajustes por demanda no se aplicarían en los primeros seis meses de puesta en marcha del servicio. Sin embargo, en la práctica, se computaron los viajes desde el inicio de la explotación en abril de 2011.

- El 16 de julio de 2012, el Gobierno de Zaragoza acordó el inicio de la explotación comercial de la fase 2 antes de que estuviera completamente finalizada permitiendo el comienzo de la explotación en etapas sucesivas, de manera que el adelanto supuso un incremento del número de viajeros respecto de las previsiones establecidas en el anexo XI del PCAP, sujeto, en consecuencia, a ajustes de retribución por PPU por variación de demanda. Las liquidaciones provisionales se realizaron a cuenta y de forma estimada, regularizándose posteriormente en la liquidación definitiva.

c) *Liquidaciones por PPU:* Los importes resultantes a favor de la SEM como consecuencia de las liquidaciones se abonan por el Ayuntamiento. A este respecto debe señalarse:

- La cláusula 45.1 del PCAP establece que las liquidaciones de PPU sean semestrales sin perjuicio de que se realicen pagos trimestrales a cuenta de aquellas. Por razones de operatividad y sin que estuviese previsto en el PCAP, el Ayuntamiento y la SEM acordaron realizar liquidaciones/certificaciones trimestrales conjuntas para PPU y para el PPD y evitar realizar pagos a cuenta, sin perjuicio de que las liquidaciones trimestrales estuviesen sujetas a revisión posterior.

- Las certificaciones de servicios trimestrales se formalizan conjuntamente por la Dirección del contrato y la Gerencia de la SEM, a las que se adjuntan los correspondientes documentos acreditativos. Una vez realizada la fiscalización previa limitada del gasto por la Intervención, se procede a la aprobación del gasto, al reconocimiento en la partida

"*MOV 441.227.99 – Movilidad urbana. Servicio público de transportes"* y al correspondiente pago. Todas las certificaciones de 2011 constan reconocidas en su ejercicio aunque los diferentes pagos se realizaron en 2012. No se han apreciado retrasos significativos en los pagos de las certificaciones posteriores.

- La repercusión o no de IVA a las liquidaciones de PPU, a fecha de junio de 2016, estaba pendiente de resolución por el Tribunal Económico-Administrativo Regional de Aragón, al haberse mantenido posiciones contrapuestas entre la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT) y el Ayuntamiento y la SEM[37].

II.2.3. Pago por disponibilidad

El PPD es la cantidad que el Ayuntamiento de Zaragoza se obliga a satisfacer a la SEM por la calidad y disponibilidad del servicio de tranvía. De acuerdo con los PCAP y PPT, dicha cuantía se determina en función de una cantidad anual (módulo base) a la que se aplica un factor de corrección (denominado coeficiente de calidad) que se obtiene por la agregación de los valores de una serie de indicadores, ajustados por los incumplimientos de los criterios fijados en el PPT, en su caso.

II.2.3.1. MÓDULO BASE

La cuantía máxima anual por PPD prevista en el PCAP era de 5.500.000 € y quedó minorada a 3.600.000 € por la mejora de 1.900.000 € presentada en la oferta por el socio privado adjudicatario del contrato.

El PCAP señalaba que la cuantía para determinar el PPD cuando estuviese en funcionamiento la fase 1 de la línea, en tanto permaneciese en construcción la fase 2, sería del 40% del módulo base, aplicándose el 100% únicamente cuando estuviese operativa la línea completa.

Aunque estaba previsto que la fase 2 se pondría en funcionamiento de una sola vez, merced al acuerdo del Gobierno de Zaragoza de 16 de julio de 2012, anticipadamente y de forma progresiva, se pusieron en explotación dos de las tres etapas en que se dividió dicha fase 2, según disponibilidad de la línea, lo que motivó que la cuantía del módulo base se tuviese que ajustar en función de una previsible evolución de la demanda en los distintos periodos en los que estuvo la línea parcialmente en servicio, sin perjuicio de su posterior regularización cuando se dispusiera de datos definitivos de utilización. Los módulos aplicados en los diferentes periodos fueron los siguientes:

Cuadro 19: Módulo base aplicable al pago por disponibilidad durante la construcción de la línea

(Importe en €)

Periodo	Fases en servicio	Ponderación	Módulo anual
19-04-2011 a 30-10-2012	Fase 1	40,0%	1.440.000
31-10-2012 a 19-12-2012	Fase 1+Fase 2(A)	53,8%	1.936.800
20-12-2012 a 25-03-2013	Fase 1 + Fase 2A y 2B	67,6%	2.433.600
26-03-2013 a 31-03-2013	Línea completa (F1+F2)	100,0%	3.600.000

Fuente: Acuerdo del Gobierno de Zaragoza

Como consecuencia de las regularizaciones finales, se ajustaron a la baja 7.297,84 € por el cuarto trimestre de 2012 y 71.752,94 € por el primer trimestre de 2013, cantidades que fueron compensadas en la certificación correspondiente al cuarto trimestre de 2013.

[37] En relación con el IVA de las liquidaciones de PPU y de PPD, véase el Epígrafe II.2.5.

II.2.3.2. COEFICIENTE DE CALIDAD

Los niveles definitivos sobre todos y cada uno de los indicadores mensurables de la calidad y la disponibilidad del servicio también quedaron fijados en la oferta del socio privado adjudicatario, al presentar algunas mejoras respecto a los niveles previstos en el PPT y en el PCAP, como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 20: Pago por disponibilidad. Indicadores para la cuantificación del coeficiente de calidad

Módulos	Indicadores	Pond.	Medición	Oferta	Pliegos	Mejora	Mínimo
Servicio ofertado	Disponibilidad servicio	22%	Directa	***99,77%***	99,75%	0,02%	90,00%
	Grado cumptº. oferta	18%	Indirecta	***99,50%***	99,50%	--	98,00%
	Fiabilidad	*	Directa	***90,00%***	90,00%	--	80,00%
Accesibilidad	Accesibilidad global	3%	Indirecta	***99,90%***	98,00%	1,90%	95,00%
	Functº. expendedoras	6%	Directa	***97,00%***	97,00%	--	75,00%
	Functº. canceladoras	6%	Directa	***97,00%***	97,00%	--	75,00%
Información	Estática	4%	Indirecta	***99,90%***	98,00%	1,90%	90,00%
	Dinámica	6%	Directa	***97,00%***	97,00%	--	75,00%
Tiempos	Retrasos menores	5%	Directa	***97,00%***	90,00%	7,00%	50,00%
	Grandes retrasos	15%	Directa	***95,00%***	90,00%	5,00%	75,00%
Atención al cliente	Varios	5%	Indirecta	***99,90%***	98,00%	1,90%	90,00%
Confort	Confort en el viaje	5%	Indirecta	***99,90%***	98,00%	1,90%	90,00%
Seguridad	Seguridad global	*		***99,00%***	98,00%	1,00%	90,00%
	Tasa de incidentes	*	Directa	***85,00%***	75,00%	10,00%	0,00%
	Tasa de accidentes	*	Directa	***85,00%***	75,00%	10,00%	0,00%
Medio ambiente	Varios	5%		***99,90%***	98,00%	1,90%	90,00%

**Indicadores evaluables que no computan en la cuantificación del coeficiente de calidad.*
Los valores mínimos son considerados prescriptivos por el PPT a efectos del cumplimiento del mismo.

Fuente: PCAP, PPT y oferta del adjudicatario

El adjudicatario, además de reducir el importe máximo anual a percibir por PPD, presentó un plan de operación detallado, como exigía el PPT, en función del cual propuso las mejoras sobre los valores objetivos de los indicadores de calidad del servicio, especialmente significativas en lo referente a índices de retrasos y a tasas de incidentes y accidentes.

En cada periodo trimestral de liquidación, el valor de cada módulo se corregía con el coeficiente de calidad. De conformidad con los pliegos, los valores objetivos de cada indicador individual podían resultar por encima o por debajo del fijado en la oferta, dado el carácter integrador del modelo, sin que en ningún caso el coeficiente de calidad pudiera ser inferior a 0 ni superior al 105%. Los valores mínimos se consideran obligatorios a efectos de evaluar el cumplimiento del contrato y, en el caso de que no se alcanzase un valor superior al mínimo, la SEM debería emprender por su cuenta la revisión del sistema y de los procedimientos de la operación y mantenimiento para proponer a la Administración, en el plazo de 15 días, un plan de corrección de anomalías.

Como consecuencia de los valores obtenidos para cada uno de los indicadores señalados en el Cuadro 20, y en función de su ponderación sobre el total, los coeficientes de calidad aplicados en cada una de las liquidaciones de PPD fueron los siguientes:

Cuadro 21: Coeficientes de calidad aplicados provisionalmente en el pago por disponibilidad

	2011	2012	2013	2014
1º trimestre	*	88,00%	100,00%	89,07%
2º trimestre	--	96,39%	100,00%	94,88%
3º trimestre	--	100,00%	99,05%	91,56%
4º trimestre	86,62%	100,00%	84,31%	89,38%

**1º trimestre de 2011 no aplicable, puesta en funcionamiento en abril*

Fuente: Ayuntamiento de Zaragoza

Respecto de la medición de los indicadores y determinación del coeficiente de calidad, debe señalarse lo siguiente:

a) Se diferencian indicadores de medición directa -aquellos cuyos datos para su determinación se aportan directamente por el sistema de ayuda a la explotación y demás sistemas instalados- y de medición indirecta -cuyos datos se obtienen por inspección-.

b) De conformidad con lo previsto en el PCAP, en los dos primeros trimestres de explotación del tranvía no se corrigió el PPD con el coeficiente de calidad.

c) En todas las liquidaciones, los valores determinados por los diferentes indicadores alcanzaron el nivel mínimo admisible, excepto en el indicador *funcionamiento de expendedoras* que, desde el cuarto trimestre de 2013 –con un 62,79%- hasta el cuarto trimestre de 2014 –con un 66,73%-, no alcanzaron el mínimo del 75%.

d) La ATE ha advertido reiterada y periódicamente de la existencia de determinadas carencias en el sistema de medición de los indicadores, señalando que la SEM no había aportado la herramienta de medición directa exigida en el PPT para el cálculo de los indicadores relativos al funcionamiento de expendedoras y canceladoras e información dinámica. Asimismo, ha señalado la falta de rigor en el contenido y en la forma de presentación de la documentación por parte de la SEM. La cláusula 55.3.2.i) del PCAP tipifica como incumplimiento grave "*la falta de puesta a disposición de los medios auxiliares, servicios y personal exigidos en los pliegos que regulan el presente contrato*"[38].

e) Sin perjuicio de lo anterior, desde el inicio de la explotación se hicieron seguimientos de forma indirecta a través de inspecciones periódicas, sin que la SEM se manifestase conforme con las liquidaciones de PPD al no estar de acuerdo con el coeficiente de calidad calculado por la ATE. Tras analizar los resultados obtenidos de forma indirecta, la SEM admitió de manera provisional la aplicación de los valores propuestos por la ATE, hasta que se pudieran complementar con los resultados obtenidos de forma directa[39].

II.2.3.3. LIQUIDACIONES DE PPD

La aplicación de los coeficientes y sus ajustes y revisiones posteriores supusieron las siguientes cuantías a favor de la SEM, siempre inferiores al módulo base máximo ofertado por el socio adjudicatario, abonándose por el Ayuntamiento de Zaragoza, a 31 de diciembre de 2014, un total de 9.199.908,70 €:

[38] El Ayuntamiento de Zaragoza alega que el 6 de noviembre de 2015 incoó un procedimiento de imposición de penalidades, en el que se condenó a la SEM al pago de 7.500 €, cantidad que ya se ha hecho efectiva. Sin embargo, no se ha aportado documentación acreditativa al respecto.

[39] Una vez se calcule el valor real de los indicadores afectados en cada uno de los periodos, cuando la SEM disponga de la herramienta de medición directa exigida en el PPT, se ajustarán las liquidaciones de PPD correspondientes.

Cuadro 22: Pago por disponibilidad. Resumen de las liquidaciones provisionales a favor de la SEM

(Importe en €, IVA excluido)

	2011	2012	2013	2014	Total
Liquidaciones provisionales	792.294,90	1.483.704,00	3.329.820,25	3.506.940,12	***9.112.759,27***
Ajuste exceso 3º trimestre 2011	-2.958,90				***-2.958,90***
Pago complementario 4º trimestre 2011		177.696,00			***177.696,00***
Corrección/Ajuste 3º trimestre 2013				579,80	***579,80***
Activación del plan de contingencia			-7.816,81	-1.299,88	***-9.116,69***
Ajuste por apertura anticipada fase 2			-79.050,78		***-79.050,78***
Total	**789.336,00**	**1.661.400,00**	**3.242.952,66**	**3.506.220,04**	**9.199.908,70**

Fuente: Ayuntamiento de Zaragoza

Las liquidaciones de los primeros trimestres desde la puesta en servicio del tranvía presentaron diversas incidencias, por errores o discrepancias en la forma de cálculo, posteriormente regularizadas:

a) La certificación del tercer trimestre de 2011 se calculó indebidamente por días en lugar de por meses, produciéndose un exceso de 2.958,90 € que se regularizó en la certificación siguiente.

b) En la liquidación correspondiente al cuarto trimestre de 2011, el *módulo base* se corrigió con el *coeficiente de calidad* del 39,26% propuesto por la ATE y admitido por el Ayuntamiento. La SEM manifestó su disconformidad con este coeficiente y presentó en el primer trimestre de 2012 una certificación complementaria en la que se aplicaba un coeficiente del 88,62%, dando como resultado una liquidación complementaria de 177.696 €, una vez conciliados los cálculos entre las partes[40].

c) En el tercer trimestre de 2014, la ATE advirtió un error en la hoja de cálculo del indicador *accesibilidad global*, ajustando la liquidación en 579,80 € a favor de la SEM.

d) El inicio de la explotación del tranvía originó algunas interrupciones del servicio que se cubrieron con el denominado *plan de contingencia* (cobertura de las interrupciones con un servicio alternativo de autobuses), cuyo coste total de 9.116,69 € fue compensado en las liquidaciones trimestrales de 2013 y 2014[41].

e) Las primeras liquidaciones incluyeron la estimación de los PPD correspondientes a la puesta en servicio paulatina de la fase 2, regularizada en diciembre de 2013 al disponerse de datos reales de utilización del servicio.

II.2.4. Revisión de precios

Según lo establecido en la cláusula 42.2 del PCAP, tanto el PPUu como el PPD inicialmente fijados eran susceptibles de actualización de conformidad con el siguiente coeficiente[42]:

$$C = 1 + \frac{\Delta\, IPC}{0{,}85}$$

[40] La ATE tomó inicialmente los valores objetivos resultantes de todos los indicadores sin atender a posibles errores en el sistema de cálculo. Finalmente se acordó en la comisión de seguimiento que para el periodo 19 de octubre-31 de diciembre de 2011 se evaluasen los indicadores de forma indirecta, en función de los datos calculados o inspeccionados.

[41] Todas las certificaciones incluyen la correspondiente relación de interrupciones.

[42] $\Delta\, IPC$: Variación del Índice General de Precios al consumo de los últimos doce meses anteriores.

La fórmula, al presentar un denominador inferior a la unidad, determina que el coeficiente aplicable resulte ser superior al índice de variación de precios, eliminando o compensando la limitación establecida en el artículo 78.3 de la LCSP que expresamente señala que "*cuando el índice de referencia que se adopte sea el Índice de Precios al Consumo elaborado por el Instituto Nacional de Estadística o cualquiera de los índices de los grupos, subgrupos, clases o subclases que en él se integran, la revisión no podrá superar el 85 por ciento de variación experimentada por el índice adoptado*"[43].

Asimismo, la fórmula prevista en el PCAP para la revisión de precios tampoco se ajusta a las prescripciones del artículo 79 de la LCSP, al no reflejar "*la ponderación en el precio del contrato de los materiales básicos y de la energía incorporados al proceso de generación de las prestaciones objeto del mismo"*.

Desde la adjudicación del contrato hasta el 31 de diciembre de 2014, se han aprobado las siguientes revisiones de precios, por un importe total de 1.223.557,45 €:

Cuadro 23: Revisiones de precios

(Importe en €, IVA excluido)

Certif.	Fecha de emisión	Periodo actualizado	Concepto	Coef. Aplicado	PPUu	Importe certificado	Límite (85%)	Exceso s/ límite
RP-1	19/06/2012	abr11/jul11	PPD	1,019000	0,75	7.752,00	1,016150	1.224,00
RP-2	13/02/2013	ago11/jul12	PPD	1,050589	0,75	67.932,74	1,042416	10.975,01
RP-3	29/05/2013	ago12/dic12	PPD(prov)	1,050589	0,75	35.407,25	1,042416	5.720,28
RP-4	27/06/2014	ago12/jul13	PPD/PPUu	1,022000	0,7665	328.671,57	1,018700	79.330,31
RP-5	20/04/2015	ago13/mar14	PPD/PPUu (prov)	1,022000	0,7665	360.725,74	1,018700	54.108,86
RP-6	22/10/2015	ago13/jul14	PPD/PPU	1,018000	0,7803	423.068,15	1,015300	63.460,22
			TOTAL			**1.223.557,45**		**214.818,68**

Fuente: Elaboración propia en función de las certificaciones emitidas

De haberse considerado en el PCAP la limitación del coeficiente de actualización establecida en la LCSP, la cuantía satisfecha por revisión de precios hubiese sido 214.818,68 € inferior a la efectivamente realizada.

Todas las revisiones de precios se han efectuado con retraso respecto del periodo al que corresponden. El PCAP establece que el Ayuntamiento debe aprobar las revisiones de precios dentro de los 30 días siguientes a la fecha de solicitud de la sociedad gestora. De los expedientes resulta que la SEM solicitó la revisión de precios con una dilación de entre cuatro y doce meses, procediendo entonces el Ayuntamiento a su tramitación, una vez efectuada la solicitud, dentro del plazo de 30 días establecido, salvo en la primera[44]. A 30 de noviembre de 2015 no quedaba pendiente de pago ninguna revisión de precios realizada, aunque todavía no se había llevado a cabo la revisión para el periodo agosto a diciembre de 2014.

En relación con los períodos y coeficientes aplicados en las diferentes revisiones de precios efectuadas deben señalarse las siguientes eventualidades:

a) A solicitud de la SEM se efectuó la tercera revisión con carácter provisional, para el periodo agosto-diciembre de 2012, aplicándose el mismo coeficiente que en la segunda revisión al no disponerse aún de información sobre el coeficiente a aplicar.

[43] El incremento previsto en el PCAP se refiere al realmente producido en el año anterior multiplicado por 0,85, por lo que, al utilizarse un coeficiente que lo divide por 0,85, se ha aplicado el 100% del IPC.

[44] En el trámite de alegaciones el Ayuntamiento de Zaragoza ha aportado la documentación de los expedientes RP-2, RP-3 y RP-5, de la que, por otra parte, ya se dispuso durante los trabajos de fiscalización. Sin embargo, entre dicha documentación, no constan las solicitudes de revisión de precios presentadas por la SEM.

b) En la cuarta revisión, comprensiva del periodo agosto 2012 a julio 2013, se compensó la cantidad liquidada provisionalmente en la tercera revisión. En esta cuarta revisión se actualizaron tanto el PPD como el PPUu, fijándose el coeficiente en el 2,2%, valor idéntico a la variación del IPC del periodo, sin respetar el límite establecido en el artículo 78.3 de la LCSP.

c) La quinta revisión se practicó de forma provisional para el periodo agosto 2013 a marzo 2014, aplicándose el mismo coeficiente que en la revisión anterior.

d) En la sexta revisión, comprensiva del periodo agosto de 2013 a julio de 2014, se compensó la cantidad liquidada provisionalmente en la quinta revisión. En esta sexta revisión se actualizaron tanto el PPD como el PPUu, fijándose el coeficiente en el 1,8%, valor idéntico a la variación del IPC del periodo, sin ajustarse tampoco al límite del 85% previsto en el artículo 78.3 de la LCSP.

II.2.5. Liquidaciones por IVA

Desde el inicio de la explotación de la línea del tranvía hasta agosto de 2013, la sociedad gestora presentaba al Ayuntamiento las certificaciones por liquidaciones de PPU y PPD a modo de *"documentos liquidatorios"* sin naturaleza de "*factura*" desde el punto de vista fiscal y, consecuentemente, no se repercutía el IVA.

Los ejercicios fiscales de 2011 y 2012 de la SEM fueron objeto de inspección por parte de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT), que mantuvo un criterio diferente, al considerar que las cantidades que la SEM recibe del Ayuntamiento por PPD y PPU tienen por finalidad retribuir las especiales condiciones de la prestación del servicio, como retribución o contraprestación al contratista, de manera que la base imponible declarada por IVA era incorrecta y debía incrementarse por los importes percibidos por estos conceptos.

La SEM, no obstante, mantuvo su argumentación y firmó el 9 de julio de 2013 acta en disconformidad. En relación con esta inspección el Ayuntamiento presentó, desde agosto de 2013, diversas reclamaciones ante el Tribunal Económico-Administrativo Regional de Aragón (TEARA) que estaban pendientes de resolución a junio de 2016. El Ayuntamiento, igualmente, sostenía que la retribución por PPD y PPU no está sujeta a IVA al tener naturaleza de subvención no vinculada al precio[45].

Sin perjuicio de la resolución final de este contencioso, a partir de agosto de 2013 la SEM continuó presentando las liquidaciones-facturas sin IVA pero comenzó a emitir unas facturas adicionales por el importe del IVA correspondiente a cada liquidación, de forma que, si finalmente la resolución fuese favorable a las pretensiones mantenidas por el Ayuntamiento, se anularían estas facturas adicionales. El Ayuntamiento ha abonado estas facturas adicionales así como el IVA correspondiente a las certificaciones anteriores dejando constancia de que estos pagos no suponen la aceptación de la procedencia del indicado tributo, sino la asunción transitoria hasta que la controversia suscitada sea aclarada por el TEARA.

La interpretación del IVA sostenida por la AEAT ha supuesto que el Ayuntamiento haya soportado por el servicio de tranvía, hasta el 31 de diciembre de 2014, al menos transitoriamente, 2.705.782,62 € inicialmente no previstos.

El Ayuntamiento ha venido consignando indebidamente el crédito presupuestario para atender los compromisos con la SEM en el subconcepto *227.99 – Trabajos realizados por otras empresas-* en

[45] Amparado en un informe del órgano de contratación de 15 de septiembre de 2011 sobre la interpretación de la cláusula 45 del PCAP, en el que se concluye el PPD y el PPU tienen carácter subvencional y no retribuyen entregas de bienes ni prestaciones de servicios, por lo que no procede la repercusión de IVA.

lugar de en un subconcepto del capítulo 4 - *Transferencias corrientes*[46], previsto para consignar gastos por *"aportaciones por parte de la entidad local […] sin contrapartida directa de los agentes perceptores y con destino a financiar operaciones corrientes*[47]*",* como hubiera procedido[48].

II.2.6. Auditorías previstas en el pliego de cláusulas administrativas particulares

La cláusula 51 del PCAP determina la obligación de la SEM de realizar dos tipos de auditorías: auditoría financiera al cierre de su ejercicio anual y auditoría anual de ingresos por demanda (PPU y tarifa). Se establece que la selección de la firma de auditoría que realice los trabajos corresponde a la sociedad gestora libremente entre firmas de reconocido prestigio, debiendo la SEM asumir sus costes.

El Ayuntamiento dispone de todas las auditorias financieras de la SEM relativas a los ejercicios 2009 a 2014.

Por lo que respecta a las auditorías anuales de ingresos, el Ayuntamiento ha facilitado como tales sendos escritos suscritos por el director financiero de la SEM en los que expone una breve descripción sobre los procesos de control de los ingresos diarios y la recaudación, que no pueden ser considerados como documentos sustitutivos de las auditorías exigibles en el PCAP ya que, además de estar suscritos por persona sin la independencia exigible, no incluyen valoración alguna sobre la idoneidad o seguridad de los procesos que garanticen al Ayuntamiento la inexistencia de debilidades en el sistema. En el trámite de alegaciones la entidad ha aportado un informe de auditoría de ingresos realizada por una firma de auditoría privada, de fecha 10 de noviembre de 2016, referido a los ejercicios 2011 a 2014, en el que se identifican una serie de riesgos y áreas de mejora relacionados con la autenticación y los roles de los usuarios utilizados en la red interna. Este informe no se ajusta a lo dispuesto en el PCAP al carecer del carácter anual requerido y, por tanto, no cumplir la finalidad que se persigue con este tipo de informes, en los que se han de analizar las actuaciones llevadas a cabo en un ejercicio a fin de subsanar en el siguiente las deficiencias detectadas.

En relación con la auditoría de ingresos de 2014, la SEM presentó el 22 de mayo de 2015 una propuesta que fue informada favorablemente por el Servicio de Movilidad Urbana del Ayuntamiento, estando pendiente de resolución a 1 de diciembre de 2015.

II.3. REPERCUSIÓN SOBRE LA HACIENDA DEL AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA DE LOS COMPROMISOS ADQUIRIDOS EN RELACIÓN CON LA GESTIÓN DEL TRANVÍA

Como se indica en el Subepígrafe II.1.4.1, con carácter previo a la construcción y explotación del Tranvía, se analizaron y evaluaron por el Ayuntamiento de Zaragoza distintas opciones de estructuras de asociación público-privadas para su financiación y gestión de modo que la inversión se configurara según un esquema de financiación privada que evitara el impacto inmediato en el presupuesto público del coste total de las inversiones/activo y de la consiguiente deuda.

---

[46] Con arreglo a la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales, las partidas del artículo 227 se deben utilizar para incluir "*aquellos gastos que correspondan a actividades que, siendo de la competencia de las entidades locales o sus organismos autónomos, se ejecutan mediante contratación con empresas externas o profesionales independientes*", en tanto que en el capítulo 4 se deben incluir "*los créditos para aportaciones por parte de la entidad local […] sin contrapartida directa de los agentes perceptores, y con destino a financiar operaciones corrientes*".

[47] De conformidad con el Anexo III de la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales (códigos de la clasificación económica de los gastos del presupuesto de las entidades locales).

[48] El Ayuntamiento de Zaragoza, en las alegaciones, señala que es adecuado contabilizar esta operación en el subconcepto 227.99 por tratarse de una actividad competencia del Ayuntamiento. Sin embargo, ha de indicarse al respecto que este criterio contable resulta contradictorio con el mantenido por la entidad que entiende que las retribuciones por PPD y PPU no están sujetas a IVA, *"al tener naturaleza de subvención no vinculada al precio".*

De dicha evaluación se concluyó que lo más conveniente para el desarrollo del proyecto era la constitución de una empresa de economía mixta en la que el socio inversor privado fuera mayoritario y actuara como contratista de la obra y gestor directo del servicio, en tanto que el capital público sería minoritario. Las principales ventajas con repercusión económica de la opción elegida serían el involucrar al contratista en la gestión a largo plazo del coste del ciclo de vida del proyecto, la transferencia de riesgos al socio privado y la reducción del esfuerzo financiero en aportación de capital por parte de la Administración. Esta fue la solución adoptada por el Ayuntamiento de Zaragoza para la construcción y explotación del tranvía.

En el siguiente cuadro se reflejan los costes totales incurridos por la Administración hasta 31 de diciembre de 2014 por la preparación, ejecución y explotación de la línea del tranvía, en el que también se incluyen los de preparación del proyecto, anteriores a la constitución de la SEM:

Cuadro 24: Costes totales incurridos por la Administración hasta el 31 de diciembre de 2014 por la preparación, ejecución y explotación del tranvía

Importe en €

	C.A. ARAGÓN	AYTO. ZARAGOZA	TOTAL
APORTACIONES POR INVERSIÓN			
Contratos previos a la selección de la SEM			
-Desarrollo de actuaciones en materia de transportes en el área de Zaragoza. PIT (formalizado en 2004)	394.218,75	435.000,00	829.218,75
-Estudio de viabilidad de alternativas, anteproyecto, plan de explotación y programa económico del tranvía (2005)	361.553,02	376.228,02	737.781,04
-Efectos de la implantación de una línea de tranvía en la red viaria de Zaragoza (2006)	N/A	11.900,00	11.900,00
-Modelización del sistema de tráfico y transportes (2007)	N/A	267.000,00	267.000,00
-Estudio de viabilidad técnica y económica de estacionamientos de disuasión asociados a la red de transporte público (2007)	N/A	59.250,00	59.250,00
-Redacción del proyecto de intercambiador urbano de transporte en la Glorieta de Carlos V (2007)	N/A	11.860,00	11.860,00
-Redacción del proyecto constructivo de la línea del tranvía, proyecto de acompañamiento, material, cocheras y talleres (2007)	N/A	1.953.000,00 (2)	1.953.000,00
-Asesoramiento a la dirección municipal encargada de la supervisión y redacción del proyecto constructivo de la línea del tranvía, proyecto de acompañamiento, material, cocheras y talleres (2007)	N/A	112.240,00	112.240,00
-Estudio de definición del modelo jurídico y financiero de construcción y explotación de la línea del tranvía (2007)	N/A	124.700,00	124.700,00
-Redacción de documentos técnicos necesarios para la contratación de la operación, mantenimiento, adquisición de material móvil e integración de la Línea 1 del tranvía (2008)	N/A	66.816,00	66.816,00
-Perfeccionamiento del sistema lógico de regulación semafórica para la implantación de la prioridad del tranvía (2009)	N/A	330.400,01	330.400,01
-Asistencia técnica para optimizar el sistema de prioridad semafórica en el modelo de microsimulación de la Línea 1 del tranvía (2008)	N/A	17.640,00	17.640,00
Total contratos previos a la selección de la SEM	**755.771,77**	**3.766.034,03**	**4.521.805,80**
Otras aportaciones			
Aportaciones dinerarias por subvenciones de capital (1)	49.508.415,00	49.500.000,00	99.008.415,00
Aportaciones dinerarias por ampliaciones de capital	N/A	3.250.000,00	3.250.000,00
Aportaciones no dinerarias por constitución de la SEM y ampliaciones de capital (2)	N/A	7.727.000,00 (3)	7.727.000,00
Total otras aportaciones	**49.508.415,00**	**60.477.000,00**	**109.985.415,00**
TOTAL APORTACIONES POR INVERSIÓN	**50.264.186,77**	**64.243.034,03**	**114.507.220,80**
APORTACIONES A LA EXPLOTACIÓN (HASTA 31-12-2014)			
Pago por usuario (PPU)	N/A	17.409.036,93	17.409.036,93
Pago por disponibilidad (PPD)	N/A	9.199.908,70	9.199.908,70
Revisión de precios (4)	N/A	1.223.557,45	1.223.557,45
Liquidación IVA	N/A	2.705.782,62	2.705.782,62
TOTAL APORTACIONES A LA EXPLOTACIÓN	**N/A**	**30.538.285,70**	**30.538.285,70**

N/A: No aplicable: La financiación por los concretos conceptos corresponde exclusivamente al Ayuntamiento de Zaragoza.

(1) La financiación es compartida entre el Ayuntamiento y la Comunidad Autónoma de acuerdo con el Convenio de 19.02.2009, aunque aquel es el único responsable directo de los pagos a la SEM en los términos del contrato de selección del socio privado.

(2) Entre las aportaciones no dinerarias ha de entenderse incluida en la correspondiente al proyecto aportado por el Ayuntamiento en la constitución de la SEM por 1.953.000 €. Para evitar una doble valoración, se ha recogido en este cuadro bajo la rúbrica *"Redacción del proyecto constructivo de la línea del tranvía, proyecto de acompañamiento, material, cocheras y talleres (2007)"* ("Contratos previos a la selección de la SEM").

(3) Se incluye una finca aportada por el Ayuntamiento, que previamente el Gobierno de Aragón le había cedido gratuitamente.

(4) Pendiente de revisión de precios el período agosto de 2014 a diciembre de 2014.

Como se ha indicado, las cantidades comprometidas por el Gobierno de Aragón en virtud del Convenio de colaboración para la financiación firmado con el Ayuntamiento de Zaragoza el 19 de febrero de 2009, tenían el carácter de subvención de capital con cargo al Fondo Local de Aragón a favor de dicho Ayuntamiento, y habían de librarse tras recibir la justificación del grado de avance de la inversión y de las cantidades aportadas con cargo a los presupuestos del Ayuntamiento[49],

[49] De acuerdo con lo previsto en el Decreto 38/2006, de 7 de febrero, del Gobierno de Aragón por el que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones y transferencias con cargo al Fondo Local de Aragón.

justificación que se remitía inmediata a la certificación de cada hito. Se produjeron ciertas demoras de la Comunidad Autónoma en el pago de algunos de los importes devengados con arreglo al referido Convenio adoptado en 2009, por las obligaciones contraídas por aquella con el Ayuntamiento, al haber abonado este el 50% de la subvención de capital correspondiente a dicha Comunidad Autónoma conforme estaba previsto en el Convenio: así, en 2012 satisfizo 2.492.696,25 € correspondientes a 2011; en enero de 2013 transfirió la cantidad de 2.475.866,25 €, correspondiente a 2012; y a 31 de diciembre de 2014 se mantenían pendientes de pago los compromisos de 2013 y 2014, por una cuantía total de 24.750.000 €, estando esta aún pendiente de reconocimiento en sus presupuestos a junio de 2016, según ha informado la Comunidad Autónoma a este Tribunal de Cuentas[50]. De estas cantidades pendientes de pago han de detraerse 8.415 € pagados en exceso por el Gobierno de Aragón en las anualidades de 2010 y 2011[51].

Este retraso en el libramiento de los fondos comprometidos dio lugar a que el Ayuntamiento de Zaragoza, tras atender en plazo la totalidad de las obligaciones con la SEM, hubiera de posponer el reconocimiento de las cantidades a cobrar hasta el presupuesto siguiente al de su devengo, lo que limitaba las disponibilidades líquidas de su tesorería.

La normativa contable vigente desde que se constituyó la SEM hasta el 31 de diciembre de 2014, aplicable a las operaciones a registrar por el Ayuntamiento de Zaragoza (Instrucción del modelo normal de contabilidad local y Plan General de Contabilidad Pública Adaptado a la Administración Local, aprobados por Orden EHA/4041/2004, de 23 de noviembre), regula cómo ha de realizarse la contabilización de las operaciones presupuestarias con relevancia financiera que se derivan del contrato para la gestión del tranvía y prevé que en la memoria de la cuenta general debe incluirse cierta información mínima relacionada con la gestión indirecta de servicios públicos.

En general, las operaciones derivadas de la gestión del tranvía se han registrado en el presupuesto del Ayuntamiento, si bien este no informó de manera completa en las memorias de las cuentas generales del periodo fiscalizado, de las circunstancias del servicio, tal como era preceptivo. En concreto, en el apartado 2 de la memoria se expone que *"el servicio público de transporte urbano ferroviario, línea 1 del tranvía (Parque Goya - Valdespartera) se presta de forma indirecta*" indicándose sucintamente que la gestión "*comprende todas las actuaciones necesarias para el diseño, construcción, puesta en marcha, explotación, operación y mantenimiento del tranvía de Zaragoza, así como otras infraestructuras o equipamientos afectos a dicha línea*", sin detallar las condiciones contractuales y económicas de la misma.

En el apartado 2 de la memoria, relativo a la gestión indirecta de los servicios públicos, debería haberse informado además, de conformidad con el plan contable, "*del plazo, las subvenciones comprometidas durante la vida del contrato y los bienes de dominio público afectos a la gestión"*, lo que no se hizo. La memoria tampoco informó en el apartado 20.3 de los compromisos derivados de la gestión del tranvía que afectaban a ejercicios posteriores. Según el plan contable, el apartado de la memoria debía haber presentado *"información sobre los compromisos de gasto adquiridos durante el ejercicio, así como en los precedentes, imputables a presupuestos de ejercicios sucesivos".* De conformidad con el PCAP, en el cuadro previsto en la memoria informativo de estos compromisos, debieron haberse incluido referencias sobre los mínimos garantizados por PPU en los ejercicios posteriores, sin perjuicio de que su cuantía pudiera verse alterada en los correspondientes ejercicios en función del número real de viajeros que utilizasen el tranvía. Además, podría haberse ofrecido información sobre los máximos importes a satisfacer en concepto

---

[50] El Ayuntamiento de Zaragoza ha informado en el trámite de alegaciones que, a 15 de diciembre de 2016, el Gobierno de Aragón tenía pendiente de liquidar su compromiso de aportación correspondiente a los ejercicios 2013, 2014 y 2015.
El Gobierno de Aragón, en sus alegaciones, incide en la naturaleza subvencional de las cantidades que ha de abonar al Ayuntamiento de Zaragoza y en la necesidad de justificar por este los pagos efectuados. No obstante, no se pronuncia sobre los motivos de la falta de cumplimiento de los compromisos de pago asumidos con el Ayuntamiento en virtud del Convenio de colaboración de 19 de febrero de 2009.

[51] De esta cuantía, 4.950 € corresponden a la anualidad de 2010 y 3.465 € a la de 2011. En el trámite de alegaciones el Gobierno de Aragón declara que esta cuantía se regularizará en el momento de la liquidación de las cantidades que adeuda al Ayuntamiento de Zaragoza.

de PPD, al disponerse de una razonable seguridad de que la SEM se ajustaría a las condiciones contractuales, aunque la cuantías máximas fijadas en el PCAP oscilarían trimestralmente del 0% al 105%, como consecuencia de aplicar un denominado coeficiente de calidad y disponibilidad (CDC) que se determina en función de los índices de puntualidad, seguridad, averías y limpieza en la prestación del servicio.

A los efectos del control del objetivo de estabilidad presupuestaria, el Comité Técnico de Cuentas Nacionales (CTCN) añadió a la deuda financiera efectiva mantenida por el Ayuntamiento, otros 256 millones de €[52], como préstamo de asociación público-privada (APP) por la construcción del tranvía.

El CTCN, sin prejuzgar la propiedad jurídica de los activos, consideró que la inversión involucrada en el contrato de gestión de servicio público del tranvía era propiedad económica del Ayuntamiento de Zaragoza, evaluada de acuerdo con los criterios fijados por el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (Reglamento CE 549/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo)[53], motivo por el cual debía incrementarse el gasto público del Ayuntamiento por la cuantía de la inversión pendiente de financiación pública, que habría de determinase una vez se dispusiera de los pagos reales efectuados durante el ejercicio 2015 por el Ayuntamiento.

II.4. CUESTIONES RELACIONADAS CON LAS PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES

De conformidad con lo dispuesto en las Directrices Técnicas de esta fiscalización, se ha realizado un análisis específico de cuestiones surgidas durante el procedimiento fiscalizador relacionadas con la observancia de la normativa para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, entre ellas, como esencial, la Ley Orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (LOIEMH).

En particular, y en lo que se refiere a las entidades locales, el artículo 21.2 de la LOIEMH establece que *"las Entidades locales integrarán el derecho de igualdad en el ejercicio de sus competencias y colaborarán, a tal efecto, con el resto de las Administraciones públicas".*

En materia de contratación pública, la LOIEMH contiene en sus artículos 33 y 34 una serie de previsiones, de carácter potestativo, dirigidas a los órganos de contratación a fin de que se establezca en los PCAP la preferencia en la adjudicación de los contratos a las proposiciones presentadas por aquellas empresas que, en el momento de acreditar su solvencia técnica o profesional, hubieran adoptado medidas en materia de igualdad, o bien condiciones especiales de ejecución con el fin de promover la igualdad entre mujeres y hombres en el mercado de trabajo.

Del análisis de las actuaciones contractuales llevadas a cabo en el desarrollo, mantenimiento y gestión del tranvía de Zaragoza durante el periodo fiscalizado no resulta que se adoptaran en los PCAP previsiones relativas a la promoción de la igualdad efectiva de mujeres y hombres de las contempladas en la LOIEMH con carácter potestativo.

III. CONCLUSIONES

1ª El crecimiento de la movilidad en la ciudad de Zaragoza motivó que, desde los años noventa, se efectuasen estudios con objeto de valorar posibles soluciones. Uno de ellos, fechado en 1992, indicaba las dificultades que supondría la implantación de un tranvía o metro ligero por la inversión precisa para su puesta en funcionamiento y advertía de los costes de explotación que conllevaría, teniendo en cuenta que operaría con bajas capacidades y con costes de

---

[52] Datos referidos a diciembre de 2015, según figura en el cuadro 14.6 del Boletín Estadístico del Banco de España de abril de 2016.

53 Inicialmente el CTCN consideró que la imputación debía efectuarse al ejercicio 2013, que en aquel momento tenía carácter provisional, pero Eurostat notificó que el registro debía efectuarse en el ejercicio 2015.

explotación superiores a los actuales, lo que hacía el modelo inviable. Otro estudio realizado en 2001, por su parte, estimaba conveniente la puesta en servicio de un sistema de transporte colectivo de alta capacidad ante el incremento de la movilidad en la ciudad y, entre diversos modelos, consideraba operativo el metro ligero por las condiciones de capacidad e integración que ofrecía aun cuando reconocía una desproporción entre el interés social y el económico debido a la importante inversión que el mismo requería y su repercusión en las subvenciones públicas a aportar al operador. Así, ambos estudios advertían de los elevados costes que suponía la implantación del tranvía y de su impacto en términos de sostenibilidad, poniendo de manifiesto los problemas de su establecimiento como sistema de transporte de la ciudad (Subepígrafe II.1.1.1)

2ª El 26 de febrero de 2004 el Gobierno de Aragón y el Ayuntamiento de Zaragoza firmaron un Protocolo General de Colaboración para el impulso de actuaciones en materia de transportes en el área de Zaragoza, en el que se preveía, entre las infraestructuras a ejecutar, la creación de una red de alta capacidad (tranvía, metro ligero). (Subepígrafe II.1.1.2)

En el marco del citado Protocolo, el Departamento de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte del Gobierno de Aragón contrató en 2004 y 2005 sendas asistencias técnicas. Una de ellas tuvo por objeto el desarrollo de las actuaciones en materia de transporte en el área de Zaragoza, Plan Intermodal de Transporte. Metro ligero-tranvía, que se financiaría al 50% entre ambas entidades. El presupuesto de licitación fue de 500.000 €, sin que se hayan aportado los datos ni los cálculos para su cuantificación, por lo que no ha podido comprobarse que se realizaran de acuerdo con el precio general de mercado. El contrato se formalizó finalmente por 435.000 € y con un plazo de ejecución de 18 meses, siendo el coste final del contrato, incluidos los importes añadidos por las dos prórrogas -con una duración total de ocho meses-, de 870.000 €. El Ayuntamiento abonó el 50% del importe del contrato; por su parte, el Gobierno de Aragón pagó 394.218,75 €, cuantía inferior a la comprometida.

Antes de que finalizara el contrato anterior, el Gobierno de Aragón celebró otra asistencia técnica para el desarrollo del estudio de viabilidad, el anteproyecto, el plan de explotación y el programa económico de una línea de tranvía–metro ligero norte-sur en Zaragoza, por importe de 752.456 €, IVA incluido, también financiado al 50% por aquel y el Ayuntamiento de Zaragoza.

Concurren en ambos expedientes contractuales determinadas incidencias e irregularidades, tales como la insuficiente justificación de la necesidad de la contratación, la falta de control de legalidad de algunos contenidos del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP), el indebido desglose en el informe de valoración de las ofertas de los criterios de adjudicación incluidos en el PCAP, así como la previsión de medios acreditativos de la solvencia técnica como criterios de adjudicación de los contratos. Tales circunstancias constituyen incumplimientos de la normativa de contratos y no resultan conformes con los principios de publicidad, transparencia y objetividad que han de regir la contratación pública.

El estudio de viabilidad resultante del segundo de los contratos definió, evaluó y comparó siete alternativas de trazado, que discurrían por diferentes viarios, proponiéndose una de ellas, cuya valoración económica fue de 179,5 millones de €, que comprendía el gasto total de la inversión y de la explotación, el mantenimiento anual, la afección a servicios así como las expropiaciones y servidumbres precisas. El Gobierno de Zaragoza, en sesión de 21 de julio de 2006, aprobó el estudio de viabilidad y ratificó la opción de trazado en él propuesta. En esta misma sesión se acordó la elaboración del anteproyecto de construcción de la línea del tranvía, que fue aprobado el 23 de marzo de 2007. (Subepígrafe II.1.1.3)

3ª No estando aún aprobados el estudio de viabilidad y el anteproyecto constructivo y no habiéndose decidido el trazado final del tranvía, el Ayuntamiento de Zaragoza contrató una asistencia técnica para el desarrollo de un modelo que permitiera analizar los efectos de la implantación del tranvía en puntos concretos de la red viaria, y unos meses más tarde licitó la

asistencia de modelización del sistema de tráfico y transportes, por importes de 11.900 € y 267.000 €, respectivamente. Aun cuando ambas contrataciones estaban relacionadas, no consta que los resultados obtenidos en la primera se pusieran a disposición del adjudicatario de la segunda, de modo que pudieran servir de trabajo preliminar siendo así que en él se analizaban los efectos del tranvía sobre la ciudad, lo que implica un empleo deficiente de las actuaciones llevadas a cabo.

El Ayuntamiento también contrató otra asistencia para la elaboración del estudio de viabilidad técnica y económica de estacionamientos de disuasión asociados a la red de transporte público de la ciudad de Zaragoza, por un importe de 59.250 € y un plazo de ejecución de cinco meses. En el expediente analizado se han observado incidencias, como la insuficiente concreción de alguno de los criterios de adjudicación o la falta de aprobación de la prórroga solicitada por el contratista, lo que no se ajusta a lo previsto en la normativa de contratos (Subepígrafes II.1.1.4 y II.1.1.5)

4ª Simultáneamente a la elaboración de algunos de los estudios que se refieren en las Conclusiones anteriores de este Informe, el Ayuntamiento de Zaragoza suscribió los contratos para la redacción de dos proyectos constructivos, el del intercambiador urbano de transporte en la Glorieta de Carlos V y el de la línea de tranvía entre Parque Goya y Valdespartera, proyecto de acompañamiento, material, cocheras y talleres, adjudicados por 11.860 € y 1.953.000 €, respectivamente. También concertó una asistencia técnica para el asesoramiento a la dirección municipal encargada de la supervisión y redacción del proyecto constructivo de la línea tranviaria, por 112.240 €. En los dos últimos expedientes contractuales se detectaron deficiencias e incidencias en el PCAP, al incluir criterios de adjudicación genéricos e imprecisos sobre la forma de otorgar las puntuaciones, lo que no se ajustó a la normativa ni resulta coherente con los criterios de publicidad y transparencia de la contratación pública; asimismo, se identificaron deficiencias en los pliegos de prescripciones técnicas (PPT), al contener prescripciones propias del PCAP; en los informes de valoración de las ofertas, en los que no se ofrecía la valoración de las mismas, lo que no fue conforme con el artículo 89 del TRLCAP; así como en relación con la prórroga de uno de los contratos, para la que no se adoptó acuerdo de aprobación frente a lo que establece el artículo 97 del RGLCAP. (Epígrafe II.1.2)

5ª Con carácter preliminar a la construcción y explotación del tranvía, el Ayuntamiento de Zaragoza analizó y evaluó distintas opciones de estructuras de asociación público-privadas para su financiación y gestión. Para llevarlo a cabo el Ayuntamiento adjudicó una asistencia técnica para la redacción de estudio de definición del modelo jurídico y financiero de construcción y explotación de la línea de tranvía norte–sur Parque Goya-Valdespartera, por importe de 107.750 €. El PCAP preveía criterios de adjudicación no suficientemente precisos, que no incluían indicación sobre su forma de valoración ni de asignación de puntos. No se elaboró el plan de aseguramiento de calidad, de naturaleza contractual, que preveía el PPT. Este contrato de asistencia fue prorrogado y modificado -incrementándose el coste en 16.950 €-, una vez expirado el plazo del contrato inicialmente previsto, lo que no se ajustó a lo dispuesto en la normativa de contratación.

Al amparo de este contrato de asistencia se elaboraron diversos estudios, en los que, entre otras cuestiones, se consideró como modelo más conveniente de gestión del servicio público de transporte tranviario el llevado a cabo mediante una sociedad de economía mixta (SEM), con minoría de capital público, actuando el socio inversor privado como contratista de la obra y gestor directo del servicio, con el objetivo de configurar la inversión bajo un esquema de financiación esencialmente privada evitando el impacto inmediato en el presupuesto público del total del coste de las inversiones/activo así como la consiguiente deuda.

Con el fin de elaborar los documentos técnicos que iban a regir en la contratación para la construcción, explotación y puesta en marcha del tranvía, el Ayuntamiento contrató una asistencia técnica por importe de 66.816 €. La justificación de la necesidad de esta

contratación resultó genérica y cuestionable siendo así que una de las prestaciones objeto de este contrato se encontraba entre las abordadas por el contrato que se ha referido anteriormente. El empleo del precio más bajo como único criterio de negociación sin tener en cuenta otros no se justificó debidamente, siendo así que el PPT no definía plenamente las prestaciones técnicas, que encomendaba parcialmente a los licitadores. El PPT preveía que el adjudicatario debía emitir un informe sobre las ofertas presentadas en la selección del socio inversor privado a formar parte de la sociedad de economía mixta, actuación que no ha resultado acreditado se llevara a cabo. El contrato fue prorrogado, produciéndose además retraso en la recepción de su objeto. (Subepígrafe II.1.4.1)

6º El 17 de febrero de 2009 se inició el proceso para la selección del socio privado que participase con el Ayuntamiento en la constitución de la SEM que gestionaría en régimen de servicio público la construcción, explotación y mantenimiento de la línea 1 del tranvía de Zaragoza, mediante la aprobación por el Gobierno de esta localidad del expediente de contratación.

El PCAP del contrato adolecía de carencias e indefiniciones en determinados aspectos. En particular, el PCAP disponía que no se había definido con carácter previo a la licitación el presupuesto del contrato pues no había podido ser establecido por la Administración, amparándose en los artículos 94 y 134.3 apartado a) de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP). Esta imposibilidad no quedó justificada en el expediente de contratación, al no emitirse informe al respecto que motivara las dificultades para su elaboración y la necesidad de que fuera presentado por los licitadores.

El sistema de valoraciones previsto en el PCAP respecto de los criterios dependientes de un juicio de valor ofrecía margen de apreciación de las ofertas al ser algunos de aquellos genéricos y poco precisos, por lo que dejaba la elaboración de las ofertas al criterio de los licitadores, lo que resultó contrario a los principios de igualdad, objetividad y transparencia que rigen la contratación pública.

La regulación de la subcontratación recogida en el PCAP no se ajustó a la LCSP, al disponer que en la ejecución del contrato la SEM podría subcontratar sin límite alguno con terceros, entre otras prestaciones, la redacción del proyecto constructivo así como la ejecución total o parcial de las obras de construcción, siendo así que estas eran prestaciones principales de la contratación. Asimismo, entre estas prestaciones se incluyó la inspección del servicio, cometido que no era posible subcontratar al corresponder esta función a la Administración. El PCAP también señalaba que en cualquier subcontratación que no estuviera expresamente prevista en su clausulado, se estaría a lo establecido en esa Ley, excepto en lo que se refiere al límite de subcontratación del 60% del importe de adjudicación del artículo 210.2.e). Esta excepción, sin establecer límite alguno, no fue acorde con lo dispuesto en el citado artículo 210 de la LCSP. Añadía el PCAP que no tendrían la consideración de terceros y, por tanto, no podía entenderse que existía subcontratación en los contratos celebrados con los socios de la sociedad gestora ni con las empresas vinculadas a ellos, cuando, por el contrario, el artículo 210.2.e) de la mencionada Ley se refería expresamente a los contratos celebrados con empresas vinculadas como subcontratos, por lo que la referida cláusula no se ajustaba a la normativa.

La comisión de técnicos municipales designada para valorar las proposiciones que se presentaron en la licitación emitió un informe atendiendo a los criterios dependientes de un juicio de valor, siendo algunas de sus valoraciones generales y sin pronunciamiento crítico que justificara adecuadamente la idoneidad de las ofertas. Fue en la reunión de la mesa de contratación cuando la comisión técnica, al dar cuenta del informe elaborado, expuso sintéticamente los motivos por los que la empresa seleccionada contribuía a incrementar la calidad de las prestaciones mínimas previstas en el PPT.

El contrato fue adjudicado por un plazo de treinta y cinco años, con un presupuesto de obra cerrado o comprometido a riesgo del oferente de 225.040.000 €, una cifra máxima de pago por disponibilidad de 3.600.000 € y subvenciones de capital por 128.700.00 €. El PCAP requería que los licitadores presentaran un proyecto sobre el que debían definir una *"baja lineal a aplicar a los precios".* El grupo adjudicatario ofertó una baja negativa, lo que supuso que operara como un alza, resultando un presupuesto superior al de referencia en 227.635 €, sin que el acuerdo de adjudicación ni la mesa de contratación hicieran observación alguna al respecto, máxime cuando el PCAP no contenía previsión alguna sobre la admisibilidad de bajas negativas.

El proyecto de licitación presentado por el grupo adjudicatario incorporaba una serie de mejoras al proyecto de referencia, sin que se detallara el alcance de las mismas ni los extremos en que diferían de este, por lo que no se ha podido comprobar que el incremento del presupuesto se debiera a estas mejoras. (Subepígrafe II.1.4.2)

7ª. Constituida la SEM, esta presentó el proyecto constructivo de la obra tranviaria de la fase 1, salvo el capítulo correspondiente a las cocheras y talleres de Valdespartera, en que lo hizo con retraso respecto de lo previsto en el PCAP y con una serie de deficiencias, lo que motivó que hubiera de entregarse en dos ocasiones más rectificando las incidencias observadas. El importe del presupuesto de la fase 1 ascendió a 77.078.340 €.

En la ejecución de la fase 1 no consta que se emitiera el acta de comprobación de replanteo respecto de las cocheras y talleres de Valdespartera, lo que no se ajustó a lo dispuesto en el PCAP.

Los importes de algunos de los capítulos de la fase 1 incluidos en el presupuesto completo de la obra tranviaria, variaron con respecto a los que figuraban en el proyecto aprobado con anterioridad. En concreto, los tramos 3 y 4 se incrementaron en 1.666.148 € y 160.533 €, respectivamente, mientras que el capítulo correspondiente a cocheras y talleres de Parque Goya se minoró en 1.826.676 €. Ni los informes del director de la obra y de la Comisión Técnica, ni el acuerdo de aprobación municipal aludieron a las modificaciones realizadas, su alcance, ni a qué se debían, ni se ofreció explicación alguna sobre las mismas; en todo caso, estas variaciones no tuvieron efectos económicos en el Ayuntamiento al ser la SEM la única responsable del contenido técnico del proyecto de construcción.

La SEM formalizó sendos contratos para el diseño y la construcción de la infraestructura ferroviaria y sistemas así como para el diseño y el suministro de la electrificación, en los que los contratistas se comprometían a llevar a cabo las correspondientes prestaciones por importe de 176.500.000 € y 17.500.000 €, respectivamente (IVA excluido). El primero de estos contratos se formalizó con una unión temporal de empresas integrada por uno de los socios del grupo de empresas seleccionado para formar parte de la SEM y una sociedad vinculada a otro de ellos. El segundo contrato se celebró también con uno de los integrantes de ese grupo de empresas. Siendo la construcción de la obra tranviaria una de las prestaciones principales del contrato, esta subcontratación no se ajustó a lo dispuesto en el artículo 265 de la LCSP, que solo permitía en los contratos de gestión de servicios públicos, la subcontratación de prestaciones accesorias. (Subepígrafe II.1.4.2)

8ª. Para el seguimiento técnico y económico de la evolución de la construcción de las obras, se debían realizar mensualmente relaciones valoradas a origen de las unidades de obra ejecutadas, que constituían un instrumento para el mero control de la ejecución de la obra por parte de la Administración y no tenían el carácter –ni conllevaban su emisión– de certificaciones de obra ni implicaban aceptación o entrega alguna de la misma, excluyéndose, de este modo, un instrumento relevante para el seguimiento de la ejecución de las obras y el control de su adecuación al proyecto aprobado.

Del examen de las 41 relaciones valoradas relativas a la construcción aportadas por el Ayuntamiento de Zaragoza resulta que el importe total valorado en concepto de construcción fue igual al del proyecto aprobado, pero que la mayor parte de los capítulos del mismo habían variado notablemente. No se han acreditado ni justificado los cambios realizados respecto del proyecto inicialmente aprobado, ni se ha delimitado su alcance ni valorado la repercusión económica que los mismos deberían haber tenido, por lo que no se ha constatado que no representen modificaciones del proyecto, que hubieran requerido de la previa aprobación municipal. (Subepígrafe II.1.4.2)

9ª. En cumplimiento del contrato, la sociedad gestora del tranvía es retribuida por los siguientes conceptos: subvenciones de capital, pago por usuario y pago por disponibilidad. Si se hubiera producido el caso, también tenía derecho a ser retribuida por servicios especiales y extraordinarios, no constando hasta el cierre de los trabajos de fiscalización que se hubieran liquidado derechos por este concepto.

De acuerdo con el PCAP, el Ayuntamiento de Zaragoza debía realizar ciertos pagos en concepto de subvención de capital, que, según la oferta presentada por el socio privado que resultó seleccionado, ascendieron a 128.700.000 €. La financiación de este concepto retributivo por el Ayuntamiento se efectúa con recursos propios así como con subvenciones de capital recibidas del Gobierno de Aragón. A este respecto, debe tenerse en cuenta que, el 19 de febrero de 2009, el Ayuntamiento de Zaragoza y el Gobierno de Aragón firmaron un Convenio de colaboración para la financiación de la línea de tranvía por el que se regularon los compromisos de cada una de las Administraciones.

Para percibir el 100% del concepto retributivo “subvención de capital”, la sociedad adjudicataria del servicio debía cumplir con antelación respecto al calendario de avance de la obra, que abarcaba desde noviembre de 2009 a julio de 2013, una serie de objetivos o hitos durante la construcción de la línea del tranvía. Los hitos se fueron cumpliendo con antelación salvo uno de ellos, que se certificó con posterioridad, y por el que la empresa también recibió el 100% de la subvención correspondiente, incluyendo el 10% en concepto de bonificación por pronta ejecución, tras alegar que el retraso se debió a nuevas indicaciones del Ayuntamiento. En relación con esta cuestión debe señalarse que el PCAP reconocía que se devengara dicha bonificación si se cumplía el hito con determinada antelación, sin que incluyera previsión alguna sobre el derecho a su percepción en caso de que la demora se debiera a causas ajenas al contratista, como ocurría en este caso, por lo que no procedía percibir el máximo de la bonificación en el referido hito.

En los presupuestos iniciales de 2010 a 2012, el Ayuntamiento no consignaba crédito inicial por el 100% de la subvención de capital a favor de la empresa, por lo que, a medida que reconocía los derechos de cobro, el Ayuntamiento había de aprobar una modificación presupuestaria por generación de crédito por ingresos, consignando crédito en la correspondiente partida de gastos, con cargo a los que se reconocían las obligaciones y se registraban los pagos a la empresa. En 2013 y 2014, el Ayuntamiento consignó el crédito inicial por el 100% de la subvención, como procedía. (Epígrafe II.2.1)

10ª. La sociedad gestora tenía derecho a percibir una cantidad por cada viaje realizado, -pago por usuario- de 0,75 € en 2011, actualizable anualmente. Al comienzo de la explotación del tranvía, fundamentalmente durante los seis primeros meses, se produjeron algunas incidencias en el control de los viajes, que fueron debidamente regularizadas posteriormente. La identificación del origen de las mismas dio lugar a que, a partir de ese momento, se reforzara dicho control para comprobar la correcta descarga de todos los datos en los diferentes sistemas de billetaje.

Como consecuencia del número de viajes admitidos por el sistema de control, desde la inauguración comercial del servicio hasta fin de 2014 se devengaron por este concepto 52.131.656 €, de los cuales 34.014.022 € los recibió la sociedad gestora por ventas propias o

por compensaciones con otros sistemas (títulos expedidos por el concesionario de autobuses, principalmente), 17.409.037 € fueron abonados por el Ayuntamiento de Zaragoza y 708.596 € descontados por ajustes de demanda, al haber sido superior el número de viajes reales validados al previsto en las estimaciones de demanda.

El PCAP reconoce indebidamente a los inspectores del servicio público del tranvía la facultad de recaudar la sanción por carecer los usuarios de título de transporte válido, y hacerlo sin necesidad de que se incoe procedimiento sancionador alguno, lo que no resulta conforme con la, entonces vigente, Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y con la demás normativa reguladora del procedimiento sancionador.

Aun cuando según el PCAP los ajustes por variación de demanda no se aplicarían en los seis primeros meses de puesta en marcha del servicio, se computaron los viajes desde el inicio de la explotación. (Epígrafe II.2.2)

11ª. El pago por disponibilidad consiste en una aportación del Ayuntamiento adicional e independiente al número de viajes que varía en función de la evaluación de una serie de indicadores de calidad sujetos a medición periódica, tales como la regularidad y puntualidad del servicio, funcionamiento de máquinas expendedoras de billetes, limpieza, seguridad o confort de viaje. Hasta el 31 de diciembre de 2014, por este concepto se liquidaron y se abonaron regularmente por el Ayuntamiento de Zaragoza un total de 9.199.909 €, tras ajustarse las liquidaciones como consecuencia de algunos imprevistos surgidos durante la puesta en marcha de las dos fases o por alguna interrupción del servicio.

Existían carencias en los sistemas de medición de los indicadores, por lo que algunos indicadores de medición directa se evaluaban con métodos indirectos ya que la empresa adjudicataria no había aportado ninguna herramienta de medición directa, tal y como debía hacerse por establecerlo el PPT, aceptándose por las partes la provisionalidad de estas mediciones, que estaban sujetas a posteriores regularizaciones y ajustes en las liquidaciones cuando se podía disponer de resultados obtenidos de forma directa, a lo que se añadía falta de rigor en el contenido y en la forma de presentación de la documentación por la SEM. El PCAP tipifica como incumplimiento grave la falta de puesta a disposición de las medidas auxiliares, servicios y personal exigidos en los pliegos, sin que el Ayuntamiento haya acreditado documentalmente a este Tribunal de Cuentas la imposición de la penalidad a que se refiere en alegaciones. (Epígrafe II.2.3)

12ª. La revisión de precios (actualización de la tarifa por usuario) se realizó aplicando una fórmula consistente en dividir por 0,85 el 85% de la variación del índice de precios al consumo. La aplicación de esta fórmula –que no se ajusta a las prescripciones del artículo 79 de la LCSP– elimina la limitación establecida en el artículo 78.3 de la citada Ley que señala que la revisión no podrá superar el 85% de la variación experimentada por el índice adoptado. Por las revisiones de precios así calculadas, el Ayuntamiento ha abonado a la sociedad gestora 1.223.557 €, lo que ha supuesto 214.819 € más de lo que procedería de haberse considerado en el PCAP la limitación legal. Las revisiones de precios se han realizado con retrasos de cuatro a doce meses respecto de las previsiones contractuales debido a la dilación de las solicitudes de la empresa. Se produjeron determinadas incidencias que se recogen en este Informe en relación con los periodos y coeficientes aplicados en las revisiones de precios, que dieron lugar a que hubieran de realizarse compensaciones en las cantidades liquidadas. (Epígrafe II.2.4)

13ª. El Ayuntamiento de Zaragoza, adicional y transitoriamente, abonó a la sociedad gestora del tranvía 2.705.783 € a fin de liquidar IVA. Estos pagos se consideraron por el Ayuntamiento como provisionales, toda vez que estaban pendientes de resolución las reclamaciones interpuestas por el mismo ante el Tribunal Económico-Administrativo Regional de Zaragoza como consecuencia de mantener criterios diferentes a los defendidos por la Agencia Estatal

de la Administración Tributaria. Dicho abono ha supuesto que el Ayuntamiento haya soportado para el servicio del tranvía, hasta 31 de diciembre de 2014, al menos transitoriamente, la referida cantidad, que no estaba inicialmente prevista. (Epígrafe II.2.5)

14ª. Las condiciones contractuales establecían que la empresa gestora del servicio tenía que realizar, a su cargo, auditorías de cuentas y, en particular, auditorías anuales de ingresos por demanda (pago por usuario y tarifa). El Ayuntamiento ha presentado como tales, sendos escritos del director financiero de la sociedad gestora en los que expone una breve descripción de los procesos de control de ingresos diarios y recaudación, si bien estos no pueden considerarse como documentos sustitutivos de las auditorías exigibles con arreglo al PCAP ya que están suscritos por persona sin la independencia exigible y no incluyen valoración sobre la idoneidad de los procesos que garanticen al Ayuntamiento la inexistencia de debilidades en el sistema. La entidad ha aportado, asimismo, en el trámite de alegaciones un informe de auditoría de ingresos de una firma privada de auditoría, de fecha 10 de noviembre de 2016, referido a los ejercicios 2011 a 2014, en el que se identifican una serie de riesgos y áreas de mejora relacionados con la autenticación y los roles de los usuarios utilizados en la red interna. Este informe no se ajusta a lo dispuesto en el PCAP al carecer del carácter anual requerido en el mismo y, por tanto, no cumplir la finalidad que persiguen este tipo de informes, en los que se han de analizar las actuaciones llevadas a cabo en un ejercicio a fin de subsanar en el siguiente las deficiencias detectadas. (Epígrafe II.2.6)

15ª. La decisión del Ayuntamiento de Zaragoza de desarrollar el proyecto de construcción y explotación del tranvía mediante la constitución de una SEM en la que el socio inversor privado fuera mayoritario y actuara como contratista de la obra y gestor directo del servicio, tenía como efecto inmediato involucrar al contratista en la gestión a largo plazo del coste del ciclo de vida del proyecto, la transferencia de riesgos al socio privado y la reducción del esfuerzo financiero en aportación del capital por parte de la Administración. De esta forma, el modelo se configuró según un esquema de financiación privada que pretendía evitar el impacto inmediato en el presupuesto público de las inversiones/activos y de la consiguiente deuda.

Los costes totales incurridos por el Ayuntamiento de Zaragoza y la Comunidad Autónoma, hasta 31 de diciembre de 2014, por la preparación, ejecución y explotación de la línea del tranvía, incluidos los anteriores a la constitución de las SEM, ascienden a 114.507.221 € en concepto de aportaciones por inversión y a 30.538.286 € por aportaciones a la explotación.

Se produjeron ciertas demoras en el pago por la Comunidad Autónoma al Ayuntamiento de algunas de las cantidades que había de abonar este a la SEM por cuenta de aquel en concepto de subvención de capital, devengadas en aplicación de los compromisos contraídos en el Convenio de colaboración para la financiación firmado por el Gobierno de Aragón y el Ayuntamiento de Zaragoza el 19 de febrero de 2009. Así, a 31 de diciembre de 2014, se habían devengado y pagado por dicho Ayuntamiento –que, como se ha indicado, era el único obligado con la SEM por el total del importe de la subvención– 99.008.415 € por subvención de capital, estando pendiente de recibir a dicha fecha 24.750.000 € de la Comunidad Autónoma de Aragón en tal concepto, cuantía que la misma había de reconocer presupuestariamente, lo que, a junio de 2016, aun no se había hecho.

En general, las operaciones derivadas de la gestión del tranvía se registraron en el presupuesto del Ayuntamiento de Zaragoza, si bien este no informó de forma completa en las memorias de las cuentas generales correspondientes al periodo fiscalizado, de las circunstancias del servicio, tal y como era preceptivo, ni de los compromisos derivados de la gestión del tranvía que afectaban a ejercicios posteriores y de los precedentes imputables a presupuestos de ejercicios sucesivos.

A los efectos del control del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, el Comité Técnico de Cuentas Nacionales consideró que, sin prejuzgar la propiedad jurídica de

los activos, la propiedad económica de la inversión involucrada en el contrato de gestión del servicio público del tranvía era del Ayuntamiento, debiéndose, en aplicación del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea, registrar la inversión pendiente de financiación pública como gasto público del Ayuntamiento, incrementando el déficit público. Así, a 31 de diciembre de 2015, según figura en el Boletín Estadístico del Banco de España, el citado Comité incrementó la deuda financiera efectiva mantenida por el Ayuntamiento en un importe estimado de 256 millones de €, como préstamo de asociación público-privada por la construcción del tranvía. (Subapartado II.3)

IV. RECOMENDACIONES

En este Apartado se incluyen un conjunto de recomendaciones de distinta naturaleza. Algunas de ellas se refieren a las actuaciones que están en curso como consecuencia del desarrollo, mantenimiento y gestión del tranvía de Zaragoza. Otras, se emiten a la vista de las incidencias que han resultado de la contratación celebrada, de las relaciones financieras derivadas de la puesta en funcionamiento y el mantenimiento del tranvía, 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, en el caso de que la ejecución de los proyectos de inversión precise de la intervención de varias Administraciones, debería asegurarse la disponibilidad por parte de todas ellas de recursos suficientes para su financiación y mantenimiento sin comprometer el equilibrio financiero de las entidades responsables de su pago.

   Asimismo, cuando antes de acometer la ejecución de tales infraestructuras y su explotación se contraten trabajos y estudios previos, estos deberían solicitarse de manera ordenada y coherente, al objeto de obtener el mayor rendimiento de los resultados obtenidos, evitando posibles duplicidades o la realización de trabajos innecesarios.

2. Habría de observarse un mayor rigor en la tramitación de las fases de preparación y adjudicación de los contratos que se celebren. En particular, los pliegos de cláusulas administrativas particulares de los expedientes contractuales que se formalicen deberían establecer los criterios de adjudicación con claridad y precisión; en concreto, habrían de especificarse en mayor medida los métodos o formas de valoración de 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 la Administración, lo que contribuirá a evitar incidencias en la ejecución.

   Asimismo, en los respectivos informes técnicos debería explicarse y motivarse suficientemente la valoración de las ofertas de los licitadores en todos sus términos, de modo que pueda verificarse de forma adecuada y transparente que las puntuaciones han sido otorgadas con sujeción a los principios de objetividad y transparencia.

3. Cuando varíen las unidades de obra en la ejecución de grandes infraestructuras, y aun cuando ello no comporte alteración del equilibrio económico-financiero del contrato, debería justificarse suficientemente y delimitarse su alcance con precisión al objeto de acreditar que no constituyen modificaciones de los términos inicialmente acordados en los contratos formalizados.

4. El Ayuntamiento de Zaragoza debería instar a la Sociedad de Economía Mixta:

   - La realización anual de las auditorias de ingresos por demanda a las que hace referencia el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares del contrato, al objeto de cumplir la finalidad que se persigue con este tipo de informes, en los que se analizan las actuaciones llevadas a cabo en un ejercicio a fin de subsanar las deficiencias detectadas en el siguiente.

   - La presentación en plazo de las solicitudes de revisión de precios, de manera que no se demore su tramitación respecto de los periodos a los que se refieren tales revisiones.

   - El desarrollo de una herramienta para el cálculo de todos los indicadores de medición directa con el fin de evaluar la calidad del servicio en comparación con las condiciones técnicas inicialmente proyectadas.

5. Debería incluirse en la memoria de las Cuentas Generales del Ayuntamiento de Zaragoza información completa de las circunstancias de la gestión del servicio del tranvía, así como de los compromisos derivados de tal gestión y sus efectos en relación con los presupuestos de ejercicios sucesivos.

6. Debería regularizarse por el Gobierno de Aragón la situación de los pagos pendientes derivados de las obligaciones comprometidas con el Ayuntamiento de Zaragoza para la financiación de la inversión del tranvía.

Madrid, 26 de enero de 2017

EL PRESIDENTE



Ramón Álvarez de Miranda García

ANEXO

Anexo. CALENDARIO DE HITOS RELEVANTES Y PORCENTAJES DE SUBVENCION DE CAPITAL CORRESPONDIENTES AL CUMPLIMIENTO DE CADA UNO DE ELLOS

ANEXO

FISCALIZACIÓN DEL DESARROLLO, MANTENIMIENTO Y GESTIÓN DEL TRANVÍA DE ZARAGOZA

Calendario de hitos relevantes y porcentajes de subvención de capital correspondientes al cumplimiento de cada uno de ellos

HITO		FECHA			% aplicable s/PCAP		Aplicado s/certificaciones	
Nº	Descripción	Objetivo	Límite para subv. máxima	Certif. del cumplimien. del hito	Mínimo	Máximo	%	Importe (€)
FASE 1					**45,10%**	**50,01%**	**50,01%**	**64.362.870,00**
Hito 1	Colocación 1ª viga cubrimiento Huerva	21/01/2010	30/11/2009	30/11/2009	2,80%	3,08%	3,08%	3.963.960,00
Hito 2	Fin urbanización calles: Pº Olvidados, Volver a empezar, Gran Vía y Vía Ibérica	28/06/2010	16/02/2010	16/02/2010	3,80%	4,62%	4,62%	5.945.940,00
Hito 3	Realización de pruebas tipo y aceptación por parte del Ayuntamiento de Zaragoza del software y hardware asociado a la ejecución del sistema de prioridad semafórica	25/08/2010	02/07/2010	24/06/2010	2,80%	3,08%	3,08%	3.963.960,00
Hito 4	1ª Parada	18/10/2010	25/08/2010	25/08/2010	2,80%	3,08%	3,08%	3.963.960,00
Hito 5	Finalización urbanización calles: Americano en París, Cantando bajo la lluvia, Ventana indiscreta, Los pájaros, Isabel la Católica, Fernando el Católico	08/12/2010	28/09/2010	28/09/2010	5,40%	6,15%	6,15%	7.915.050,00
Hito 6	Entrega en orden de marcha de 2 unidades de material móvil	08/12/2010	18/10/2010	27/10/2010	3,10%	3,85%	3,85%	4.954.950,00
Hito 7	Electrificación 75% catenaria (acometida compañía)	04/01/2011	08/12/2010	08/12/2010	2,50%	3,08%	3,08%	3.963.960,00
Hito 8	Finalización sustancial fase 1	24/02/2011	18/02/2011	18/02/2011	6,90%	7,69%	7,69%	9.897.030,00
Hito 9	Conformidad definitiva fase 1	19/10/2011	17/08/2011	19/10/2011	15,00%	15,38%	15,38%	19.794.060,00
FASE 2					**44,80%**	**49,99%**	**49,99%**	**64.337.130,00**
Hito 10	Puesta en marcha de un tranvía laboratorio y de una interparada laboratorio del sistema de circulación sin catenaria de forma previa a la marcha en blanco de la fase 2 (ubicación a determinar)	10/02/2012	12/12/2011	02/12/2011	2,80%	3,08%	3,08%	3.963.960,00
Hito 11	Fin urbanización calles: Academia General Militar, Majas de Goya, César Augusto, Coso, Plaza España, Independencia, Plaza Paraíso	27/07/2012	10/05/2012	08/05/2012	5,40%	6,15%	6,15%	7.915.050,00
Hito 12	Circulación en pruebas tramo sin catenaria completo	31/08/2012	09/07/2012	22/06/2012	4,60%	6,15%	6,15%	7.915.050,00
Hito 13	Electrificación 75% catenaria	19/11/2012	22/10/2012	11/10/2012	2,30%	3,08%	3,08%	3.963.960,00
Hito 14	Fin urbanización calles: María Zambrano, Gertrudis Gómez de Avellaneda, Ranillas, Avda. Pirineos, Puente de Santiago	19/11/2012	22/10/2012	18/10/2012	5,40%	6,15%	6,15%	7.915.050,00
Hito 15	Finalización sustancial fase 2	08/01/2013	02/01/2013	02/01/2013	6,20%	6,92%	6,92%	8.906.040,00
Hito 16	Conformidad definitiva fase 2	02/09/2013	04/07/2013	04/07/2013	18,10%	18,46%	18,46%	23.758.020,00
TOTAL					**89,90%**	**100,0%**	**100,00%**	**128.700.000,00**

ALEGACIONES FORMULADAS

RELACIÓN DE ALEGACIONES RECIBIDAS

1. Alegaciones presentadas por el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Zaragoza.
2. Alegaciones presentadas por el Presidente de la Comunidad Autónoma de Aragón.

ALEGACIONES FORMULADAS POR EL ALCALDE-PRESIDENTE DEL AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA

Zaragoza
AYUNTAMIENTO

TRIBUNAL DE CUENTAS
Registro General
ENTRADA (JOG)
Nº Reg 11375 /RG 53364
16-12-2016 12:30:14

TRIBUNAL DE CUENTAS
DPTO. ENTIDADES LOCALES
Fecha: 31695
N.º
ENTRADA

Departamento de Entidades Locales
Sección de Fiscalización
Tribunal de Cuentas
"*Fiscalización del desarrollo, mantenimiento y gestión del tranvía de Zaragoza*"
c/ José Ortega y Gasset 100
28006 MADRID

AL TRIBUNAL DE CUENTAS,
DEPARTAMENTO DE ENTIDADES LOCALES DE LA SECCION DE FISCALIZACION

Pedro Santisteve Roche, Alcalde de Zaragoza, representante legal del Ayuntamiento de Zaragoza, comparece ante ese Departamento del Tribunal, al que tiene el honor de dirigirse, y en respuesta a la notificación efectuada con fecha 9 de noviembre de 2016 –de entrada en el Registro General de este Ayuntamiento–, por la que se ponen de manifiesto los resultados de la fiscalización para **formular alegaciones y aportar los documentos** o justificaciones pertinentes en relación al "*Anteproyecto de Informe de fiscalización del desarrollo, mantenimiento y gestión del tranvía de Zaragoza*", por la presente, en tiempo y forma, ante V.E. comparezco y **DIGO:**

Primero.- Que con fecha 9 de noviembre de 2016 tiene entrada en el Registro General del Ayuntamiento de Zaragoza, escrito de fecha 2 de noviembre, por el que se remite el "*Anteproyecto de Informe de fiscalización del desarrollo, mantenimiento y gestión del tranvía de Zaragoza, para el cumplimiento por las Entidades Locales de sus obligaciones comerciales*" concediéndole al representante legal de este Ayuntamiento plazo para que alegue y presente los documentos y justificantes que estime pertinentes.

Segundo.- Que evacuando el traslado conferido en tiempo y forma por el presente escrito, con los documentos que se acompañan sobre los que fundamos nuestro derecho, procedemos a formular las siguientes:

ALEGACIONES

PRIMERA. Que remitido el Anteproyecto de Informe para **alegaciones** a los distintos órganos, las han formulado las Areas de Gestión municipales afectas a los resultados del Anteproyecto de Informe.

SEGUNDA. Que **se acompaña a este escrito como alegaciones las explicaciones ofrecidas por este Ayuntamiento**, que se dan por reproducidas y **por aportada la documentación justificativa** adicional, dentro del plazo concedido a esta Entidad.

Por lo expuesto, a la Excma. Sr. Consejera de Cuentas

SUPLICO, tenga por presentado este escrito en tiempo y forma, y por su virtud y de todo lo hasta aquí expuesto y conforme a los documentos y justificantes aportados en el presente procedimiento, **acuerde incorporar al mismo las alegaciones y justificaciones que se acompañan, y por su virtud, sean realizadas las modificaciones, eliminaciones y matizaciones procedentes** en el "A*nteproyecto de Informe de fiscalización del desarrollo, mantenimiento y gestión del tranvía de Zaragoza*", en lo que al Ayuntamiento de Zaragoza se refiere, en los términos razonados y debidamente justificados en las alegaciones formuladas.

Es justo.

En Zaragoza a 15 de diciembre de 2016

EL ALCALDE,

Fdo: Pedro Santisteve Roche

Zaragoza
AYUNTAMIENTO

ÍNDICE

Página

ALEGACION PREVIA SOBRE LAS LIMITACIONES AL ALCANCE Y PRINCIPAL DISCREPANCIA SOBRE LAS CONCLUSIONES 5

ANTECEDENTES 5
SOBRE LAS LIMITACIONES AL ALCANCE 5
SOBRE LAS CONCLUSIONES 6

ALEGACION PRIMERA SOBRE LA PLANIFICACIÓN DEL TRANVÍA Y CONCLUSIONES 1ª, 2ª, 3ª 8

SUBEPÍGRAFE II.1.1.1 CONCLUSIÓN 1ª 9
SUBEPÍGRAFE II.1.1.2 CONCLUSIÓN 2ª 9
SUBEPÍGRAFE II.1.1.3 CONCLUSIÓN 2ª 9
SUBEPÍGRAFE II.1.1.4 CONCLUSIÓN 3ª 10
SUBEPÍGRAFE II.1.1.5 CONCLUSIÓN 3ª 14

ALEGACION SEGUNDA SOBRE LA REDACCIÓN DE LOS PROYECTOS Y CONCLUSIÓN 4ª 19

SUBEPÍGRAFE II.1.2.1 CONCLUSIÓN 4ª 19
SUBEPÍGRAFE II.1.2.2 CONCLUSIÓN 4ª 19
SUBEPÍGRAFE II.1.2.3 CONCLUSIÓN 4ª 24
EPÍGRAFE II.1.3 27

ALEGACION TERCERA SOBRE LA CONTRATACIÓN DEL SOCIO PRIVADO, RÉGIMEN JURÍDICO DEL CONTRATO Y CONCLUSIONES 5ª, 6ª, 7ª Y 8ª 32

SUBEPÍGRAFE II.1.4.1 CONCLUSIÓN 5ª 32
SUBEPÍGRAFE II.1.4.2 CONCLUSIONES 6, 7ª y 8ª 40
SUBEPÍGRAFE II.1.5.1 60
SUBEPÍGRAFE II.1.5.2 62

ALEGACION CUARTA SOBRE EL RÉGIMEN ECONÓMICO DEL TRANVÍA, RELACIONES FINANCIERAS CON LA SEM Y CONCLUSIONES 9ª, 10ª, 11ª, 12ª, 13ª Y 14ª 64

EPÍGRAFE II.2.1 CONCLUSIÓN 9ª 64
EPÍGRAFE II.2.2 CONCLUSIÓN 10ª 71

EPÍGRAFE II.2.3 CONCLUSIÓN 11ª 74
EPÍGRAFE II.2.4 CONCLUSIÓN 12ª 75
EPÍGRAFE II.2.5 CONCLUSIÓN 13ª 75
EPÍGRAFE II.2.6 CONCLUSIÓN 14ª 76

ALEGACION QUINTA SOBRE LA REPERCUSIÓN EN LA HACIENDA DEL MUNICIPIO DE LOS COMPROMISOS ADQUIRIDOS CON EL TRANVÍA Y CONCLUSIÓN 15ª 78

EPÍGRAFE II.3 CONCLUSION 15ª 78

RELACIÓN DE ANEXOS 82

Zaragoza
AYUNTAMIENTO

ANTEPROYECTO DE INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL DESARROLLO, MANTENIMIENTO Y GESTIÓN DEL TRANVÍA DE ZARAGOZA

ALEGACION PREVIA SOBRE LAS LIMITACIONES AL ALCANCE Y PRINCIPAL DISCREPANCIA SOBRE LAS CONCLUSIONES

ANTECEDENTES

1. El Tribunal de Cuentas acordó en sesión de 27 de marzo de 2014 el inicio del procedimiento, incluido en su programa para 2014, de la "fiscalización del desarrollo, mantenimiento y gestión del tranvía de Zaragoza".

2. Iniciado oficialmente el procedimiento de remisión del Anteproyecto de Informe al Ayuntamiento, se remitió al Area de Economía y Cultura para la formulación y coordinación de las alegaciones técnicas, jurídicas y económicas, que los Servicios municipales tengan por conveniente, en defensa de los intereses de la Institución municipal, y con pleno sometimiento a la legislación vigente.

3. Dada la complejidad técnica, jurídica y económica del Anteproyecto de Informe, para una adecuada contestación a las cuestiones planteadas el Ayuntamiento solicitó una ampliación del plazo inicialmente otorgado, cuya petición fue atendida prorrogándose el plazo hasta el día 16 de diciembre de 2016.

SOBRE LAS LIMITACIONES AL ALCANCE

1. En relación al procedimiento de fiscalización del desarrollo, mantenimiento y gestión del tranvía de Zaragoza, los trabajos de fiscalización, hasta este momento de finalización del Anteproyecto de Informe, han tenido una larga duración –algo más de 2 años– seguramente motivada por la indudable complejidad de la materia objeto de fiscalización.

2. Se ha ofrecido cumplida y completa información de todo lo solicitado y explicaciones pormenorizadas de los procesos seguidos, con absoluta transparencia y la más elevada calidad en la información entregada, en expresión de leal colaboración institucional.

3. Desde el mismo comienzo de las labores de fiscalización llevada a cabo por el Tribunal de Cuentas sobre el desarrollo, mantenimiento y gestión del tranvía de Zaragoza en agosto de 2014, los servicios técnicos, jurídicos y económicos municipales se pusieron a disposición de los auditores designados al efecto facilitándoles toda la información requerida, la documentación sobre la que se sustentan los procedimientos objeto de fiscalización.

4. Por tanto, se comparte con el Tribunal de Cuentas que el Ayuntamiento de Zaragoza, con carácter general, ha facilitado la información de la que disponía y que no se han producido limitaciones al alcance de la fiscalización que hayan impedido la consecución de los objetivos fijados.

SOBRE LAS CONCLUSIONES

1. Las actuaciones llevadas a cabo por el Ayuntamiento objeto de fiscalización por el Tribunal de Cuentas, se han realizado con sometimiento pleno a la ley y al derecho, y respetando escrupulosamente la normativa vigente en el momento en que se llevaron a cabo.

2. Entrando en los ámbitos concretos de la fiscalización, la principal discrepancia del Ayuntamiento con el Anteproyecto de Informe se centra en las conclusiones 6ª y 7ª (subepígrafe II.1.4.2 Selección del socio privado).

El Anteproyecto de Informe mantiene la opinión de que la SEM habría subcontratado a UTEs prestaciones esenciales y que esta subcontratación recogida en el PCAP no se ajustó a la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP).

El Anteproyecto de Informe tiene en cuenta la LCSP, sin considerar la singularidad de este contrato, que tiene una larga tradición en el Derecho local español y que no es otra cosa que una forma de colaboración público privada en el marco de una sociedad de economía mixta, previsto tanto en la normativa de régimen local como autonómica, que establecen que la constitución de una SEM podrá hacerse por concurso dada la necesidad de concurrencia y transparencia total en el proceso de seleccionar a la entidad que constituirá la correspondiente sociedad junto con el Ayuntamiento.

A este respecto, conforme al régimen jurídico aplicable anterior, en la Memoria jurídica para el establecimiento del servicio público del tranvía, que mereció la aprobación del Ayuntamiento Pleno en sesión celebrada en 4 de noviembre de 2008, se fijaron las notas o caracteres básicos de la sociedad de economía mixta gestora del servicio con carácter previo a la licitación del socio privado.

El Ayuntamiento de Zaragoza mantiene que el contrato de gestión del servicio público bajo la modalidad de sociedad de economía mixta encaja dentro de las fórmulas de colaboración público-privadas previstas en la Comunicación interpretativa de la Comisión publicada en el DOUE de 12 de abril de 2008 y, sobre esta base, se configura el entero régimen jurídico y financiero del contrato para la Selección de un socio privado.

La opción que se utilizó fue la de una licitación que tenía un doble objeto, la selección del socio privado para formar la sociedad de economía mixta (SEM) y, además, la adjudicación del contrato a esa entidad participada por socio privado y público, y se hizo mediante un procedimiento de concurrencia competitiva.

La SEM puede realizar las prestaciones que le han sido encomendadas por el Ayuntamiento al adjudicarle el contrato, bien por sí misma o recurriendo a los socios de Consorcio TRAZA S.A. utilizando sus propios medios debido a que los miembros de la sociedad de economía mixta ya han sido seleccionados a través de un procedimiento transparente de selección del socio privado en el que el Ayuntamiento de Zaragoza ha verificado su capacidad.

En este caso concreto, la ejecución de todos los trabajos de diseño y construcción se ha encargado a sociedades vinculadas y nominadas en la oferta.

La relación entre SEM y los constructores nominados era y es una relación interna entre socios no sujeta a la normativa contractual del sector público, por tanto, no se debía seguir procedimiento de licitación alguno.

Si el constructor nominado hubiera sido un tercero ajeno, en ese caso sí que estaríamos ante una subcontratación en el sentido de la TRLCSP

Baste recordar que la Comisión Europea, en respuesta a queja sobre el tranvía de Zaragoza, resolvió mediante contestación en 29 de abril de 2011, específicamente en estos mismos términos, que se detalla en las alegaciones al subepígrafe II.1.4.2.

Por todo ello, debemos rechazar la opinión de que "la regulación de la subcontratación recogida en el PCAP no se ajustaba a la normativa" que figura en las conclusiones del Anteproyecto de Informe.

ANTEPROYECTO DE INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL DESARROLLO, MANTENIMIENTO Y GESTIÓN DEL TRANVÍA DE ZARAGOZA

ALEGACION PRIMERA SOBRE LA PLANIFICACIÓN DEL TRANVÍA Y CONCLUSIONES 1ª, 2ª Y 3ª

Con carácter general, en el Anteproyecto de Informe de fiscalización se reprocha que en algunos expedientes de contratación no se han ponderado los criterios, o que los mismos se han desarrollado en el pliego de prescripciones técnicas (PPT) en lugar del pliego de cláusulas administrativas (PCAP)

En relación a lo indicado, hay que señalar que en los pliegos de cláusulas administrativas de todos los contratos se han establecido criterios generales de valoración y que todos están ponderados, no obstante lo anterior, en algunos de los contratos estos criterios se han desarrollado en apartados o en subcriterios para que los licitadores puedan tener en cuenta los aspectos a valorar, sin que se haya otorgado una puntuación concreta a los mismos, en otros casos, se ha hecho referencia a algún apartado concreto del PPT en lugar de transcribirlo íntegramente.

Esta forma de actuar no es contraria a derecho, en ese sentido la LCSP, en el artículo 134.4, prevé el supuesto de que los criterios no estén ponderados y que en este caso se ordenaran por orden decreciente de importancia.

Pero es que en los expedientes examinados por el TC, todos los criterios estaban ponderados y se indicaba aquello que se tendría en cuenta en la valoración a modo de subcriterios. Es cierto que no se habían ponderado, pero hay que indicar que esto por si solo no va en contra de los principios de igualdad y transparencia, y que tampoco es contrario a lo previsto en la LCSP, sino que lo que importa es si la valoración ha sido coherente y si ha existido discriminación o no.

Los propios Tribunales de Contratos, en Resoluciones o Acuerdos recientes, como por ejemplo el Acuerdo 013/2015 del Tribunal Administrativos de Contratos Públicos de Aragón, admite un pliego en el que, si bien no había ponderación de los subcriterios, estos estaban indicados en el pliego y se habían valorado de forma coherente, en definitiva, todos los licitadores conocían los criterios y su ponderación, así como los subcriterios que se tendrían en cuenta, por tanto no han aparecido elementos nuevos discriminatorios o que hayan podido condicionar sus ofertas.

Por tanto, entendemos que esta forma de elaborar los pliegos no ha sido contraria a la normativa de contratos ni a los principios de igualdad y transparencia.

A la vista de lo anterior, se solicita su eliminación del Informe definitivo.

SUBEPÍGRAFE II.1.1.1 CONCLUSIÓN 1ª

ESTUDIOS PREVIOS
.../...

SUBEPÍGRAFE II.1.1.2 CONCLUSIÓN 2ª

PROTOCOLO GENERAL DE COLABORACIÓN PARA EL IMPULSO DE ACTUACIONES EN MATERIA DE TRANSPORTES EN EL ÁREA DE ZARAGOZA
.../...

SUBEPÍGRAFE II.1.1.3 CONCLUSIÓN 2ª

ASISTENCIAS TÉCNICAS PARA EL DESARROLLO DE LAS ACTUACIONES EN MATERIA DE TRANSPORTE EN EL ÁREA DE ZARAGOZAY PARA EL DESARROLLO DEL ESTUDIO DE VIABILIDAD, ANTEPROYECTO, PLAN DE EXPLOTACIÓN Y PROGRAMA ECONÓMICO DE LA LÍNEA TRANVIARIA, páginas 6-11

El Anteproyecto de Informe en la conclusión 2ª y con desarrollo en el subepígrafe II.1.1.3 señala lo siguiente:

En el marco del Protocolo General de Colaboración, el Gobierno de Aragón contrató en 2004 y 2005 sendas asistencias técnicas.

Antes de que finalizara el contrato anterior, el Gobierno de Aragón celebró otra asistencia técnica para el desarrollo del estudio de viabilidad, anteproyecto,

plan de explotación y programa económico de la línea de tranvía. (páginas 64-65)

En relación a lo indicado, se pone de manifiesto lo siguiente:

Como indica el Anteproyecto de Informe, estas asistencia técnicas fueron impulsadas y contratadas por el Gobierno de Aragón, en cumplimiento del "Protocolo General de Colaboración entre el Gobierno de Aragón y el Ayuntamiento de Zaragoza para el impulso de las actuaciones en materia de transportes en el Area de Zaragoza" firmado el 24 de febrero de 2004.

En las cláusulas quinta y sexta se establecía que se formaría un grupo de trabajo de asistencia técnica a las Administraciones firmantes, que podría ser auxiliado por la contratación de asistencias técnicas, actuando como órgano de contratación la Comunidad Autónoma de Aragón, así como la creación de una Comisión de Seguimiento con representantes de ambas Administraciones.

Se adjunta documentación acreditativa en el Anexo 1.

SUBEPÍGRAFE II.1.1.4 CONCLUSIÓN 3ª

ASISTENCIAS TÉCNICAS PARA ANALIZAR LOS EFECTOS DE LA IMPLANTACIÓN DEL TRANVÍA, páginas 11-12

- El Anteproyecto de Informe en la conclusión 3ª y con desarrollo en el subepígrafe II.1.1.4 señala lo siguiente:

La necesidad de esta contratación se justificó en un informe del Servicio de Movilidad Urbana, en el que señalaba la falta de medios técnicos y humanos sin mas concreción, por lo que no se ajustó a lo dispuesto en el artículo 202 del TRLCAP que requería que se justificase debidamente la insuficiencia, la falta de adecuación o la conveniencia de no ampliación de los medios personales y materiales. (página 11)

En relación a lo indicado, se pone de manifiesto lo siguiente:

El informe emitido por el Servicio de Movilidad Urbana el 14 de febrero de 2.007 exponía que los trabajos a contratar requerían una alta especialización

técnica en estudios de demanda y modelización, y que el Servicio de Movilidad no disponía de ningún técnico con la formación necesaria para el desarrollo de estos trabajos.

El Ayuntamiento de Zaragoza contaba en ese momento con diversas herramientas de planificación de transporte y simulación de tráfico como elemento de soporte a la gestión del área de movilidad, y entre ellas una licencia del software AIMSUN. Este tipo de herramientas sólo puede proporcionar una información útil si utiliza para alimentar sus modelos datos de movilidad actualizada que satisfagan a su vez unos requisitos de calidad. Tal información no estaba disponible en el Ayuntamiento ya que habían pasado 7 años desde que se realizó la última encuesta de movilidad que además atendía a objetivos distintos de los que en ese momento se precisaban.

En consecuencia, era necesario proceder a una nueva recogida de datos diseñada y realizada de manera que proporcionara la información precisa para una actualización de los modelos de movilidad que permitieran cubrir adecuadamente los objetivos de planificación, evaluación de impactos y gestión del tráfico de la ciudad.

Por otro lado las herramientas software mencionadas disponían en este momento de una información limitada que incluía únicamente las redes básicas, por lo que era necesario adecuarlas con la nueva información de demanda y variables funcionales y proceder al calibrado de las mismas para su aplicación en los análisis de tráfico y transporte necesarios dentro de esta asistencia.

Estas consideraciones, reflejadas tanto en el informe referido como en los antecedentes del PPT justifican la contratación de esta asistencia técnica.

Se adjunta documentación acreditativa en el Anexo 1.

A la vista de lo anterior, se solicita su eliminación del informe definitivo.

- En este apartado, el Anteproyecto de Informe también señala lo siguiente:

Aun cuando esta contratación estaba relacionada con la asistencia técnica anteriormente analizada, no consta que los resultados obtenidos en esta última se pusieran a disposición del adjudicatario de modo que pudieran servir de trabajo preliminar siendo así que en él se analizaban los efectos del tranvía sobre la ciudad. (página 11)

En relación a lo indicado, se pone de manifiesto lo siguiente:

Dado que la coordinación técnica de ambos trabajos se llevaba a cabo desde el Ayuntamiento de Zaragoza, que era conocedor de las conclusiones del primer contrato y del desarrollo del segundo, en las directrices que marcaba el equipo director estaban incorporados todos los conocimientos adquiridos del desarrollo del primer contrato.

Por tanto, el segundo contrato se nutría de las conclusiones del trabajo anterior puesto que, finalmente, el receptor de toda la información técnica era el equipo director de ambos trabajos.

Por esa razón, en la actualidad, el centro de control de tráfico del Ayuntamiento de Zaragoza es absolutamente autónomo en la gestión de la programación semafórica, y, en particular, de la prioridad del tranvía.

• En este apartado, el Anteproyecto de Informe también señala lo siguiente:

El PCAP incluyó entre los criterios de adjudicación la "oferta técnica", que se desglosaba a su vez en cuatro subcriterios, uno de ellos relativo a la "justificación del cumplimiento de las condiciones técnicas exigidas en el PPT", lo que no era susceptible de valoración al tratarse el PPT de un documento de cumplimiento obligatorio para todos los licitadores. Otro de los subcriterios indebidamente previstos fue el de los medios técnicos aportados, al constituir un criterio de solvencia técnica o profesional conforme el artículo 19 del TRLCAP.(páginas 11-12)

En relación a lo indicado, se transcriben a continuación los criterios referidos:

"Justificación del cumplimiento de las condiciones técnicas exigidas en el presente Pliego, considerando la idoneidad de las soluciones aportadas. (10 puntos)".

"Medios técnicos aportados, adecuación a los objetivos del estudio y operatividad del producto entregado (15 puntos)"

Lo que se valora en el primer criterio referido en el Anteproyecto de Informe es la justificación del cumplimiento de las condiciones y la idoneidad de las soluciones aportadas, considerando que se puede dar cumplimiento a las condiciones técnicas exigidas mediante la aplicación de distintas soluciones, y, siendo todas válidas, al ser diferentes, pueden ser evaluadas de distinta forma.

El segundo criterio valoraba, además de los medios técnicos aportados, la adecuación a los objetivos del estudio y la operatividad del producto entregado,

ya que, en algunas ofertas no se detallaba la adscripción de los medios técnicos a las distintas actividades, o no se presentaban cronogramas de trabajo con detalle suficiente para poder analizar la secuencia y dedicación en tiempo a cada una de las actividades descritas en la memoria, de forma que permitían evaluar, en cada una de las propuestas, la adecuación de los medios aportados a los objetivos del estudio; también la operatividad del producto entregado es distinta en función de la herramienta informática propuesta.

Se valoraba, por tanto, que las soluciones planteadas fuesen idóneas y, en cuanto a los medios, no se valoraba el número del que disponía la empresa, sino su distribución y metodología para la ejecución del trabajo.

Tal y como dice el Anteproyecto de Informe, el PPT es un documento de cumplimiento obligatorio y no se valora, solo se cumple, pero la forma de abordar el trabajo no es indiferente y, por tanto, puede valorarse. Mediante esta consideración se concluye, por tanto, que no se estaba valorando la solvencia.

A la vista de lo anterior, se solicita su eliminación del informe definitivo.

- En este apartado, el Anteproyecto de Informe también señala lo siguiente:

Antes de que finalizara el plazo de ejecución de ocho meses de que disponía el adjudicatario para la presentación de los trabajos, este solicitó una prórroga de tres meses motivada en las demoras de otras Administraciones y entidades en la entrega de la información. Esta prórroga fue aprobada cinco meses más tarde, una vez expirado el plazo inicial, lo que no se ajustó a lo preceptuado en el artículo 100 del RGLCAP. (página 12)

En relación a lo indicado, se pone de manifiesto lo siguiente:

La empresa solicitó la prorroga el 31 de enero de 2008 por falta de información de otras Administraciones y por razones operativas en la realización parcial de las encuestas, ya que no era aconsejable realizarlas en periodo estival. El contrato finalizaba el 6 de febrero de 2008.

Dicha petición fue informada favorablemente por la dirección técnica el 12 de febrero de 2008.

La Intervención General informó favorablemente la prórroga del contrato el 19 de junio de 2008.

La Sra. Consejera del Área de Servicios Públicos acordó ampliar el plazo del contrato en 3 meses el 25 de junio de 2008. El nuevo plazo del contrato finalizaba el 6 de mayo de 2008.

El acta de recepción de los trabajos se formalizó el 11 de noviembre de 2008, consta en el expediente administrativo solicitud de designación de representante de la Intervención de fecha 23 de octubre de 2008, en la que se señala que los trabajos han concluido a satisfacción el día 5/5/2008, fecha coincidente con el fin del periodo correspondiente a la última certificación.

SUBEPÍGRAFE II.1.1.5 CONCLUSIÓN 3ª

ASISTENCIA TÉCNICA PARA LA ELABORACIÓN DEL ESTUDIO DE VIABILIDAD TÉCNICA Y ECONÓMICA DE ESTACIONAMIENTOS DE DISUASIÓN ASOCIADOS A LA RED DE TRANSPORTE PÚBLICO DE LA CIUDAD DE ZARAGOZA, páginas 12-13

- El Anteproyecto de Informe en la conclusión 3ª y con desarrollo en el subepígrafe II.1.1.5 señala lo siguiente:

Para la adjudicación del contrato, el PCAP preveía como criterios, la "oferta económica" y la "documentación técnica". Este último se subdividía en dos subcriterios, "memoria técnica" y "programa de trabajo", sin mayor concreción y sin ir acompañados de alguna indicación sobre la forma de otorgar las puntuaciones de los correspondientes baremos, lo que no se ajustó a los principios de publicidad y transparencia rectores de la contratación pública. (página 12)

Igualmente el PPT, no atendiendo a lo dispuesto en el artículo 68.3 del RGLCAP, incluía indebidamente estos criterios de adjudicación, desarrollando los subcriterios, aun cuando tampoco especificaba la forma de otorgar las puntuaciones. (página 12)

En relación a lo indicado, se pone de manifiesto lo siguiente:

A continuación se transcriben los criterios de valoración tal y como se establecieron en los pliegos de Cláusulas Administrativas:

Letra g) Documentos a aportar sobre requisitos técnicos, incluidos los relacionados con los criterios de valoración (documentación a incluir en el sobre C)

i) Memoria Técnica
La memoria técnica o metodológica, con una extensión máxima de 20 páginas, describirá con detalle y concreción los objetivos planteados y que se describen con detalle en el Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares.

Se privilegiará la presentación de una secuencia coherente y lógica de las diferentes etapas de la asistencia para la consecución de los objetivos planteados.

ii) Programa de trabajo
El consultor deberá presentar un plan de trabajo coherente, que considere una permanente participación de la Dirección Técnica del estudio.

El plan de trabajo debe establecer la fecha de entrega de los diferentes informes intermedios de avance del trabajo que se consideren pertinentes".

Letra h) Criterios de Valoración
A- *Oferta económica: Hasta 50 puntos que se otorgarán de acuerdo con la fórmula allí indicada.*
B- *Oferta técnica: Hasta 50 puntos*
- *Memoria técnica: Puntuación máxima 30 puntos.*
- *Programa de trabajo: Puntuación máxima de 20 puntos.*

A la vista de las citadas cláusulas del pliego, se constata que tal y como están descritos, sí se establecía una concreción de las cuestiones a considerar, tanto en el contenido de la memoria técnica como en el programa de trabajos, especificando la puntuación máxima que se podría obtener con cada uno de los dos criterios.

Por otra parte, como ya hemos anticipado, en el artículo 134.4 de la LCSP está prevista la posibilidad de que los criterios no estén ponderados y que en este caso se ordenaran por orden decreciente de importancia.

Pero, tal como se ha señalado anteriormente, los criterios estaban ponderados y se indicaba lo que se tendría en cuenta en la valoración a modo de subcriterios, éstos es cierto que no se habían ponderado, pero hay que indicar que esto por sí solo no va en contra de los principios de igualdad y transparencia, sino que lo que se deberá tener en cuenta es si la valoración ha sido coherente y si ha existido discriminación o no.

Los propios Tribunales de Contratos, en Resoluciones o Acuerdos recientes, como por ejemplo el Acuerdo 013/2015 del TACPA, admite un pliego en el que si bien no había ponderación de los subcriterios, estos estaban indicados en el pliego y se habían valorado de forma coherente, en definitiva todos los licitadores conocían los criterios y su ponderación así como los subcriterios que se tendrían en cuenta, por tanto no han aparecido elementos nuevos discriminatorios o que hayan podido condicionar sus ofertas.

Había, por tanto, una referencia en los pliegos administrativos de qué era lo importante en la valoración (cláusula g)), y una remisión a los pliegos técnicos en los propios pliegos administrativos, por tanto los licitadores conocían los aspectos a valorar, entendemos que es exagerado señalar como hace el Anteproyecto de Informe que este aspecto no se ajustaba a los principios de publicidad y transparencia

A la vista de lo anterior, se solicita su eliminación del informe definitivo.

• En este apartado, el Anteproyecto de Informe también señala lo siguiente:

A la licitación concurrieron tres empresas, cuyas ofertas fueron evaluadas en el correspondiente informe de valoración, el cual definió con detalle las propuestas presentadas, conforme a los criterios de adjudicación, aun cuando no incluyó, en la mayoría de los casos, alguna valoración crítica sobre la idoneidad o no de las mismas, por lo que el informe no estuvo suficientemente motivado para fundamentar la adjudicación a favor de la proposición más ventajosa en los términos que establece el artículo 88 del TRLCAP. (página 12-13)

En relación a lo indicado, se pone de manifiesto lo siguiente:

En el análisis técnico de las ofertas presentadas se indican aquellas aportaciones que se consideran interesantes para el Servicio de Movilidad, aquellas que no lo son, que no aportan nada adicional, o lo que ya se dispone, con afirmaciones como las que se transcriben a continuación:

"Recopilará los datos de aparcamientos existentes en Zaragoza. El Ayuntamiento ya dispone de esa información".
"No detalla como prevé estimar la demanda prevista para los estacionamientos".
"No detalla la dedicación de los componentes del equipo en cada tarea".
"No menciona la elaboración del plan de estacionamientos ni del programa de desarrollo por fases".

"Dedica un exceso de recursos a la elaboración de los proyectos básicos. En este contrato no se pretende desarrollar con excesivo detalle técnico los estacionamientos. Se considera más importante el trabajo previo y de viabilidad financiera, económica y social".
"Este aspecto es crítico pues de este parámetro dependen los ingresos, el estudio económico posterior y las fórmulas de gestión derivadas. También permitirá simular los impactos que se produzcan en la red."
"También se especifica de forma clara el personal que formará el equipo de trabajo."
"Finalmente define claramente los hitos de entrega de documentos".

El informe del Servicio de Movilidad de 7 de agosto de 2007 sí que señala las carencias de las propuestas y aquellas cuestiones que no considera adecuadas de las distintas ofertas, entendemos en aquello que consideraba digno de mención, por tanto tampoco se comparte que el informe no estuvo suficientemente motivado para fundamentar la adjudicación, por tanto, sí se incluyeron en el informe consideraciones relativas a la idoneidad de las propuestas incluidas en las distintas ofertas.

Coincidiendo además que la oferta propuesta era también la mejor oferta económica.

A la vista de lo anterior, se solicita su eliminación del informe definitivo.

- En este apartado, el Anteproyecto de Informe también señala lo siguiente:

La recepción del contrato se produjo con una demora de cinco meses respecto del plazo inicialmente previsto, sin que en el expediente figuren las razones que la motivaron y si fueron imputables al contratista, en cuyo caso hubiera procedido la imposición de las penalidades previstas en el PCAP. (página. 13)

En relación a lo indicado, se pone de manifiesto lo siguiente:

Con posterioridad al informe desfavorable del Servicio de Control de Legalidad, en el que también se indicaba que *"el órgano de contratación podrá autorizar la continuación de los trabajos hasta su terminación"* (en expediente nº 302.066/08), el contratista inicia nuevo expediente (nº 502.270/2008) en el que solicita nuevamente la petición de prórroga. Esta segunda petición de prórroga fue informada favorablemente por el Servicio de Movilidad Urbana.

Por otra parte, se indica que la Prórroga fue informada desfavorablemente por la Intervención, como hemos dicho, por incumplir un requisito formal que es

que la empresa no la solicitó en el plazo de 15 días desde que se produjo la causa originaria del retraso.

Sin embargo, la demora en la recepción del contrato no le era imputable a la empresa sino que se debía a las circunstancias puestas de manifiesto por la empresa contratista en la petición de prórroga y en su escrito de alegaciones, tales como "...las zonas seleccionadas para los aparcamientos disuasorios son áreas en evolución y de las que el Ayuntamiento, en algunos casos no disponía de cartografía totalmente actualizada (en especial de la zona EXPO - Delicias. Este aspecto esta en el camino crítico de la planificación del estudio y es requisito imprescindible para el desarrollo de los trabajos..."

Se adjunta documentación acreditativa en el Anexo 1

A la vista de lo anterior, se solicita su eliminación del informe definitivo.

ANTEPROYECTO DE INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL DESARROLLO, MANTENIMIENTO Y GESTIÓN DEL TRANVÍA DE ZARAGOZA

ALEGACION SEGUNDA SOBRE LA REDACCIÓN DE LOS PROYECTOS Y CONCLUSIÓN 4ª

SUBEPÍGRAFE II.1.2.1 CONCLUSIÓN 4ª

REDACCIÓN DEL PROYECTO DE INTERCAMBIADOR URBANO DE TRANSPORTE EN LA GLORIETA DE CARLOS V, páginas 13-14

El Anteproyecto de Informe en la conclusión 4ª y con desarrollo en el subepígrafe II.1.2.1. señala lo siguiente:

Siendo el plazo de ejecución de un mes, la factura no se emitió hasta casi cuatro meses después de la adjudicación del contrato. (página 14)

En relación a lo indicado, se pone de manifiesto lo siguiente:

El retraso en la emisión de la factura por parte del contratista no es imputable a este Ayuntamiento.

SUBEPÍGRAFE II.1.2.2 CONCLUSIÓN 4ª

REDACCIÓN DEL PROYECTO CONSTRUCTIVO DE UNA LÍNEA DE TRANVÍA ENTRE PARQUE GOYA Y VALDESPARTERA, PROYECTO DE ACOMPAÑAMIENTO, MATERIAL, COCHERAS Y TALLERES, páginas 14-16

- El Anteproyecto de Informe en la conclusión 4ª y con desarrollo en el subepígrafe II.1.2.2 señala lo siguiente:

Para la adjudicación del contrato el PCAP preveía, como criterios de adjudicación, la "oferta económica" y la "documentación técnica". Este último se subdividía en tres subcriterios, "memoria técnica", "programa de trabajo" y "plan

de aseguramiento de la calidad", criterios genéricos e imprecisos que no iban acompañados de indicación alguna sobre la forma de otorgar las puntuaciones de los correspondientes baremos, lo que no fue coherente con los principios de publicidad y transparencia en la contratación pública, siendo así que debe ser el PCAP donde se establezcan con precisión y claridad todos los criterios de adjudicación y la forma de valoración de cada uno de ellos para que sean conocidos por las empresas licitantes a fin de que puedan preparar sus ofertas en coherencia con los requisitos específicos y las necesidades reales de la Administración contratante (artículos 89 del TRLCAP y 67 del RGLCAP). Además, el tercero de esos subcriterios se refería a la solvencia técnica de los licitadores, por lo que no era posible su empleo como criterio de adjudicación, no ajustándose a los dispuesto en los artículos 19 y 86 del TRCAP.(páginas14-15)

En relación a lo indicado, se pone de manifiesto lo siguiente:

A continuación se transcriben los criterios de valoración tal y como se establecieron en los pliegos de cláusulas administrativas:

En la cláusula h) se indicaba de forma clara la documentación que debía tener en cuenta el licitador y que debía aportar:

"Memoria técnica: describirá con detalle y concreción los objetivos planteados y desarrollará, para cada actividad descrita en el Pliego de Prescripciones Técnicas, los siguientes aspectos:

- *Conocimiento del problema.*
- *Adecuación entre las distintas fases.*
- *Claridad y coherencia de las tareas propuesta.*

- *Programa de trabajo: deberá desarrollar los siguientes aspectos metodológicos:*
  - *Coherencia temporal de las tareas.*
  - *Asignación adecuada de recursos.*

El Programa de trabajo establecerá fechas de entrega de los diferentes documentos e informes intermedios de avance de trabajo que se consideren pertinentes.

- *Plan de aseguramiento de la Calidad: se describirá de forma concreta y concisa, con un documento de cinco páginas de extensión máxima, el sistema de control propuesto para garantizar la calidad en la elaboración de la documentación , el desarrollo de las distintas actividades , la adecuación de los contenidos y la presentación de los informes."*

A continuación en la cláusula i) se indicaba que para la valoración de las ofertas se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

"1.- Documentación técnica: hasta un máximo de 70 puntos
Se valorará cada uno de los aspectos que se describen a continuación

A.- MEMORIA TÉCNICA: hasta un máximo de 30 puntos.

B.-PROGRAMA DE TRABAJOS: hasta un máximo de 30 puntos.

C.- PLAN DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD: hasta un máximo de 10 puntos.

2. Oferta económica

No se comparte la conclusión del informe provisional, de que el PCAP no fue coherente con los principios de publicidad y transparencia ya que en las cláusulas h) e i) del citado pliego se indicaba la documentación a valorar y los aspectos que se tendrían en cuenta de todos los criterios.

En cuanto a que el tercer subcriterio relativo al Plan de aseguramiento de la calidad es un requisito de solvencia, hay que tener en cuenta que en el propio artículo 89 del TRLCAP citado por el Tribunal establece la posibilidad de valorar la calidad, y de la lectura del párrafo anterior se desprende que no se esta valorando solvencia sino la calidad de la propuesta para cumplir la prestación objeto del contrato

A la vista de lo anterior, se solicita su eliminación del informe definitivo.

- En este apartado, el Anteproyecto de Informe también señala lo siguiente:

Fue en el PPT –en el que también se relacionaban los criterios de adjudicación, contrariamente a lo dispuesto en el artículo 68.3 del RGLCAP- donde se incluyó alguna indicación sobre el contenido de los documentos técnicos, aun cuando tampoco en él se especificaron los extremos que iban a ser objetos de consideración para otorgar las puntuaciones.(página 15)

En relación a lo indicado, se pone de manifiesto lo siguiente:

No compartimos la manifestación de que no se especificaron los extremos que iban a ser valorados, por lo que nos reiteramos en lo señalado en el apartado

anterior, por otra parte el primer subcriterio, en el que se podía obtener una puntuación máxima de 30 puntos, se subdividía a su vez en tres apartados, cada uno de los cuales se valoró sobre 10 puntos estableciendo una distribución equitativa entre los tres, lo que no es contrario tal y como hemos indicado a la doctrina de los tribunales de contratos.

A la vista de lo anterior, se solicita su eliminación del informe definitivo.

• En este apartado, el Anteproyecto de Informe también señala lo siguiente:

A la licitación se presentaron doce ofertas, que fueron objeto de valoración en el siguiente correspondiente informe técnico. En el mismo se indicaron las propuestas presentadas, según los criterios de adjudicación, destacando, en algunos casos, aspectos que acreditaban el conocimiento del proyecto, así como otros que se valoraban negativamente por considerarlos incoherentes o innecesarios. No obstante, este informe se limitó en ocasiones a describir las propuestas por los licitadores sin aportar alguna valoración sobre la idoneidad o no de las mismas. Ha de añadirse que, respecto del subcriterio " plan de aseguramiento de la calidad" se otorgó la máxima –e igual- puntuación a todos los licitadores (10 puntos), constando como única justificación para ello que la oferta " describe de forma concreta el sistema de control de aseguramiento para garantizar la calidad del proceso", lo que motivó que este subcriterio no tuviera efectividad alguna en la adjudicación del contrato. (página 15)

En relación a lo indicado, se pone de manifiesto lo siguiente:

En cuanto al informe del Servicio de Movilidad de 4 de julio de 2007, sí que existe juicio de valor y señala las consideraciones de las ofertas que se valoran negativamente así como otros aspectos que se echan en falta de las ofertas, indicando en otros apartados que las empresas se limitan a reproducir el pliego técnico, entendemos que en aquello que consideraba digno de mención, por tanto, tampoco se comparte que el informe no aporte valoración sobre la idoneidad de las propuestas ya que sí lo hace.

Tal y como se indica en el Anteproyecto de Informe, en el informe de valoración de ofertas técnicas se destacaban, para los distintos licitadores, aspectos que acreditaban el conocimiento del proyecto y otros que se valoraban negativamente, puesto que eran éstas las cuestiones que determinaban diferencias que posteriormente se trasladaban de forma cuantificada a la valoración.

En las valoraciones de todas las ofertas presentadas se determinaron de forma explícita aquellos aspectos que acreditaban un conocimiento de las

características del proyecto y sus condicionantes y aquellas aportaciones de las ofertas que se valoraban negativamente por considerarlas incoherentes o innecesarias con respecto al planteamiento general del proyecto.

Por tanto, no se comparte la reflexión del Tribunal de Cuentas sobre que el "informe se limitó en ocasiones a describir las propuestas de los licitadores sin aportar ninguna valoración sobre la idoneidad o no de las mismas" ya que, como ya se ha indicado, se indicaron las consideraciones que acreditaban un conocimiento y aquellas que se valoraban negativamente, para todas y cada una de las ofertas presentadas. Como se puede comprobar en el informe de valoración técnica, para todas las ofertas se indicaban estos aspectos bajo las dos categorías siguientes:

"Aportaciones de la oferta que acreditan un conocimiento general de las características del proyecto y sus condicionantes"
"Consideraciones de la oferta que se valoran negativamente por considerarlas incoherentes con el planteamiento general del proyecto o innecesarias"

Con respecto a los sistemas de aseguramiento de la calidad, las distintas ofertas presentaban sistemas adecuados sin presentar ninguna de ellas carencias o deficiencias reseñables sobre las demás en este aspecto, por lo que todas ellas obtuvieron la misma puntuación.

A la vista de lo anterior, se solicita su eliminación del informe definitivo.

- En este apartado, el Anteproyecto de Informe también señala lo siguiente:

La UTE adjudicataria solicitó una prórroga por un plazo de dos meses que fue informada favorablemente por los servicios técnicos y por la Intervención. Sin embargo no se adoptó ningún acuerdo para la aprobación de la misma, lo que no se ajustó a lo dispuesto en el artículo 97 del RGLCAP. (página 15)

En relación a lo indicado, se pone de manifiesto lo siguiente:

En cuanto a la prórroga del contrato, mientras se tramitaba el expediente se ponía de manifiesto por el Servicio de Movilidad en fecha 6 de noviembre que los trabajos habían finalizado dentro del plazo de prórroga solicitado por la empresa (27 de octubre), por lo cual, habida cuenta de las fechas en que nos encontrábamos, se formalizó el acta de recepción, al objeto de iniciar el plazo de garantía.

SUBEPÍGRAFE II.1.2.3 CONCLUSIÓN 4ª

ASESORAMIENTO A LA DIRECCIÓN MUNICIPAL ENCARGADA DE SUPERVISAR LA REDACCIÓN DEL PROYECTO CONSTRUCTIVO DE UNA LÍNEA DE TRANVÍA ENTRE PARQUE GOYA Y VALDESPARTERA, PROYECTOS DE ACOMPAÑAMIENTO, MATERIAL, COCHERAS Y TALLERES, páginas 16-17

• El Anteproyecto de Informe en la conclusión 4ª y con desarrollo en el subepígrafe II.1.2.3 señala lo siguiente:

El PCAP de este expediente establecía, entre los criterios de adjudicación, la "memoria técnica", que se desglosaba en otros tres criterios genéricos e imprecisos. Además, el PCAP no contenía indicación alguna sobre la forma de otorgar las puntuaciones de los correspondientes baremos, lo que supuso una limitación de los principios de transparencia y publicidad propios de la contratación pública, siendo así que, como ya se ha indicado, es en el PCAP donde deben precisarse todos los criterios de adjudicación y la forma de valoración de cada uno de ellos para que sean conocidos por las empresas licitantes a fin de que puedan preparar sus ofertas en coherencia con los requisitos específicos y las necesidades reales de la Administración contratante. (artículos 89 del TRLCAP y 67 del RGLCAP) . (páginas 16-17)

En relación a lo indicado, se pone de manifiesto lo siguiente:

El PCAP establecía como criterio de valoración técnica la Memoria técnica, estableciendo en la cláusula h) los Documentos a aportar sobre requisitos técnicos, incluidos los relacionados con los criterios de valoración y en la cláusula i) los criterios de valoración que se corresponde con lo siguiente:

"Memoria técnica: hasta un máximo de 70 puntos, con la siguiente distribución:
-La metodología para supervisar y conseguir cumplir los objetivos definidos en el apartado 2.2 del Pliego de Prescripciones Técnicas, (hasta 30 puntos)
-Programación metodológica y desarrollo de las actividades que se definen en el apartado 2.3 del Pliego de Prescripciones Técnicas (hasta 30 puntos)
-Sistema de control y asesoramiento de la calidad que se establecerán en el desarrollo de la asistencia (hasta 10 puntos)"

Los tres subcriterios descritos hacían referencia a su vez a distintos apartados del PPT, los cuales definían los objetivos, que a continuación se transcriben:

En el apartado 2.2 del PPT:

"Las tareas de asesoramiento deben permitir que el proyecto citado sea concluido:

- *La redacción de un proyecto constructivo de la línea, con todas sus instalaciones, ajustado al Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares que rige el concurso correspondiente, perfectamente definido y ajustado al estado actual de la tecnología experimentada, en las mejores condiciones de calidad y precio.*
- *La definición de todas las características requeridas del material móvil más adecuado para la prestación del servicio en la línea en cuestión y dadas las características de la misma y los planes de explotación más probables.*
- *El cálculo de las necesidades de material móvil, ajustado a las de explotación de la línea en función de las previsiones de demanda, de las prestaciones del mismo y de los planes de mantenimiento más razonables.*
- *La redacción de un proyecto de talleres y cocheras ajustado a las necesidades de la explotación, teniendo en cuenta las características del material y del servicio y considerando la opción de mantenimiento que resulte más conveniente.*
- *La adecuación del presupuesto final del proyecto a los escenarios más probables de precios en el mercado de la construcción de tranvías y del material ferroviario correspondiente".*

En el apartado 2.3 del PPT:

"El trabajo de asesoramiento requerido en estos pliegos comprenderá:
1. Informe sobre los documentos del proyecto.
2. Asistencia a las reuniones de control.
3. Asistencia a reuniones estrategia".

Es cierto que en el pliego administrativo no se desarrollan los criterios, y el citado pliego remite a los puntos 2.2 y 2.3 del PPT, si bien esta forma de actuar no es correcta procedimentalmente, el hecho cierto es que los posibles licitadores conocían todo aquello que se tendría en cuenta en la valoración de las ofertas y en consecuencia se encontraban todos en las mismas condiciones de igualdad.

- En este apartado, el Anteproyecto de Informe también señala lo siguiente:

A esta licitación concurrió una única empresa, a la que se le adjudicó el contrato, indicando el informe de valoración, cuyos términos fueron, con carácter general, excesivamente descriptivos, que " la oferta satisface los requisitos exigidos en el pliego y obtiene una puntuación adecuada". Debe señalarse a este respecto que el artículo 74 del TRLCAP define el concurso como el procedimiento en el que la adjudicación recae en el licitador que, en su conjunto, haga la proposición más ventajosa, teniendo en cuenta los criterios

establecidos en el PCAP, lo que requiere que el informe de valoración de las ofertas precise las razones por las que la oferta seleccionada resulta ventajosa para la Administración, no siendo suficiente una descripción de lo ofertado, respecto de algunos criterios, por el licitador como ocurre en el contrato que aquí se analiza. (página 17)

En relación a lo indicado, se pone de manifiesto lo siguiente:

Respecto a la valoración de la única oferta presentada, en el informe del Servicio de Movilidad de 4 de junio de 2007 se procede a analizar los distintos apartados a valorar, y en concreto la única oferta presentada a esta licitación incorporaba algunos aspectos de interés relacionados con la elaboración de informes específicos, supervisión de planes, actas, asistencia conjunta a reuniones de especialistas y técnicos generalistas, los cuales fueron reseñados y tenidos en cuenta para determinar la puntuación técnica obtenida. Estos aspectos surgen de la descripción que de ellos hace el licitador en su oferta, por lo que se destacan para establecerlos como ventajosos para la administración.

Es cierto que no se realiza una comparativa, pero esto es porque solo hay un licitador y por tanto no es necesaria, por lo que en este caso la explicación que se dio en el informe es suficiente.

A la vista de lo anterior, se solicita su eliminación del informe definitivo.

- En este apartado, el Anteproyecto de Informe, señala lo siguiente:

La recepción del contrato tuvo lugar unos días antes de que se llevara a cabo la del contrato de redacción del proceso constructivo. Esto resultó contradictorio con el PPT del expediente examinado, en el que se preveía que el consultor debía asistir a reuniones y mantener contactos con el otro adjudicatario a la finalización del proyecto y previa su entrega definitiva, pudiendo el Ayuntamiento, una vez efectuada la redacción del proyecto, solicitarle el correspondiente informe en el caso de que considerase oportuna su modificación. (página 17)

En relación a lo indicado, se pone de manifiesto lo siguiente:

Efectivamente, el acta de recepción de este contrato se firma el 18 de noviembre de 2008 y el acta del contrato de redacción del proyecto se firma el día 26 de noviembre de 2008. Estas fechas no se corresponden con la fecha

de finalización de la prestación, sino con la fecha en la que, condicionada por la disponibilidad de los firmantes, se reúnen para rubricar el documento.

Los integrantes de esta asistencia participaron en numerosas reuniones y elaboraron informes durante el desarrollo de su contrato, no siendo necesaria su participación en el último periodo de redacción del proyecto constructivo, que se centra en la edición de los documentos definitivos, puesto que ya han sido sometidos a revisión técnica en fases anteriores, y por tanto en el último periodo del contrato de redacción de proyecto estaban resueltas todas las cuestiones que, por su especialidad, requerían de su asesoramiento.

Por tanto, desde el Ayuntamiento no se consideró necesaria la participación de los asesores en esta fase final, siendo suficiente la participación de personal municipal en la recepción del proyecto.

A la vista de lo anterior, se solicita su eliminación del informe definitivo.

EPÍGRAFE II.1.3

PRIORIDAD SEMAFÓRICA, páginas 17-18

- El Anteproyecto de Informe en el epígrafe II.1.3 señala lo siguiente:

Los criterios para la adjudicación del contrato de servicio de perfeccionamiento del sistema lógico de regulación semafórica para la implantación de la prioridad del tranvía en la vía pública se definieron en el PCAP de manera genérica, sin detallar su contenido y la forma de otorgar las puntuaciones de los correspondientes , lo que no se adecuó a los principios de publicidad y transparencia de la contratación pública previstos en el artículo 1 de la LCSP. Entre estos criterios insuficientemente definidos estaban las mejoras, circunscribiéndose el PCAP a señalar que estas se valorarían tanto en medios como en el desarrollo del trabajo que generasen mayor potencia de análisis o servicios de interés para el proyecto, lo que no aportaba a las empresas la información suficiente sobre las posibles mejoras que pudieran proponer y, en su caso, de cuáles de ellas serían las más valoradas por el órgano de contratación. (página 18)

En relación a lo indicado, se pone de manifiesto lo siguiente:

En la cláusula j) del PCAP se indicaban los Documentos a aportar dentro del sobre requisitos técnicos, y en la cláusula K apartado B es donde se indicaba la

valoración de los criterios de adjudicación, y en concreto se indicaba lo siguiente:

Oferta técnica presentada: *hasta un máximo de 34 puntos que se desarrollaba en los siguientes apartados con la puntuación establecida para cada uno de ellos.*

Se valorará los siguientes aspectos:

- Metodología propuesta para la definición del algoritmo de prioridad semafórica, sus parámetros y sus prescripciones técnicas (hasta un máximo de 8 puntos).
- Metodología propuesta para el desarrollo del hardware y software de los sistemas de prioridad semafórica y de regulación con detección de colas y el diseño de los prototipos correspondientes (hasta un máximo de 8 puntos).
- Metodología propuesta para la realización de los ensayos (hasta un máximo de 8 puntos).
- Metodología propuesta para la definición del sistema de regulación con detención de colas, de los criterios de detección y parámetros de validación de colas (hasta un máximo de 5 puntos).
- Medios técnicos aportados analizando su adecuación y oportunidad (hasta un máximo de 5 puntos).

C.- Mejoras aportadas: *hasta un máximo de 15 puntos.*

Se valorarán las mejoras propuestas, estimadas con aportación gratuita, tanto en medios como en el desarrollo del trabajo, que generen mayor potencia de análisis o servicios de interés para el proyecto.

A.- Oferta económica: Hasta 51 puntos, de acuerdo con la fórmula allí indicada.

En este artículo queda detallada la forma de otorgar la puntuación del concurso, que consiste en una fórmula para la valoración de la parte económica, y una distribución de 29 puntos para las metodologías planteadas en las ofertas para distintos aspectos concretos y de 5 puntos para los medios técnicos aportados, analizando su adecuación y operatividad. Por lo tanto si que existe un baremo de puntuación para los criterios que requerían juicio de valor. Además, se valoraban en 15 puntos las mejoras aportadas.

En cuanto a la aportación de las mejoras cuyo potencial fuesen de interés para el proyecto, además permitían valorar el mejor conocimiento del problema, de la ciudad y la adecuación de las posibles soluciones planteadas al objeto del contrato.

Al valorar un mayor potencial de análisis o servicios de interés para el proyecto lo que se pretendía era que las mejoras aportadas, desde el desconocimiento

de cuales pudieran ser, supusiesen propuestas que aportasen al contrato una mayor seguridad en la consecución de los objetivos del mismo. Se puede entender que si las empresas conocían la dimensión del problema, objeto del contrato, serían capaces de aportar servicios de interés para el proyecto, que no estuvieran recogidos en los pliegos y que explicada su aportación en la oferta, sirviesen de baremo que permitiese valorar, principalmente, un mayor potencial de la propuesta, a la vez que un mayor conocimiento del problema. En definitiva, se trataba de que los licitantes mejorasen el pliego y eso se pudiese valorar de forma adecuada.

Se valoraba una mayor potencia de análisis, ya que el modelo de prioridad semafórica no estaba decidido, era necesario analizar distintas opciones. Una mayor potencia de análisis permitiría dar cobertura técnica a la decisión, de que elementos habría que tener en cuenta y cuales no, en la elección final.

Los servicios de interés para el proyecto, debían ser aportaciones que desde su conocimiento del problema, el licitante hiciese y no estuviesen recogidas en el pliego.

A la vista de lo anterior, se solicita su eliminación del informe definitivo.

- En este apartado, el Anteproyecto de Informe también señala lo siguiente:

Igualmente se incluyeron entre esos criterios los medio técnicos aportados, lo que constituía un acreditativo de la solvencia técnica o profesional, conforme el árticulo 67 de la LCSP, que, como tal, debían cumplir todas las ofertas para ser admitidas a la licitación, y no un criterio de adjudicación. Según consta en el informe de valoración técnica de las ofertas, al evaluar este criterio se concedió la máxima puntuación del correspondiente baremo (5 puntos) al licitador que resultó adjudicatario del contrato, manifestando que, " se ofrecen en este apartado los medios técnicos y personales de la empresa de forma general. Además el consultor se apoyará en las empresas(...) cuya aportación técnica resulta muy interesante" (página 18)

En relación a lo indicado, se pone de manifiesto lo siguiente:

Es cierto que se valoraron los "*Medios técnicos aportados analizando su adecuación y operatividad. (5 puntos)*", a pesar de que ya se solicitaba la solvencia técnica o profesional pidiendo una clasificación V-03-D

Se entendía que dicha solvencia técnica sólo podía ser un requisito de mínimos, y que era necesario valorar de alguna forma la especialización de los medios técnicos aportados.

Es cierto que, con carácter general, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha subrayado la necesidad de distinguir entre los criterios de solvencia, de los criterios de adjudicación, en ese sentido la LCSP distinguía las reglas que permitian acreditar la solvencia en los artículos 63 y siguientes, debiendo acreditarse mediante la aportación de los documentos que determine el órgano de contratación de entre los previstos en la ley, que por otra parte tienen naturaleza tasada.

Sin embargo, no es menos cierto que en determinadas ocasiones el Tribunal de Justicia no se ha opuesto a que la experiencia comparada del personal adscrito a la ejecución del contrato pueda ser considerada como indicador de una mayor ventaja económica de una oferta respecto de la otra, señalando a título de ejemplo la Sentencia de 9 de septiembre de 2010, Asunto T63/06, Evropaiki Dynamiki v. EMCDDA, en la que se valoró comparativamente las cualificaciones y experiencia de los equipos propuestos, y en la Sentencia del Tribunal de Justicia 3 de marzo de 2011, Asunto T589/08, Evropaiki Dynamiki v. Comisión Europea, sostuvo que la oferta ganadora fue correctamente elegida, teniendo en cuenta la persona integrada en el proyecto como parte del equipo específico de acuerdo con su dilatada experiencia que acreditaba en comparación con la que tenia el personal adscrito a las ofertas de otras empresas.

En el mismo sentido, la reciente sentencia del TJUE C-601/13 de 26 de marzo de 2015 se pronuncia a favor de entender admisible la valoración de los medios humanos y la experiencia, en el marco del art. 53.1.a) de la Directiva 2004/18/CE, que el poder adjudicador incluya un criterio de valoración de ofertas donde se evalúe la calidad de los **equipos concretamente propuestos** por los licitadores para la ejecución del contrato, criterio que tiene en cuenta la constitución del equipo, así como, la experiencia y el currículo de sus miembros, posibilidad establecida en los contratos de servicios de carácter intelectual. "*son las competencias y la experiencia de sus miembros los aspectos determinantes para apreciar la calidad profesional de dicho equipo. Esa calidad puede ser una característica intrínseca de la oferta y estar vinculada al objeto del contrato, en el sentido del artículo 53.1.a de la Directiva 2004/18/CE.*

Esta línea jurisprudencial se ha recogido en la nueva Directiva de Contratación Pública 2014/24/UE, que, si bien no es de aplicación a este caso concreto, ha venido a incorporar la posibilidad de tener en cuenta la experiencia en la ejecución de ciertos contratos.

Era por lo tanto necesario que el conocimiento profundo de los sistemas de prioridad semafórica quedase acreditado, ya que un fracaso en el sistema de prioridad semafórica del tranvía hubiese sido desastroso para los intereses del Ayuntamiento y en consecuencia del interés general.

Todos los licitadores recibieron valoración en este apartado. Se valoró con la máxima puntuación a la oferta técnica que mejores Medios Técnicos aportaron y a los que se consideró que mejor se adecuaban y eran más operativos.

A la vista de lo anterior, se solicita su eliminación del informe definitivo.

- En este apartado, el Anteproyecto de Informe también señala lo siguiente:

Ha de señalarse al respecto que el artículo 52 de la LCSP permitía que el empresario pudiera servirse de la solvencia y medios de otras entidades, independientemente de la naturaleza jurídica de los vínculos que tuviera con ellas, siempre que demostrase que para la ejecución del contrato disponía efectivamente de esos medios, extremo que no se precisa en el expediente analizado. (página 18)

En relación a lo indicado, se pone de manifiesto lo siguiente:

El Anteproyecto de Informe señala que la empresa se apoyará en medios externos y que para que pueda servirse de ellos como medio de solvencia tiene que estar justificado, se ha comprobado que en el sobre técnico la empresa Cerma y Arriaxa S.L incluyó documentación de la empresa INGEROP T3 SLU.

No obstante lo anterior, lo cierto es que la empresa Cerma y Arriaxa S.L. no necesitaba medios externos para acreditar la solvencia ya que disponía de la clasificación suficiente establecida en el PCAP y, por tanto, no era necesaria a los efectos del artículo 52 de la LCSP presentar un compromiso formalizado de disponibilidad de medios ya que no los necesitaba.

A la vista de lo anterior, se solicita su eliminación del informe definitivo.

ANTEPROYECTO DE INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL DESARROLLO, MANTENIMIENTO Y GESTIÓN DEL TRANVÍA DE ZARAGOZA

ALEGACION TERCERA SOBRE LA CONTRATACIÓN DEL SOCIO PRIVADO, RÉGIMEN JURÍDICO DEL CONTRATO Y CONCLUSIONES 5ª, 6ª, 7ª Y 8ª

SUBEPÍGRAFE II.1.4.1 CONCLUSIÓN 5ª

DEFINICIÓN DEL MODELO JURÍDICO Y FINANCIERO Y REDACCIÓN DE LOS DOCUMENTOS TÉCNICOS PARA LA CONTRATACIÓN, páginas 19-23

- El Anteproyecto de Informe en la conclusión 5ª y con desarrollo en el subepígrafe II.1.4.1 señala lo siguiente:

El PCAP preveía como criterios de adjudicación, la "oferta económica" y la "memoria técnica", desglosándose este último en tres subcriterios que resultaban genéricos e imprecisos y no incluían indicación sobre su forma de valoración ni de asignación de los puntos. Además uno de los criterios se refería a los sistemas de control de la calidad, cuando este constituía un medio para acreditar la solvencia técnica del contratista conforme al artículo 19 del TRLCAP y no un criterio de adjudicación. (página 19)

En relación a lo indicado, se pone de manifiesto lo siguiente:

En la cláusula g) de los Pliegos de cláusulas administrativas se indican los Documentos a aportar sobre requisitos técnicos, incluidos los relacionados con los criterios de valoración:

Memoria técnica, con una extensión máxima de 20 hojas que desarrollará:

- *La metodología para supervisar y conseguir cumplir los objetivos definidos en los apartados 9 y 10 del pliego técnico, incidiendo en los siguientes aspectos:*

  Conocimiento del problema.
  Adecuación entre las distintas fases.
  Claridad y coherencia de las tareas propuestas.

- *Programación, metodología y desarrollo de las actividades que se definen en los apartados 9 y 10 del pliego técnico, incidiendo sobre los siguientes aspectos:*

  Coherencia temporal de las tareas.
  Asignación adecuada de recursos.
- *Sistemas de control y asesoramiento de la calidad que se establecerán en el desarrollo de la asistencia, incidiendo sobre:*

  Adecuación a los contenidos
  Presentación de los informes

Para a continuación en la cláusula h) establecer la puntuación que se otorgaba a los criterios de valoración

Esos tres subcriterios descritos hacían referencia, a su vez, a los aspectos en los que se debía incidir en la elaboración de la memoria técnica. Además, se hacía referencia a los apartados 9 y 10 del pliego técnico para determinar los objetivos a conseguir y las actividades a desarrollar y su programación.

Y, como ya hemos indicado anteriormente, esta forma de establecer la valoración es acorde con lo establecido en la doctrina si se desarrolla de forma coherente tal y como ha sido el caso.

En cuanto a los sistemas de control de calidad, siendo un medio para acreditar la solvencia técnica, se consideró que las distintas alternativas que se pudieran plantear por los ofertantes en relación con este particular, iba más allá del requisito de solvencia, pudiendo presentar diferencias que permitan ser evaluadas.

Por otra parte, tanto en el artículo 134 de la LCSP, como en el artículo 53 de la Directiva 2004/18 de 31 de marzo de 2004, así como en la normativa vigente en la actualidad TRLCSP la calidad es un criterio que puede ser objeto de valoración.

A la vista de lo anterior, se solicita su eliminación del informe definitivo.

- En este apartado, el Anteproyecto de Informe también señala lo siguiente:

Igualmente, el PPT preveía que, a comienzos de los trabajos y en el plazo de quince días, el consultor debía redactar un plan de aseguramiento de la calidad que, una vez aprobado por el director del estudio, revestiría carácter contractual y serviría para detectar errores y preservar un adecuado nivel de calidad en todos los documentos previstos en el PPT, documento que no llegó

a elaborarse. El Ayuntamiento solo dispone de un plan de aseguramiento de calidad presentado por el adjudicatario en la licitación. (página 20)

En relación a lo indicado, se pone de manifiesto lo siguiente:

En la oferta se presentó un plan de aseguramiento de la calidad planteando un paquete de medidas para asegurar la ejecución del trabajo en tiempo y forma y la consecución de un nivel de calidad óptimo, estableciendo las medidas concretas en las que se sustentaba su plan de calidad, si bien fueron actividades transversales al desarrollo del trabajo y que implicaron la revisión y actualización de los documentos que se iban elaborando, pero no se sustanció en un documento concreto denominado plan de aseguramiento de la calidad.

Dado que el documento presentado en su oferta ya determinaba la actualización periódica del enfoque metodológico de cada fase, del programa de trabajo, del orden en la producción y archivo de los documentos, recogiendo las versiones de los distintos documentos elaborados, el mantenimiento de reuniones periódicas de carácter multidisciplinar y la realización de los trabajos relacionados en cada una de las fases del trabajo, no se consideró necesario establecer, en los primeros quince días de contrato, un documento con formato de nueva incorporación que recogiera lo ya descrito en el presentado en su oferta, puesto que el contenido sería el mismo.

- En este apartado, el Anteproyecto de Informe también señala lo siguiente:

Próximo a concluir el plazo de ejecución, el contratista solicitó la prórroga del contrato por un plazo de cuatro meses, justificando dicha petición en que el proyecto constructivo estaba aun sin concluir y era necesario disponer de él para ultimar los trabajos objeto de contratación, lo que pone de manifiesto una deficiente planificación y coordinación entre ambas actuaciones contractuales. Emitidos diversos informes al respecto, el Servicio de Movilidad Urbana redactó uno en el que justificaba no solo la prórroga sino también la modificación del contrato por la aparición de "necesidades no previstas inicialmente en relación con algunos temas fundamentales para el correcto desarrollo de los trabajos y que son imprescindibles para la conclusión de los mismos", describiéndose, asimismo, una serie de necesidades de forma genérica y carentes de justificación suficiente para motivar la razón por la que no había sido posible su previsión a los efectos del artículo 101 del TRCAP. Este informe cuantificó los trabajos adicionales en 16.950 €, representativo del 15,73% del precio inicial (página 20)

En relación a lo indicado, se pone de manifiesto lo siguiente:

En el informe emitido por el Servicio de Control de Legalidad de fecha 28 de agosto de 2008, se indica que consta en el expediente informe del Servicio de Movilidad Urbana justificativo de la modificación del citado contrato.

En informe elaborado por la asesoría jurídica municipal el 10 de septiembre de 2008 se indica que quedan acreditadas las razones de interés público y la conformidad del adjudicatario, no existiendo inconveniente en que continúe la tramitación de la modificación contractual.

- En este apartado, el Anteproyecto de Informe también señala lo siguiente:

La prórroga y la modificación fueron aprobadas una vez expirado el plazo del contrato inicialmente previsto, lo que no se ajustó a lo dispuesto en el artículo 100 del RGLAP, recibiéndose los trabajos dos meses más tarde. (página 20)

En relación a lo indicado, se pone de manifiesto lo siguiente:

Con fecha 19 de marzo de 2008 el consultor solicitó prórroga del contrato.

Posteriormente, durante el proceso de tramitación de la prórroga se planteó la necesidad de tramitar una modificación de contrato.

El 17 de septiembre de 2008 se aprobó la modificación de contrato y se amplió el plazo contractual para poder realizar los trabajos objeto de modificación.

Una vez aprobada la modificación presupuestaria y la ampliación de plazo se pudieron realizar estos trabajos, que se certificaron una vez finalizados, el 15 de octubre de 2008.

Se adjunta documentación acreditativa en el Anexo 2

- En este apartado, el Anteproyecto de Informe también señala lo siguiente:

En particular, el PPT de la asistencia técnica establecía como una de las prestaciones la elaboración del pliego técnico del contrato para la construcción, explotación y puesta en marcha del tranvía. La necesidad de esta contratación se motivó en la complejidad de los pliegos tanto técnicos como administrativos necesarios para la licitación y posterior desarrollo en todo el procedimiento. Esta justificación, además de genérica, resulta cuestionable, siendo así que dicha prestación también había sido objeto del contrato anteriormente analizado- cláusula 10.5 del PPT de la "asistencia técnica para la redacción de

estudio de definición del modelo jurídico y financiero de construcción y explotación de la línea de tranvía norte-sur Parque Goya-Valdespartera"- (página 22)

En relación a lo indicado, se pone de manifiesto lo siguiente:

Se debe tener en cuenta que el Ayuntamiento dispuso de los documentos elaborados en el contrato *"Redacción del estudio de definición del modelo jurídico y financiero de construcción y explotación de la línea de tranvía Parque Goya- Valdespartera"* y los puso a disposición del consultor adjudicatario del contrato "asistencia para la redacción de los documentos técnicos necesarios para la contratación de la operación, mantenimiento, adquisición de material móvil e integración de la línea 1 de tranvía, asistencia en el proceso de selección y de participación pública que se desarrollen de forma paralela y desarrollo de acciones de comunicación en este periodo".

Es preciso destacar que la cláusula 10.5 referida en el anteproyecto establece la redacción de pliegos para modelos de gestión basados en la participación del sector privado en la sociedad de capital íntegramente público creada, o bien basados en la celebración de concursos de concesión de obra pública con sujeción al proyecto constructivo aprobado, o concesión de servicios con inversión en material, y ninguna de estas fórmulas fue la que finalmente se adoptó.

Por otra parte, los objetos de ambos contratos guardan relación en tanto que atienden necesidades derivadas de la implantación de una primera línea de tranvía, si bien uno de los contratos tiene un enfoque jurídico y financiero y el otro tiene un enfoque técnico en el desarrollo de los pliegos (especialmente en lo relativo a la operación y el mantenimiento de la línea tranviaria), que abarcan distintas especialidades con competencias muy variadas, lo que precisa la implementación de las distintas ramas que definen los documentos finalmente redactados para abordar con garantías la selección del socio privado que participará con el Ayuntamiento de Zaragoza en la constitución de la Sociedad de Economía Mixta que gestionará el servicio público (construcción, financiación, explotación y mantenimiento) de la línea 1 del tranvía de Zaragoza (Parque Goya- Valdespartera) y del contrato de gestión de servicio público correspondiente.

En el objeto del contrato se establece que *"los trabajos se llevarán a cabo partiendo de los estudios anteriormente realizados, que serán actualizados y completados por el Consultor en todos aquellos aspectos que sean necesarios para alcanzar el objeto del contrato".*

En el momento de iniciar estos trabajos, el Servicio de Movilidad disponía de información y documentación recabada del desarrollo de contratos anteriores, pero incompleta a los efectos de poder elaborar un pliego técnico de la extensión y complejidad que se precisaba especialmente en cuanto a las necesidades de integración de todos los elementos y características del sistema tranviario.

Hay que tener en cuenta que, para el Ayuntamiento de Zaragoza y sus técnicos, era la primera vez que tenían que desarrollar la construcción y gestión de una línea de tranvía moderno, por lo que, en todo momento, se ha mantenido un criterio garantista con el fin de obtener el mejor resultado posible en la construcción y explotación de la línea.

Los trabajos de redacción del pliego técnico se llevaron a cabo desde la fecha de adjudicación de este contrato hasta el mes de febrero, aunque con mucha más intensidad al inicio del mismo, ya que la previsión era que la licitación de la selección del socio privado se iniciara antes de lo que realmente fue.

Por ello, este contrato tenía una duración de 4 meses, aunque posteriormente se prorrogó hasta el 13 de julio porque su finalización dependía de la redacción de los informes del proceso de selección del socio privado.

A la vista de lo anterior, se solicita su eliminación del informe definitivo.

- En este apartado, el Anteproyecto de Informe también señala lo siguiente:

Examinado el proceso de adjudicación llevado a cabo para la selección del socio privado, se ha comprobado que la valoración de las ofertas se realizó por una comisión técnica integrada por técnicos municipales, no constando en sus informes ni en las correspondientes actas de la mesa de contratación referencia alguna sobre la participación del consultor adjudicatario del contrato ahora fiscalizado. Tampoco el Ayuntamiento ha aportado, a solicitud de este Tribunal de Cuentas, documento alguno que acredite la asistencia del consultor a dicha comisión técnica.
La adjudicataria tenía que además preparar un documento de síntesis que resumiera el contenido de los trabajos, documento que no fue elaborado. (páginas 22-23)

En relación a lo indicado, se pone de manifiesto lo siguiente:

La consultora adjudicataria de este contrato asistió técnicamente a la Comisión formada por funcionarios del Ayuntamiento de Zaragoza durante todo el proceso de licitación, tanto en el análisis y propuesta de contestación a las

consultas de los licitadores (esta labor se realizó en el mes de marzo), como en el análisis de las ofertas técnicas y la elaboración de comentarios que sirvieron de base para la elaboración del informe técnico firmado por la Comisión.

Se adjunta en el Anexo 2 copia de varios documentos de trabajo elaborados por el consultor.

Todo el trabajo que desarrolló se subsumió finalmente en los documentos elaborados por la Comisión.

A la vista de lo anterior, se solicita su eliminación del informe definitivo.

• En este apartado, el Anteproyecto de Informe también señala lo siguiente:

El contrato se adjudicó por procedimiento negociado sin publicidad, seleccionándose la empresa adjudicataria entre las tres invitadas, teniendo como único criterio de negociación el precio más bajo. Este criterio constaba en el PPT, en lugar de en el PCAP, incumpliendo con ello lo dispuesto en el artículo 68.3 del RGLCAP, lo que supuso la indebida exclusión de dicho aspecto del control de legalidad del PCAP a cargo de la asesoría jurídica del Ayuntamiento, no ajustándose a lo dispuesto en el artículo 99.6 de la LCSP, en relación con la Disposición Adicional 2ª.8 de esa misma ley. Además, el empleo del "precio" como único criterio de negociación en este contrato de servicios, sin tener en consideración otros relacionados con el objeto de la contratación – aún cuando se trata de un criterio objetivo que responde al principio de economía -, no se justificó debidamente teniendo en cuenta que el PPT no definía plenamente las prestaciones desde un punto de vista técnico, encomendando a los licitadores la determinación del equipo de trabajo, la programación de los trabajos y los plazos de entrega.(página 23)

En relación a lo indicado, se pone de manifiesto lo siguiente:

No se comparte lo señalado en el Anteproyecto de Informe de que el único criterio de negociación, el precio, no se incluía en el PCAPE. La Asesoría Jurídica tuvo conocimiento de toda la documentación obrante en el expediente administrativo, PCAPE, PPT, justificación del procedimiento negociado sin publicidad por razón de la cuantía, tal y como se constata en el informe emitido por la citada Asesoría Jurídica que lo informó favorablemente de modo que podía continuar la tramitación (ver página 53 del expte. 986699/08)

En el citado PCAPE se indicaba que los licitadores podían modificar el tipo de licitación a la baja.

Tampoco se comparte que el PPT no definía las prestaciones, dado que el PPT las definía de forma exhaustiva y, por tanto, no hacía falta indicar otros criterios de valoración.

En concreto, el citado PPT contenía un apartado denominado "Descripción de los trabajos a realizar" en los que se solicitaba elaborar toda la documentación y asistencia necesaria para cumplir el objetivo de seleccionar, desde el punto de vista técnico, al socio inversor privado que forme parte de la futura sociedad de economía mixta que construirá y explotará la línea norte sur de tranvía en Zaragoza, y preparar los documentos técnicos que permitan seleccionar al operador de la línea y al suministrador de material móvil, garantizando la correcta integración de todo el sistema.

A continuación se transcribe el apartado 10 del PPT en el que se define el contenido de los trabajos:

"Revisión de estudios y proyectos previos

Se revisarán los estudios y proyectos previos, relativos a la demanda de transporte, inversiones, tanto en infraestructuras e instalaciones como en material rodante, y costes de la explotación del tranvía y la prestación del servicio, al objeto de obtener toda la información que se precise para el desarrollo de este contrato.

Asistencia en realización de pliego de contrato de operación y mantenimiento.

se realizará el pliego técnico del contrato para la construcción, explotación y gestión de sistemas del tranvía, de acuerdo a la estructura que defina el Director de los trabajos, que deberá ser consistente con el contrato de gestión a firmar entre la empresa mixta y el ayuntamiento.

Asistencia en el diseño de un procedimiento para la selección del material rodante.

el consultor asistirá técnicamente al Ayuntamiento en el proceso de selección del material rodante de manera separada al contrato de obras y de selección de socio inversor mayoritario privado, de forma que la selección de uno no incida en la selección del otro. Pero se deberá a su vez tratar de que ello no incida en el calendario de ejecución introduciendo un retraso no deseado en el proceso de construcción y puesta en marcha. En cualquier caso, el consultor deberá adaptar su asistencia a la modalidad que finalmente determine el Ayuntamiento de Zaragoza

Acompañamiento en el proceso de licitación.

El consultor deberá asistir al ayuntamiento en el análisis de las preguntas de

carácter técnico y las respuestas en su caso, además de asesorar en su caso en las modificaciones que se deban introducir.

Apoyo en la valoración de ofertas y selección
El consultor realizará un análisis interno de valoración de ofertas en su parte técnica, en la medida en que se requiera en función de los criterios de selección/valoración que finalmente se adopten.

Todas estas tareas estarán supervisadas por la dirección de los trabajos y deberán ser sometidas a la aprobación de la misma.

Desarrollo de la campaña de comunicación.

Durante todo el proceso se desarrollarán actividades de comunicación con distintos colectivos ciudadanos que posibiliten la participación.
Se mantendrá actualizada la página web del tranvía de Zaragoza y se promoverán a través de la misma acciones de participación ciudadana en relación con el diseño del material móvil."

Por tanto, no se comparte la conclusión del Anteproyecto de Informe de que el PPT no definía plenamente las prestaciones y en consecuencia el precio podía ser el único criterio de valoración.

A la vista de lo anterior, se solicita su eliminación del informe definitivo.

SUBEPÍGRAFE II.1.4.2 CONCLUSIONES 6ª, 7ª Y 8ª

SELECCIÓN DEL SOCIO PRIVADO PARA LA CONSTITUCIÓN DE LA SOCIEDAD DE ECONOMÍA MIXTA, páginas 23-39

• El Anteproyecto de Informe en las conclusiones 6ª, 7ª y 8ª y con desarrollo en el subepígrafe II.1.4.2 señala lo siguiente:

La imposibilidad por parte de la Administración para establecer el presupuesto de contrato no quedó específicamente justificada en el expediente de contratación, al no emitirse informe al respecto que motivara las dificultades para su elaboración y la necesidad de que fueran presentados por los licitadores. (página 25)

En relación a lo indicado, se pone de manifiesto lo siguiente:

Efectivamente, el presupuesto del contrato no puede ser establecido previamente por la complejidad del mismo y la necesidad de que fuera establecido por los licitadores.

Así, el contrato de gestión de servicio público contratado, calificado a efectos nacionales como tal pero que encaja dentro de las fórmulas de colaboración público-privada institucional, incluye un conjunto complejo de prestaciones diversas, siendo la dominante la gestión del servicio y, respecto de la obra sujeta a explotación por la SEM, se integra en el contexto de la gestión del servicio, como se pone de manifiesto a tenor de los ingresos esperados y los gastos previstos (inversión + explotación) propuestos por el adjudicatario en el Plan económico-financiero, que se transcriben a continuación:

Los ingresos esperados por demanda en el Plan económico-financiero ascienden a 1.572,42 millones de euros.

Los gastos de explotación proyectados en el Plan económico-financiero ascienden a 971,84 millones de euros.

Los gastos totales previstos por el contrato (inversión más explotación) ascienden a 1.424 millones de euros.

• En este apartado, el Anteproyecto de Informe también señala lo siguiente:

El sistema de valoraciones previsto en el PCAP respecto de los criterios dependientes de un juicio de valor dejaba margen para la apreciación de las ofertas, siendo así que algunos de ellos –"sistema de calidad", "plan de comunicación", "programa de pre-operación", "plan de mantenimiento y reposiciones", "plan de seguridad", "plan de comunicación en fase de explotación", "plan de formación"," plan de gestión para la explotación", "plan de aseguramiento de la calidad y plan de vigilancia y control medioambiental"- eran genéricos y poco precisos, lo que dejaba la elaboración de las ofertas al criterio de los licitadores.

En relación con lo anterior debe tenerse en cuenta que sobre la necesaria concreción en el PCAP de los criterios de adjudicación de los contratos, el artículo 134.2 de la LCSP establecía que los criterios que habían de servir de base para la adjudicación del contrato se determinarían por el órgano de contratación y se detallarían en el anuncio, en los pliegos de cláusulas administrativas particulares y su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de dichas cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna. Así pues, la LCSP configuraba los criterios de valoración enumerados en el PCAP, simultáneamente, como elementos caracterizadores del objeto del contrato y

que determinan la adjudicación, por lo que deben estar claramente delimitados y ser suficientemente conocidos por los licitadores para que puedan preparar sus ofertas adecuadamente, lo que no ocurría en el PCAP del contrato que se analiza. (página 26)

En relación a lo indicado, se pone de manifiesto lo siguiente:

Las ofertas técnicas se valoraban de acuerdo a una distribución de criterios clasificados en 5 grupos, que a su vez incorporaban un total de 38 subgrupos con una puntuación asignada para cada uno.

Los contenidos mínimos de los 10 subcriterios, relacionados como genéricos y poco precisos en el Anteproyecto de Informe, se podían consultar en la parte 3 del PPT cuyo objeto y alcance era describir los trabajos, definir los requerimientos funcionales y establecer los estándares mínimos de calidad que regirían en la operación y el mantenimiento, es decir, en la explotación de la línea norte sur del tranvía de Zaragoza.

Además del total de 450 puntos sobre los que se evaluaba la oferta técnica, estos subcriterios apenas sumaban 75 puntos.

Por tanto, estos conceptos estaban perfectamente desarrollados y concretados.

En relación con estos subcriterios, difícilmente podía decirse algo más, ya que estaban perfectamente definidos en el conjunto de los pliegos y eran comprensibles para los licitadores.

No se comparte la conclusión del Anteproyecto de Informe de que los criterios no eran suficientemente conocidos por los licitadores para poder presentar sus ofertas adecuadamente.

A la vista de lo anterior, se solicita su eliminación del informe definitivo.

- En este apartado, el Anteproyecto de Informe también señala lo siguiente:

El contenido de algunas de las valoraciones –consumo energético previsto, programa pre-operación, plan de comunicación en fase de explotación, estructura de financiación y grado de credibilidad y solvencia de la misma- era,respecto de ciertos extremos, general y no incluía un pronunciamiento crítico. El informe de valoración carecía en estos casos de valoraciones que justificaran adecuadamente la idoneidad de las ofertas. (página 28)

En relación a lo indicado, se pone de manifiesto lo siguiente:

El Anteproyecto de Informe indica que en el informe de valoración de ofertas no se incluía justificación de la idoneidad de las ofertas en algunos aspectos como "consumo energético previsto", "programa de pre-operación", "plan de comunicación en fase de explotación", "estructura de financiación" y "grado de credibilidad y solvencia de la misma".

A continuación se transcriben algunas de las consideraciones que se recogían en el informe sobre los aspectos referidos en el Anteproyecto de Informe y que se tuvieron en consideración en las correspondientes puntuaciones:

Consumo energético previsto

"Se informa que intrínsecamente el ACR implica un sistema de reaprovechamiento embarcado de la energía cinética. La oferta anuncia hasta un 35% de ahorro".

"...se ha evaluado la disposición de sistemas y el nivel de ahorro de energía en el consumo energético previsto. Existencia de dispositivos embarcados de ahorro de energía..."

"Se informa que el sistema APS no permite regeneración en freno en la zona sin alimentación aérea por línea de contacto.

Es de señalar que en el tramo con catenaria convencional no se ha encontrado referencia a dispositivos de ahorro de energía salvo el freno regenerativo habitual".

Programa de pre-operación

"Se desarrolla el plan de formación de conductores, y la puesta en marcha del sistema, y también la marcha en blanco, todas ellas acciones que forman parte del plan de pre-operación. Se incluyen el calendario del Protocolo de Pruebas y Marcha en Blanco y una estimación a efectos de valoración de pre-contratación de los inspectores (3 meses), pcc (3 meses), conductores (1,5 meses), etc.

Se incluye la dedicación en meses del personal directo y de los gastos de energía de tracción y no tracción".

"En el punto B.5.1.7 "programa de pre-operación" se insiste en la necesidad de que los responsables de explotación participen en actividades previas, aunque no se menciona específicamente al Director técnico de Explotación. Se hace referencia al protocolo de seguridad y pruebas y a la marcha en blanco, desarrollada en otros apartados de la oferta. Se desglosa la puesta en marcha

en: cinco semanas de integración de sistemas, una semana de aceptación del sistema operativo y tres semanas de marcha en blanco".

"... se ha evaluado el nivel de desarrollo, la previsión anticipada del programa de pre-operación y la consideración de los costes de personal en esta fase..."

Plan de comunicación en fase de explotación

"Es de señalar que la oferente desarrolla el contenido del plan de comunicación de crisis"

"Se informa que la oferente no desarrolla el contenido del plan de comunicación de crisis".

"... se ha evaluado el nivel de desarrollo y detalle de los servicios de atención al cliente, información ciudadana y Plan de crisis, medios contra el fraude y estrategias de comunicación planteadas dentro del Plan de comunicación en fase de explotación..."

Estructura de financiación y grado de credibilidad y solvencia de la misma

"... se ha evaluado el alcance, contenido y justificación de los apoyos financieros del proyecto, estructuración de riesgos, condiciones financieras y gestión eficiente de riesgos inherentes a la Estructura de financiación y grado de credibilidad y solvencia de la documentación presentada..."

Estos párrafos extractados del informe, que es mucho mas extenso, constatan que se incorporaba la correspondiente justificación de acuerdo a los criterios plasmados por la comisión redactora del informe de valoración técnica.

A la vista de lo anterior, se solicita su eliminación del informe definitivo.

- En este apartado, el Anteproyecto de Informe también señala lo siguiente:

- En varios apartados del Anteproyecto se repite que SEM habría subcontratado a UTE Constructora (formada exclusivamente por socios de la SEM) la parte esencial de la construcción del proyecto.

En concreto, se indica que si bien dicha subcontratación no consume porcentaje máximo de subcontratación, conceptualmente es una subcontratación y que ello no respeta el procedimiento legal y convencional de subcontratación, además de que sería una subcontratación que recae sobre prestaciones esenciales y por ello contraria a la LCSP.

Añade el Anteproyecto de Informe que si bien la cláusula 54 del PCAP establece que no tendrían la consideración de terceros y por tanto, no podía entenderse que existía subcontratación en los contratos celebrados con los socios de la sociedad gestora y las empresas vinculadas a ellos, podría ser contraria al artículo 210.2.e) [1] de la LCSP que califica expresamente los contratos celebrados con empresas vinculadas como subcontratos –aunque establece que no se tendrán en cuenta para el cómputo del porcentaje máximo de subcontratación-. Añade también que el artículo 265 LCSP dispone que en los contratos de gestión de servicios públicos la subcontratación solo puede recaer en prestaciones accesorias y que en este caso habría recaído sobre prestaciones esenciales.

Así resulta, sin ánimo limitativo, de las referencias de las páginas 27, 33 (primer párrafo), 67 (conclusión, punto 6ª) y 68 (conclusiones, punto 7ª).

En relación a lo indicado, se pone de manifiesto lo siguiente:

- El Anteproyecto de Informe tiene en cuenta lo previsto en el artículo 265 de la LCSP, sin considerar la singularidad de este contrato, que tiene una larga tradición en el Derecho local español y que no es otra cosa que una forma de colaboración público privada en el marco de una sociedad de economía mixta, ni en la LCSP vigente cuando se adjudicó el contrato ni en la actual se ha establecido una regulación especifica que canalizase los criterios de constitución de la sociedad o la colaboración entre el socio público y el socio privado.

- Ello obliga al análisis de la Calificación y régimen jurídico del contrato adjudicado por el Ayuntamiento de Zaragoza para la *Selección de un socio privado que participe con el Ayuntamiento de Zaragoza en la constitución de la sociedad de economía mixta que gestionará en régimen de servicio público la construcción, explotación y mantenimiento de la línea 1 del tranvía de Zaragoza*.

1. En efecto, la empresa mixta es, en el régimen del Derecho Local español un modo de gestión indirecta, en forma de sociedad mercantil en cuyo capital y dirección cooperan la Administración y los particulares para realizar finalidades económicas de la referida Administración.

La creación de este tipo de sociedades de economía mixta está previsto tanto en la normativa de régimen local estatal (artículos 85.2 de la LBRL, 104 del TRRL y 102 y siguientes del RSCL) como autonómica, quedando delimitado su

1 Por error, el anteproyecto del Informe cita en varias ocasiones el artículo 201.2.e) de la LCSP, que no existe, por lo que debe querer referirse al 210.2.e) de la LCSP.

régimen jurídico por lo dispuesto en los artículos 206, 215 de la LAL, y 301 y siguientes del RBASOA.

En el ámbito de la regulación estatal se encuentra expresamente prevista y regulada en el art. 85.4.e) de la LRBRL, 104 del TRRL y 102 y ss del RSCL.

En particular, el art. 104 del RSCL admite entre las distintas formas de participación de la Entidad Local Fundación de la sociedad con intervención de la Corporación y aportación de los capitales privados por entre otros procedimientos ... b) concurso de iniciativas.

En el ámbito de la regulación autonómica se encuentra expresamente prevista y regulada en el art. 302.1.b) del RBASO al establecer que la constitución de una sociedad en cuyo capital participe parcialmente la Entidad Local podrá hacerse "mediante fundación de la sociedad con participación de la Entidad local, mediante suscripción pública o por concurso de iniciativas, en cuyos casos se asegurará la libre concurrencia y la igualdad de oportunidades del capital privado."

Se considera, por tanto, que el procedimiento "por concurso de iniciativas" es el que respeta el principio de concurrencia, esencial tanto en nuestra legislación de contratos, como en la normativa europea, dada la necesidad de concurrencia y transparencia total en el proceso de seleccionar a la persona o entidad que, junto al Ayuntamiento, constituirá la correspondiente sociedad, cuya exigencia se reforzó en nuestro ordenamiento jurídico a partir de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea de fecha 17 de noviembre de 1993.

2. Ya, con carácter previo a la preparación y aprobación del expediente de contratación del contrato de selección del socio privado, el Ayuntamiento contrató una asistencia técnica que permitió decidir el modelo de gestión, especialmente a través de varios documentos elaborados por Asesores de Infraestructuras, en particular, el "estudio de viabilidad económico financiera para el desarrollo del tranvía del Zaragoza bajo el esquema APP".

En dicho documento, en lo relativo a la estructura jurídico financiera, esta asistencia técnica señaló que en las fases preliminares de asesoramiento se analizaron y evaluaron distintas opciones de estructuras APP siempre con el objetivo de configurar el esquema como de financiación privada, evitando el reflejo en presupuesto público de las inversiones así como de la deuda imputada.

Una vez analizados en detalle los pros y contras de cada una de las opciones, a la vista de los análisis realizados el modelo elegido, de entre todos los barajados, ha sido el de "contrato de gestión de servicio público mediante SEM

de minoría de capital público, actuando el socio inversor privado como contratista nominado de la obra y explotando directamente el servicio la SEM".

3. Así, conforme al régimen jurídico aplicable y a tenor de lo anteriormente señalado, en Memoria jurídica para el establecimiento del servicio público de transporte urbano de viajeros mediante tranvía a través de sociedad cuyo capital pertenece parcialmente al ayuntamiento de Zaragoza incluida en el expediente nº 828.739/2008 que mereció la aprobación del Ayuntamiento Pleno en sesión de fecha 4 de noviembre de 2008 – y que fue remitida al Tribunal de Cuentas con ocasión de la solicitud de información de fecha 17 de febrero de 2015 – figuran, entre otras, las siguientes notas o caracteres básicos de la sociedad de economía mixta gestora del servicio público:

2) Su constitución tendrá lugar en el plazo máximo que establezcan los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares del contrato de gestión de servicios públicos del Tranvía de Zaragoza, debiendo iniciarse su cómputo desde la adjudicación del contrato mediante la suscripción por la Entidad local y el socio privado, respectivamente, del veinte por ciento y ochenta por ciento de las acciones que integran el capital social de entidad de conformidad con el articulo 302 del RBASOA.

3) La aportación de las entidades locales consistirá en la concesión del servicio u otra clase de bienes o derechos que tengan la consideración de patrimoniales y sean evaluables económicamente como los terrenos municipales donde se establecerán las Cocheras de Valdesparteras (artículos 215 de la LAL, 304 del RBASOA, 104.3 del TRRL), cuestiones que serán objeto de concreción en el proceso de aprobación de los pliegos por el órgano de contratación.

4) El capital social de la empresa mixta deberá ser íntegramente desembolsado en el momento de su constitución (artículo 215 de la LAL), lo cual no supondrá, sin embargo, que esté prohibido definir un plan de ampliaciones de capital para no sobredotar de capital a la empresa mixta desde el inicio del proyecto, y acomodar además las disponibilidades presupuestarias del Ayuntamiento.

5) Los estatutos sociales deberán indicar el carácter de empresa mixta como gestora de servicio público y, en especial, regularán (artículo 215 de la LAL) las facultades reservadas al ente público en los órganos directivos, las clases de acciones y las causas de disolución.

7) La representación de la entidad local responderá por regla general a su cuota de participación, correspondiendo al Pleno la designación de su representación en la Junta General de la sociedad cuando la participación en el capital social sea directa (artículo 307 del RBASOA).

9) La duración de la Sociedad estará vinculada a la duración del contrato de gestión de servicios públicos (artículo 303.2 RBASOA).

13) De acuerdo a lo establecido en el artículo 210 de la LCSP, al concluir el plazo del contrato, revertirán a la Administración, en adecuadas condiciones de uso, los bienes, instalaciones y material afectos al servicio. Así, en virtud de lo dispuesto en los artículos 303 y 308 del RBASOA, en consonancia con el artículo 111.2 del RSCL, al estar vinculada la sociedad de economía a la gestión del servicio, finalizado el período fijado para dicho servicio, "revertirán íntegramente" al Ayuntamiento el activo y el pasivo de la sociedad, "en condiciones normales de uso respecto de las instalaciones, bienes y material afectos al servicio, sin que ello comporte derecho a indemnización alguna".

4. Por tanto, el contrato para la "selección de un socio privado que participe con el Ayuntamiento de Zaragoza en la constitución de la sociedad de economía mixta que gestionará en régimen de servicio público la construcción, explotación y mantenimiento de la línea 1 del tranvía de Zaragoza", calificado con contrato de gestión de servicio público, encaja dentro de las fórmulas de colaboración público-privada institucional.

Conforme a la jurisprudencia, los contratos son lo que son en función de su contenido y prestaciones pactadas, no de la calificación hecha por las partes contratantes.

Así, la gestión del servicio público a través de «sociedad de economía mixta» debe calificarse como un supuesto de «colaboración público-privada institucional» si atendemos a la terminología europea, que luego acabó incorporándose también en la LCSP.

CPPI se refiere a aquellas modalidades en las que la cooperación entre entidades del sector público y del privado se instrumenta a través de una sociedad de capital mixto.

La CPPI suele traducirse en la creación de una entidad cuyo capital pertenece conjuntamente y la adjudicación a esa entidad de un contrato público o de una concesión.

La calificación expresa como contrato de gestión de servicio, se explica en gran medida por el hecho de que las fechas de preparación y adjudicación del contrato no existía en nuestro Derecho interno una regulación de la _« colaboración público-privada institucional» o CPPI.

5. En efecto, en el momento de celebrarse el contrato no existía una regulación específica de la CPPI en nuestro ordenamiento interno.

En el ordenamiento comunitario no se regulan directamente las CPPI, al menos como derecho positivo, pero si existen importantes documentos

sumamente relevantes para determinar el régimen jurídico aplicable a este tipo de entidades.

Conforme a la «Comunicación interpretativa de la Comisión relativa a la aplicación del Derecho Comunitario en materia de contratación pública y concesiones a la colaboración público-privada institucionalizada (CPPI) (2008/C 91/02)», publicada en el DOUE C 91 de 12 de abril de 2008, la Comisión propone que la selección del socio privado para la CPPI mediante un procedimiento de licitación transparente y competitivo cuyo objeto será tanto el contrato público o la concesión que se ha de adjudicar a la CPPI, como la contribución del socio privado.

En todo caso, la entidad adjudicadora deberá publicar los criterios para la determinación del socio privado de la CPPI, que deberán respetar el principio comunitario de no discriminación.

El procedimiento de licitación única ha sido admitido por Tribunal de Justicia en su Sentencia de 15 de octubre de 2009 (asunto C-196/08, Acoset Spa).

Más aún, sorprende que pese a la afirmación mantenida por el Ayuntamiento de Zaragoza a lo largo de las actuaciones de que el contrato de gestión del servicio público bajo la modalidad de sociedad de economía mixta encaja dentro de las fórmulas de colaboración público-privadas previstas en la Comunicación interpretativa de la Comisión publicación en el DOUE de 12 de abril de 2008, en la página 24 del Anteproyecto de Informe se hace eco únicamente a pie de página de la "*Comunicación interpretativa de la Comisión, relativa a la aplicación del Derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones a la colaboración público-privada institucionalizada*", sin entrar en mayor análisis sobre tal calificación del supuesto como colaboración público-privada por cuanto al mismo aplica únicamente el régimen previsto en el artículo 253 d) de la LCSP.

6. Es sobre esta base -colaboración público-privada institucionalizada- sobre la que se configura el entero régimen jurídico y financiero del contrato *para la Selección de un socio privado que participe con el Ayuntamiento de Zaragoza en la constitución de la sociedad de economía mixta que gestionará en régimen de servicio público la construcción, explotación y mantenimiento de la línea 1 del tranvía de Zaragoza.*

La opción que se utilizó previa la aprobación del expediente administrativo, fue la de una licitación que tenía un doble objeto, la selección del socio privado para formar la entidad mixta, sociedad mercantil con participación mayoritaria del socio privado, y, además, la adjudicación del contrato a esa entidad participada por socio privado y público.

Así, la elección del adjudicatario se convirtió en un método para concretar el socio privado, que asumirá el contrato de concesión y se hizo mediante un procedimiento de concurrencia competitiva, en el propio pliego de cláusulas se describió el objeto del encargo a la sociedad de economía mixta así como también las condiciones de selección del socio privado.

En la licitación se estableció que el socio privado respondiese a varios perfiles, el constructor de modo que aunque la obligación de ejecución de la obra le correspondiese a la SEM esta sería ejecutada materialmente por la empresa que se presentaba a la licitación y que se indicaba en la propia oferta cuya capacidad técnica y carácteristicas habían sido tenidas en cuenta en la licitación, perfil de licitador con experiencia en financiación y gestión de infraestructuras de transporte o ferroviarias de transporte urbano, de modo que todos ellos aportasen su experiencia y su saber hacer a la SEM.

Al objeto de que quedasen claras las responsabilidades entre la SEM y sus socios privados se establecía en los pliegos la formalización de un documento entre la SEM y el constructor nominado en la oferta (socio privado) de modo que la gestión del contrato fuese lo más clara posible.

Ha de destacarse que toda la documentación se configura partiendo de la exigencia de que en el proceso de selección del socio privado que ha de constituir la sociedad de economía mixta con el Ayuntamiento concurran licitadores con capacidad suficiente para desarrollar las prestaciones objeto del mismo.

Tanto la selección del socio como las prestaciones objeto del contrato se hicieron de conformidad con las condiciones establecidas en el «pliego de cláusulas administrativas particulares».

El Ayuntamiento de Zaragoza fijó en el PCAP las condiciones de selección del socio privado de la SEM que formaría parte de la sociedad de economía mixta junto con el Ayuntamiento .

El PCAP regula asimismo las prestaciones objeto del contrato de gestión de servicio público que, por tanto, son obligaciones que básicamente corresponden a la sociedad de economía mixta (de la que es accionista el Ayuntamiento) frente al propio Ayuntamiento.

La SEM actúa como contratista privado y ejecutará la totalidad de las prestaciones previstas en el contrato bajo la dirección y supervisión del Ayuntamiento de Zaragoza.

Las principales obligaciones asumidas por la SEM son: contratar las obras, adquirir el material rodante necesario para la prestación del servicio, el

mantenimiento y conservación de las infraestructuras ferroviarias y la prestación del servicio de transporte de la línea 1 del tranvía.

De todas ellas, a tenor de su peso específico, como se ha puesto de manifiesto con anterioridad en el subepígrafe II.1.4.2 la prestación dominante es la gestión del servicio, esto es, la prestación del servicio o la explotación del transporte por tranvía.

7. El contrato de gestión de servicio público garantizó el interés municipal en la ejecución de una obra funcional desde la perspectiva del servicio público, en los términos planteadas en el proyecto de referencia incluido en el PPTP, concretados en la oferta y plasmados en el Proyecto de Construcción que había de redactar la SEM, y sostenible desde la perspectiva económico-financiera. Se trataba de lograr, en suma, que se ejecutase la obra tranviaria conforme a las especificaciones y necesidades municipales sin alterar en modo alguno el equilibrio económico-financiero del contrato.

Es por ello que, aun calificado el contrato como de gestión de servicios públicos y publicada la licitación y la formalización en el DOUE como contrato de servicios, su adjudicación habría de tener lugar conforme al régimen del contrato de gestión de servicios públicos, mientras que sus efectos dependerían de las concretas prestaciones que los conforman (Informes de la JCCA estatal 29/201O y JCCA Aragón 10/2014).

8. El Anteproyecto de Informe del Tribunal de Cuentas olvida la referencia explícita del artículo 250.2 LCSP relativa al supuesto de las concesiones de obra pública y que sin duda resulta aplicable a la parte de la construcción del proyecto.

> *No tendrán la consideración de terceros aquellas empresas que se hayan agrupado para obtener la concesión ni las empresas vinculadas a ellas. Se entenderá por empresa vinculada cualquier empresa en la que el concesionario pueda ejercer, directa o indirectamente, una influencia dominante, o cualquier empresa que pueda ejercer una influencia dominante en el concesionario o que, del mismo modo que el concesionario, esté sometida a la influencia dominante de otra empresa por razón de propiedad, participación financiera o normas reguladoras. Se presumirá que existe influencia dominante cuando una empresa, directa o indirectamente, se encuentre en una de las siguientes situaciones con respecto a otra:*
>
> *a) que posea la mayoría del capital suscrito de la empresa;*
> *b) que disponga de la mayoría de los votos correspondientes a las participaciones emitidas por la empresa;*
> *c) que pueda designar a más de la mitad de los miembros del órgano de administración, de dirección o de vigilancia de la empresa.*

La lista exhaustiva de estas empresas debe adjuntarse a la candidatura para la concesión, y actualizarse en función de las modificaciones que se produzcan posteriormente en las relaciones entre las empresas.

La cláusula 54 del PCAP es plenamente conforme con dicha previsión legal y de hecho, tiene un contenido casi idéntico.

Es decir, en la fase de obra, las empresas que se hubieran agrupado para obtener la concesión o las vinculadas a ellas, siempre que así se hubieran nominado en la licitación, no se consideran terceros, bajo ningún concepto.

En este caso concreto, la ejecución de todos los trabajos de diseño y construcción se ha encargado a sociedades vinculadas y nominadas en la oferta.

9. Consorcio TRAZA S.A. es la sociedad constituida por las empresas *Transportes Urbanos de Zaragoza S.A., Construcciones y Auxiliar de Ferrocarriles S.A., FCC Construcciones S.A., Acciona S.A., Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Zaragoza, Aragón y Rioja (hoy Ibercaja Banco S.A.) y Concessia, Cartera y Gestión Infraestructuras S.A.* y que a efectos del contrato tiene esa condición de «socio privado» de la SEM, resultando ser accionista mayoritaria de la misma (80%).

En la sociedad mercantil Consorcio TRAZA S.A. se incluyó, como empresario nominado y tal cual exigía el PCAP, a un socio constructor, integrado en la oferta.

La relación entre SEM y constructor nominado era una relación interna entre socios no sujeta a la normativa contractual del sector público.

Asimismo, los encargos del suministro del material rodante, mantenimiento y de operación del servicio fueron encargados con empresas integrantes del grupo adjudicatario. Todos ellos participan en la sociedad mercantil Consorcio TRAZA S.A., y en cierto modo puede decirse que son «una especie de medios propios» de la misma.

10. Ha de tenerse presente, además, que de conformidad con el *pliego "no se podrán modificar por la empresa los constructores y/o suministradores nominados sin la previa autorización de la administración"* [cláusula 14.2.4.A).a).4 PCAP].

Tales contratos fueron configurados desde la oferta inicial, como contratos "back to back" o "contratos espejo" que, en lo esencial, iban a trasladar internamente la totalidad de las responsabilidades asumidas por la SEM para con el Ayuntamiento a los empresarios nominados para la fase de

construcción. Todo ello sin perjuicio, obviamente, de la directa responsabilidad de la SEM ante el Ayuntamiento según quedó claramente establecido en los pliegos y en los contratos suscritos por la SEM con los diferentes empresarios nominados.

Tal y como se deduce del PCAP, la responsable de la ejecución del contrato es siempre la SEM.

La SEM se asegura del cumplimiento de sus obligaciones trasladando los riesgos que soporta a los distintos sujetos a los que encarga, respectivamente, la proyección y ejecución de la obra, y el suministro del material rodante, bajo la modalidad de precio único, global, cierto y cerrado.

11. Aún más, precisamente por ello en la cláusula 32.1 del PCAP se prevé un régimen específico de *comunicación* para estos contratos (que no subcontratos). Así, se señala que *"de manera previa a comenzar las obras y trabajos de ejecución del proyecto, con una antelación razonable respecto a la fecha de inicio de construcción prevista, la sociedad de economía mixta presentará en borrador el contrato o contratos con el o los constructores y suministradores nominados en la oferta, para su validación por el Ayuntamiento. El Ayuntamiento verificará que tales contratos responden a los compromisos que en cuanto a transferencia de riesgos y precio han sido asumidos por el licitador adjudicatario en su oferta"*.

Como vemos, este régimen de comunicación es diferente al régimen de subcontratación que regula la cláusula 54 del propio PCAP y que también se ocupa de recordarnos que este tipo de contratos (con constructores nominados y vinculados a la gestora) no son subcontratos.

En definitiva, la finalidad de la cláusula 32.1 es básicamente la de comprobar que los contratos con los socios (que no subcontratos) se corresponden con lo que ya se señaló en la oferta.

12. Ciertamente, pese al inciso final de la cláusula 33.1 PCAP, resulta discutible que el constructor nominado actúe como subcontratista, conforme a la lógica de la CPPI, el constructor nominado formaba parte de la oferta y, propiamente, resultaba obligado directamente a cumplir sus términos.

La cláusula 33.1 del PCAP alude expresamente a la figura del «constructor nominado» que debía serlo en la oferta , y que podía ser, o bien una empresa integrante del grupo de adjudicatarios y, por tanto, tener participación en el capital social de la SEM o no.

Por tanto, como se reitera en el subepígrafe II.1.5.1, las consecuencias de la cláusula 33.1 del PCAP, en particular, la exigencia de que las prestaciones se realizaran por los constructores y suministradores nominados se materializaron

en la oferta y en la integración de los miembros de las UTEs o empresarios nominados correspondientes en la entidad adjudicataria Consorcio TRAZA S.A., plasmada en el acuerdo de accionistas y un conjunto de contratos entre la SEM y éstos, cuya característica principal, a tenor del acuerdo de accionistas existente y de los respectivos contratos, fue su configuración como contratos espejo, en virtud de los cuales se atribuían internamente las responsabilidades asumidas por la SEM frente al Ayuntamiento al empresario nominado.

Si el constructor nominado hubiera sido un tercero ajeno, en ese caso sí que estaríamos ante una subcontratación en el sentido de la TRLCSP. Para la selección de ese tercero hubiera sido necesario la tramitación del oportuno procedimiento de adjudicación conforme a la Ley 31/2007 sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, debido a la condición de «entidad adjudicadora» de la SEM.

Lo que permite poner de manifiesto el PCAP en el inciso final de la cláusula 34 es que no habría ningún tipo de relación entre el constructor nominado y el Ayuntamiento.

13. Por último, debemos indicar que esta cuestión concreta ya fue objeto de una consulta/queja a la Comisión Europea, con referencia CHAP (2010) 01324.- Tranvías de Zaragoza.

La Comisión resolvió específicamente en los términos que estamos argumentando mediante la contestación de 29 de abril de 2011 de la Jefa de Unidad de legislación de contratos públicos (Joana Szychowska) que se acompaña y que concluyó lo siguiente:

En segundo lugar, nos queda referirnos a la realización por la "Sociedad de Economía Mixta de los Tranvías de Zaragoza, S.A" de las obras del tranvía a través de uno de los socios del consorcio llamado a ser socio privado de dicha sociedad, el consorcio Traza S.A. A este respecto, y asumiendo que Sociedad de Economía Mixta referida fuere una entidad adjudicadora, tal y como las define el artículo 2 de la Directiva 2004/17/EC, la misma debería licitar las obras a través de un contrato público respetando los procedimientos de la Directiva 2004/17/EC siempre que la sociedad decidiese externalizar la realización de dichas obras. La realización por la Sociedad de Economía Mixta de las obras que le han sido encomendadas, utilizando sus propios medios no es susceptible de calificarse, a juicio de nuestros servicios, de un contrato de obra pública sometido a las disposiciones de la Directiva 2004/17/EC[7], más aún cuando los miembros de la sociedad mixta han sido seleccionados a través de un procedimiento transparente de selección del socio privado en el que el Ayuntamiento de Zaragoza ha verificado la capacidad del socio privado en la fase de selección[8].

14. En definitiva, a modo de conclusiones, la relación entre SEM y los constructores nominados era y es una relación interna entre socios no sujeta a la normativa contractual del sector público, excepto por los condicionantes directos que derivan del propio contrato de gestión de servicio público para la SEM, ni a la específica normativa contractual aplicable en el ámbito en el que desarrolla su actividad la SEM.

Por tanto, no se debía seguir procedimiento de licitación alguno, según señala expresamente el PCAP, apartado 54 que es perfectamente conforme con la Ley de Contratos del Sector Público 30/2007, aplicable por razones temporales y en concreto, con el artículo 250.2 que hemos transcrito. Tampoco había impedimento alguno en contratar todas las prestaciones del diseño y construcción con socios de la gestora, pues aplica preferentemente y para la fase de obra, dicho artículo 250.2 LCSP y no el art. 265 LCSP.

Siendo ello así, la contratación entre SEM y algunos de sus socios nominados para la fase de diseño y construcción no supone incumplimiento de la normativa de contratación pública ya que dicha subcontratación no es tal, como correctamente señaló el PCAP. Se trata de forma de ejecución de las obras por parte del concesionario, utilizando sus propios medios (los de sus socios).

La SEM puede realizar las prestaciones que le han sido encomendadas por el Ayuntamiento, al adjudicarle el contrato, bien por sí misma o recurriendo a los socios de Consorcio TRAZA S.A. (esto es, utilizando sus propios medios). En ninguno de esos casos estamos ante un nuevo contrato público sometido a las disposiciones de la normativa de contratos del sector público ni está, por ello, sometida a la misma. Ello es debido a que los miembros de la sociedad mixta ya han sido seleccionados a través de un procedimiento transparente de selección del socio privado en el que el Ayuntamiento de Zaragoza ha verificado su capacidad. Por tanto, los contratos parciales (p.ej. el de la construcción, para lo que contrató a UTE Constructora, compuesta por varios de sus socios) entre la SEM y alguno de sus socios no son sino una forma de cumplir con el objeto y finalidad del contrato adjudicado.

Nos remitimos a la doctrina del TJCE del asunto C-389/92, Ballast Nedam Groep NV, de la que se han hecho eco órganos autonómicos consultivos de contratación.

Se adjunta documentación acreditativa en el Anexo 2.

A la vista de lo anterior, se solicita su eliminación del informe definitivo.

- En este apartado, el Anteproyecto de Informe también señala lo siguiente:

Cláusula 34.5 del PCAP, según la cual el Ayuntamiento supervisaría los trabajos de la SEM durante la fase de la explotación a través del ingeniero director del contrato, pudiendo contar con el apoyo de empresas externas e independientes, por lo que esta función no podía ejercerse por la SEM ni tampoco subcontratarse a un tercero. (página 27)

Debe señalarse al respecto que teniendo por cometido esta asistencia técnica supervisar los trabajos de la SEM, hubiera procedido que su contratación se hubiera efectuado por la Administración, sin perjuicio de que la SEM estuviera obligada a sufragar los costes derivados de ello. (página 33)

En relación a lo indicado, se pone de manifiesto lo siguiente:

En este punto conviene indicar que la asistencia técnica contratada para supervisar las actividades de la SEM trabajó para el Ayuntamiento de Zaragoza, realizó la labor de control y supervisión de la construcción de la línea tranviaria, conformando un equipo técnico solvente con la dirección de obra. La independencia de este equipo profesional quedó patente en la redacción de numerosos documentos técnicos, muchos de ellos incorporados a los expedientes de tramitación de los hitos relevantes correspondientes a la subvención de capital, las listas de reservas elaboradas en la tramitación de las finalizaciones sustanciales y el seguimiento de las mismas en las conformidades provisionales y definitivas.

Con respecto a este extremo, conviene señalar que el 12 de noviembre de 2015 la SEM inició expediente nº 1242437/2015 en el que informaba del inicio del proceso para la renovación del contrato de Asistencia Técnica al ingeniero Director para el control y supervisión de la explotación según establecen los pliegos del contrato de gestión de servicio público de la línea 1 de tranvía. Aportaban la documentación con la cual iban a llamar a concurso de ofertas para contratar estos servicios para recabar los comentarios o sugerencias que desde el Ayuntamiento se considerara oportuno realizara.

A través de los distintos informes municipales y comparecencias realizadas por la SEM al expediente, se ha planteado la conveniencia de que sea el Ayuntamiento quien tramite de oficio la contratación de este servicio, ajustándose a la legislación aplicable a las Administraciones Públicas en materia contractual, y, una vez adjudicado, establecer el mecanismo mas adecuado para que la SEM aporte el importe de este contrato al presupuesto municipal, de forma que asuma el coste del mismo, tal y como establecen los pliegos del contrato de gestión de servicio público de la línea 1 de tranvía.

Actualmente este expediente está pendiente de resolución municipal que, caso de ser favorable a la propuesta planteada, requerirá el inicio del correspondiente expediente de contratación por parte del Ayuntamiento.

- En este apartado, el Anteproyecto de Informe también señala lo siguiente:

Como se ha indicado anteriormente el proyecto relativo a las cocheras y talleres se aprobó en Diciembre de 2009, sin que conste que con posterioridad se suscribiera la correspondiente acta de comprobación de replanteo autorizando el inicio de esas obrar, como hubiera requerido la cláusula 33.3 del PCAP.(página 34)

En relación a lo indicado, se pone de manifiesto lo siguiente:

En el informe redactado por la Comisión Técnica, en el que se emite parecer favorable al proyecto de ejecución de estos talleres y cocheras, se indica que con la redacción de este proyecto quedan completados los documentos técnicos que definen la construcción de la fase 1 de la línea de tranvía.

Por tanto, el inicio de las obras de las cocheras y talleres de Valdespartera no se materializó en un Acta de Replanteo ya que se consideró como parte de las obras incluídas en la fase 1, y se consideró subsumida en el plazo general de esta fase, que venía determinado por la firma del Acta de Comprobación de Replanteo de fecha 17 de agosto de 2009.

La elaboración de una Acta de Replanteo específica para las cocheras y talleres de Valdespartera, con una fecha posterior a la de la fase 1 podría haber implicado un plazo de ejecución de éstas adicional al ya definido para toda la fase 1, lo que hubiera podido generar una situación de incertidumbre en la fecha concreta de finalización y puesta en marcha de toda la primera fase, con las implicaciones negativas que esa situación hubiese generado, tanto en los aspectos técnicos, jurídicos, administrativos y sociales.

- En este apartado, el Anteproyecto de Informe también señala lo siguiente:

De la fiscalización llevada a cabo resulta que ni los informes del director de la obra y de la Comisión Técnica, ni el acuerdo de aprobación municipal aludieron a las modificaciones realizadas, su alcance, ni a qué se debían, limitándose todos ellos a mostrar su conformidad con el proyecto presentado por la SEM. (página 36)

Las relacionadas valoradas se configuraron, por tanto, como meros documentos de control sobre el desarrollo de la obra, siendo la SEM, como ya se ha indicado, la responsable de contratar a las empresas que habrían de ejecutar la obra así como de abonar sus honorarios. (página 37)

En consecuencia, en relación con este punto debe indicarse que, de la documentación aportada por el Ayuntamiento, no se ha podido comprobar si las alteraciones llevadas a cabo tenían o no la condición de modificación del

proyecto, lo que hubiera requerido la aprobación municipal conforme las cláusulas 33.4 y 37.1.e) del PCAC, al disponer este Tribunal de Cuentas únicamente de las relaciones valoradas y de las certificaciones informativas presentadas por la SEM al Ayuntamiento, en las que no precisaba si se habían producido alteraciones, modificaciones o variaciones. (página 38)

En relación a lo indicado, se pone de manifiesto lo siguiente:

Las relaciones mensuales valoradas se elaboraban según el grado de avance de las obras previstas en el proyecto.

Al tratarse de un contrato por ajuste alzado entre la SEM y el socio privado sometido al derecho privado, las certificaciones se realizan por volumen de obra ejecutada, en el sentido de relaciones mensuales valoradas de la obra que se emiten a los meros efectos de conocer el ritmo de ejecución de las obras, de acuerdo al plan de trabajo y de acuerdo a un plan de pagos.

Todas las variaciones realizadas sobre el proyecto de construcción durante la ejecución de las obras se encuentran recogidas en el "estado de dimensiones y características de la obra ejecutada" conforme a los denominados planos *as built* donde se analizan, capítulo por capítulo, las dimensiones y características de la obra realmente ejecutada, por tratarse de un contrato de precio alzado, cerrado y fijo.

El contrato establece una filosofía compensatoria de excesos y defectos de obra, por lo que resulta lógico evaluar el impacto que todos los cambios producen, para concretar en un solo trámite, la necesidad y sentido del hipotético reequilibrio que fuese preciso, de modo que si el resultado compensado del mayor gasto o ahorro quedase comprendido dentro del "presupuesto de obra cerrado o comprometido a riesgo del oferente" consignado en el contrato de acuerdo con la oferta, y que constituye una de las bases sustanciales de la oferta económica adjudicataria, no procedería el reequilibrio. Incluso siendo superior o inferior el saldo resultante de la compensación de los cambios, no procedería el reequilibrio si la desviación no implicase "romper de manera sustancial la economía de la concesión". En ese caso, el precio cerrado es un factor más de riesgo transferido a la SEM, que hubiera podido llegar a tener que soportar desviaciones que no rompiesen de forma sustancial la economía de la concesión. Este precio cerrado ha de ponerse en conexión con el "valor final reconocido de las obras" aprobado por el Ayuntamiento, de forma que limitaba el riesgo a asumir por el Ayuntamiento.

En resumen, el "presupuesto de obra cerrado o comprometido a riesgo del oferente"; el "presupuesto resultante del proyecto de construcción" y el "valor

final reconocido de las obras" coinciden, por lo que no se ha alterado el equilibrio económico del contrato.

En definitiva, desde la perspectiva del contrato de gestión de servicio público, el "presupuesto de obra cerrado y comprometido a riesgo del oferente" surtió pleno efecto limitativo desde un punto de vista material y en el contexto de estructura económico-financiera del contrato de colaboración público-privado.

A la vista de lo anterior, se solicita su eliminación del informe definitivo.

- En este apartado, el Anteproyecto de Informe también señala lo siguiente:

El grupo adjudicatario ofertó un total de 21 unidades móviles, que se irían suministrando en determinados periodos indicados en su oferta, a las que habrían de añadirse tres unidades cortas adicionales (una de reserva y dos de mantenimiento). (página 39)

En relación a lo indicado, se pone de manifiesto lo siguiente:

El Anteproyecto de Informe indica en la página 39 que las unidades iniciales comprometidas eran 21 y se añadían tres unidades cortas adicionales.

Esto es un error ya que revisada la oferta del adjudicatario (documento denominado "5.3- Plan de adquisición de material móvil), indican claramente que suministrarían 18 unidades móviles mas tres adicionales destinadas, dos a mantenimiento y una tercera de reserva. En total 21 unidades. También indica el calendario de incorporación de unidades adicionales a lo largo del periodo contractual.

El PPT, "parte 4: Material móvil, punto P.4.1.1.1. –Suministro" indica que "el numero de unidades a suministrar es una variable de la oferta del licitador, en base a su plan de operación, de mantenimiento y las características de mantenibilidad y de disponibilidad del material móvil ofertado, siempre que cumplan las presentes especificaciones. La oferta detallará no únicamente el número de unidades a suministrar al inicio del contrato, sino el plan de ampliación y adquisición previsto, debidamente justificado, a lo largo del periodo contractual"

Se adjunta documentación acreditativa en el Anexo 2

A la vista de lo anterior, se solicita su eliminación del informe definitivo.

SUBEPÍGRAFE II.1.5.1

CONSTITUCIÓN DE LA SOCIEDAD, páginas 39-40

En varios apartados del Anteproyecto de Informe se repite que el adjudicatario procedió a constituir una sociedad mercantil con la participación de los miembros de la agrupación de licitadores establecida en la oferta que adoptaron la forma societaria de consorcio (página 31) y que el grupo de empresas adjudicatario del contrato de selección del socio privado y el Ayuntamiento de Zaragoza constituyeron una SEM, responsable de redactar el proyecto, ejecutar las obras, adquirir el material móvil y la gestión del servicio (página 39).

En relación a lo indicado, se pone de manifiesto lo siguiente:

1. Pese al nombre de "consorcio", "Consorcio TRAZA S.A." es algo más que una asociación de personas jurídicas en un grupo, es una sociedad mercantil bajo la forma de sociedad anónima que es la adjudicataria del contrato (oferta nº1 "grupo licitador TRAZA") y socio privado de la SEM, en el que se integran todos los miembros del grupo adjudicatario, que adopta la forma de sociedad anónima regida por sus estatutos sociales, cuyo objeto social es la participación en la constitución junto con el Ayuntamiento de Zaragoza de una sociedad de economía mixta que gestionará en régimen de servicio público la construcción, explotación y mantenimiento de la línea 1 del tranvía de Zaragoza, regida por su Consejo de Administración.

2. Ha de tenerse en cuenta que en el apartado tercero del acuerdo del Gobierno de Zaragoza de 10 de julio de 2009 se elevó a definitiva la adjudicación provisional del procedimiento abierto para la selección del socio privado a la *UTE formada por las empresas Transportes Urbanos de Zaragoza S.A., Construcciones y Auxiliar de Ferrocarriles S.A., FCC Construcciones S.A., Acciona S.A., Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Zaragoza, Aragón y Rioja, y Concessia, Cartera y Gestión de Infraestructuras S.A.*, que corresponde a la oferta nº1 "grupo licitador TRAZA" por ser la oferta más ventajosa económicamente.

El apartado quinto de este acuerdo se establece que el adjudicatario deberá constituir una sociedad mercantil con la participación de los miembros de la agrupación de licitadores.

Asimismo, esa sociedad viene obligada a constituir una SEM junto con el Ayuntamiento de Zaragoza y, a su vez, formalizar la SEM con el Ayuntamiento de Zaragoza el correspondiente documento contractual.

Todo ello en cumplimiento del PCAP.

3. A tal fin, de conformidad con el PCAP en el documento 6.2 de la oferta del grupo TRAZA, relativa a la descripción de la estructura de los contratos, se establece que los miembros de la agrupación de licitadores que conforman la oferta se comprometen a constituir una sociedad anónima que junto con el Ayuntamiento de Zaragoza constituirán la SEM con las siguientes participaciones:

- *Construcciones y Auxiliar de Ferrocarriles S.A. (CAF)..... 25%*
- *Transportes Urbanos de Zaragoza S.A.U. (TUZSA)..... 25%*
- *FCC Construcción S.A. (FCC Co)..... 16,6%*
- *Acciona S.A. (ACCIONA)..... 16,6%*
- *Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Zaragoza, Aragón y Rioja (IBERCAJA)..... 11,8%*
- *Concessia, Cartera y Gestión de Infraestructuras S.A. (CONCESSIA)..... 5%*

A continuación, en la propia oferta, se describen las características fundamentales de transferencia de riesgos a través de los siguientes contratos:

1. Contrato de redacción de proyecto constructivo con la UTE FCC y Acciona que la UTE asumirá a su riesgo y ventura bajo el principio de contrato espejo

2. Contrato de construcción de las obras con la UTE FCC y Acciona que la UTE asumirá a su riesgo y ventura bajo el principio de contrato espejo

3. Contrato de suministro de material rodante, energía y electrificación con CAF que la asumirá a su riesgo y ventura bajo el principio de contrato espejo

4. Contrato de integración referente a la sincronización e integración de los sistemas y equipos con la UTE constructora FCC-Acciona y CAF que la asumirá a su riesgo y ventura bajo el principio de contrato espejo.

5. Contrato de conservación y mantenimiento de material móvil y de gestión de la operación con la UTE TUZSA, FCC y Acciona que a su vez trasladará a CAF y a la UTE constructora las responsabilidades y riesgos vinculados.

4. Aún más, en cumplimiento del acuerdo de adjudicación con fecha 13 de julio de 2009 las entidades *Transportes Urbanos de Zaragoza S.A., Construcciones y Auxiliar de Ferrocarriles S.A., FCC Construcciones S.A., Acciona S.A., Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Zaragoza, Aragón y Rioja (hoy Ibercaja Banco S.A.) y Concessia, Cartera y Gestión Infraestructuras S.A.* constituyeron

la sociedad anónima denominada Consorcio TRAZA S.A con idénticas participaciones del capital social reflejados en la oferta, quienes en igual fecha suscribieron el acuerdo de accionistas del Consorcio TRAZA S.A. entre *Acciona S.A., Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Zaragoza, Aragón y Rioja (Ibercaja), Concessia Cartera y Gestión de Infraestructuras S.A., Construcciones y Auxiliar de Ferrocarriles S.A., FCC Construcción S.A., Transportes Urbanos de Zaragoza S.A., y Consorcio TRAZA S.A.*

5. En definitiva, en el Consorcio TRAZA S.A., adjudicatario del contrato, y, por tanto, socio privado de la SEM, se integraron los diferentes socios que figuran en la oferta, tal como aparecen en la misma, especialmente en el documento 6.2 sobre la descripción de la estructura de los contratos y como el posterior acuerdo de accionistas de 13 de julio de 2009, habida cuenta de que, de conformidad con la cláusula 14.2.4, no se podrán modificar por la SEM los constructores y suministradores nominados sin la previa autorización de la Administración.

6. Las consecuencias de la cláusula 33.1 del PCAP, en particular, la exigencia de que las prestaciones se realizaran por los constructores y suministradores nominados se materializaron en la oferta y en la integración de los miembros de las UTEs o empresarios nominados correspondientes en la entidad adjudicataria Consorcio TRAZA S.A., plasmada en el acuerdo de accionistas y un conjunto de contratos entre la SEM y éstos, cuya característica principal, a tenor del acuerdo de accionistas y de los respectivos contratos, fue su configuración como contratos espejo, en virtud de los cuales se atribuían internamente las responsabilidades asumidas por la SEM frente al Ayuntamiento al empresario nominado.

Se adjunta documentación acreditativa en el Anexo 2.

A la vista de lo anterior, se solicita su eliminación del informe definitivo.

SUBEPÍGRAFE II.1.5.2

EVOLUCIÓN DEL CAPITAL SOCIAL, páginas 40-41

El Anteproyecto de Informe en el subepígrafe II.1.5.2 señala lo siguiente:

A 31 de diciembre de 2015 quedaba una diferencia no compensada a favor del Ayuntamiento de 8.534,62 €, que no consta registrada en contabilidad.

En relación a lo indicado, se pone de manifiesto lo siguiente:

La cifra que aparece mencionada en el informe es correcta, viene derivada de los excesos de las aportaciones en especie tanto para la constitución de la sociedad como en las subsiguientes ampliaciones.

Los proyectos entregados en el momento de la constitución de la sociedad estaban valorados en 2.022.521,62 €, la suscripción fue por 2.000.000,00 €, con lo que quedó pendiente 22.521,62 €.

Para la primera ampliación se entregaron terrenos valorados en 3.754.833,00 €, siendo la suscripción por 3.750.000,00 €, con lo que quedó pendiente 4.833,00 €.

Para la segunda ampliación se entregaron terrenos valorados en 3.911.180,00 €, siendo la suscripción por 3.900.000,00 €, con lo que quedó pendiente 11.180,00 €.

Para la tercera ampliación por 1.630.000,00 €, se pagó 1.625.000,00 € en efectivo, compensando 5.000,00 € del saldo pendiente.

Para la cuarta ampliación por 1.650.000,00 €, se pagó 1.625.000,00 € en efectivo, compensando 25.000,00 € del saldo pendiente.

Con lo que, efectivamente, 22.521,62 + 4.833,00 + 11.180,00 - 5.000,00 - 25.000,00 da como resultado los 8.534,62 de saldo pendiente.

El importe pendiente de cobro que surgió en el momento de la constitución 22.521,62 €, se contabilizó en 2010 en la cuenta 441 "Ingresos devengados no vencidos", descontando de ella tanto en 2011 como en 2012 cuando se utilizó dicho saldo para compensar las ampliaciones tercera y cuarta, si bien por error, a cierre de 2012 no se reflejó el saldo de 8.534,62 € que todavía quedaba. Dicho error se ha mantenido hasta el momento, procediendo en este ejercicio 2016 a subsanarlo contabilizando dicho importe en la mencionada cuenta 441.

ANTEPROYECTO DE INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL DESARROLLO, MANTENIMIENTO Y GESTIÓN DEL TRANVÍA DE ZARAGOZA

ALEGACION CUARTA SOBRE EL RÉGIMEN ECONÓMICO DEL TRANVÍA, RELACIONES FINANCIERAS CON LA SEM Y CONCLUSIONES 9ª, 10ª, 11ª, 12ª, 13ª Y 14ª

EPÍGRAFE II.2.1 CONCLUSIÓN 9ª

SUBVENCIÓN DE CAPITAL, páginas 42-43

El Anteproyecto de Informe incorpora en su página 42 lo siguiente:

"Cuadro 10: Resumen del presupuesto total del proyecto de la línea de tranvia"

Concretamente, en la línea segunda del mismo figura:

Presupuesto ejecución obra civil (s/ proyecto const.) Importe en millones de € 303,00

En relación a lo indicado, se pone de manifiesto lo siguiente:

En relación con el importe de 303 millones de €, que aparece en el Convenio de Colaboración para la financiación del tranvía de 19 de febrero de 2009, indicar que este importe responde al resumen de presupuesto del proyecto de referencia, que indica expresamente que la totalidad de las obras más el suministro de las unidades de material móvil asciende a 303.025.943,37 € IVA incluido.

Por tanto, ya en el proyecto de referencia se establecía la necesidad de incorporar el material móvil como parte indispensable del contrato y de la prestación del servicio, y así se reflejó en el convenio trasladando el importe de las obras civiles que incluían el material móvil

Se adjunta documentación acreditativa en el Anexo 3.

Subepígrafe II.2.1.1 DEVENGO DE LA SUBVENCIÓN DE CAPITAL, páginas 43-45

• El Anteproyecto de Informe en la conclusión 9ª y con desarrollo en el subepígrafe II.2.1.1 señala:

Que no se debería haber abonado el 10 % adicional por el cumplimiento del hito 6, ya que este objetivamente no se cumplió en plazo. Se indica que hubo un retraso en el mismo y que dado que el PCAP no incluyó previsión alguna sobre el derecho al cobro del bonus en el supuesto de que el retraso no fuera imputable al contratista, este no debe cobrarlo, aunque se haya acreditado por el Ayuntamiento que las causas no fueron imputables al contratista.

Así se razona en las páginas 43 (final) y 44 del Anteproyecto y en la conclusión 9ª, página 69.

Asimismo, el Anteproyecto incorpora como anexo 1 una tabla con los hitos, con las fechas máximas para devengar la subvención del 100 % y fechas de certificación.

En dicha tabla se puede comprobar, en primer lugar, que el retraso objetivo en el hito 6 fue de 9 días naturales y 7 días hábiles (excluyendo fin de semana). En concreto, entre el 18 de octubre y 27 de octubre de 2010.

En relación a lo indicado, se pone de manifiesto lo siguiente:

1. Entre la documentación del expediente está acreditado que las causas del retraso fueron debidas exclusivamente a:

- Huelga general y huelga del sector del metal en País Vasco[2].

- Cambios técnicos exigidos por el Ayuntamiento para la adaptación del diseño del material móvil a sugerencias de discapacitados y visitas de responsables municipales a la fábrica del material móvil.

  Hay que tener en cuenta que la SEM no tenía la obligación de incorporación al diseño estas sugerencias, y de no haberlo hecho no habría sufrido el retraso de ocho días, según la comparecencia del Gerente de la SEM. Esa decisión hubiera supuesto una merma

2 La referencia del Anteproyecto de Informe a huelgas "en la empresa fabricante" es incorrecta. Las huelgas fueron generales en todo el país y del sector del metal en País Vasco, según consta acreditado.

en la calidad de vida de los usuarios PMR afectados, que padecen diariamente situaciones de dificultad al llevar a cabo sus hábitos de movilidad cotidiana para desplazarse por la ciudad.

2. En este sentido, está reconocido y acreditado en la documentación del expediente que la necesaria adaptación del material a los requerimientos técnicos del Ayuntamiento relativos a cuestiones de accesibilidad no previstas inicialmente, fueron causa del retraso junto con las huelgas, que supusieron un retraso de 8 días naturales, según resulta de las comunicaciones que envió el fabricante en su día y los dos días de visita institucional del Ayuntamiento.

3. Argumenta el Anteproyecto de Informe que el PCAP no incluye *"previsión alguna sobre el derecho a la percepción de la bonificación por pronta ejecución del hito en el caso de que la demora se debiera a causas ajenas al contratista, como ocurrió en este supuesto".*

Por el contrario, está expresamente previsto en el PCAP, tanto en la cláusula 33.7 como en general en la cláusula 48, a las que nos remitimos, si bien transcribimos parcialmente su contenido:

> *33.7: Podrán dar lugar a prórroga de plazos, parciales o totales, de la obra el retraso imputable a la Administración contratante y los supuestos de fuerza mayor definidos en el artículo 214 de la LCSP.*
>
> *48.2: En particular, la sociedad gestora tendrá derecho al reequilibrio pleno o en su caso, a las compensaciones que se establezcan en este pliego, en alguno de los siguientes supuestos:*
>
> a. *Cuando la Administración modifique por razones de interés público… el diseño del propio proyecto…*
> b. *Cuando causas de fuerza mayor determinen de forma directa la ruptura sustancial de la economía del proyecto. A estos efectos se entenderá por causa de fuerza mayor las enumeradas en el artículo 214 de la LCSP…*
>
> *48.3: El restablecimiento del equilibrio económico-financiero se realizará mediante la adopción de alguna de las siguientes medidas:*
>
> a. *Variación del PPD o del PPUu.*
> b. *Abono de una cantidad compensatoria a tanto alzado.*
> c. *Abono de una cantidad compensatoria diferida y constante.*
> d. *Variación del porcentaje de la comisión de gestión que corresponde al socio privado.*
> e. *Ampliación del plazo.*

f. *La combinación de alguna de las medidas descritas en los apartados anteriores y cualesquiera otras expresamente previstas por la LCSP.*

Por tanto, estas circunstancias habrían justificado una ampliación de plazo equivalente a las mismas, si bien pudo no seguirse adecuadamente la tramitación formal de esta ampliación de plazo, de tal manera que se habría devengado el 100% de la subvención, más aún cuando el cumplimiento de este hito parcial no afectó al cumplimiento del hito de acta de finalización sustancial en su fecha de bonus máximo el día 18 de febrero de 2011 por poner los medios adicionales necesarios.

En definitiva, en razón de las causas justificativas procedía la ampliación del plazo y, por tanto, no se habría producido un retraso en el cumplimiento del hito.

4. Debe remarcarse que la propia cláusula 41 del PCAP que es la que regula el % máximo de subvención, señala que si no se cumplen los plazos de bonus máximo no solo se devengará el 90 % en lugar del 100 %, sino que se aplicarán las penalizaciones previstas por retraso en la cláusula 33.11 del PCAP, siempre que el retraso fuera imputable al contratista.

Por tanto, en este caso, no se podría penalizar al contratista porque las causas del retraso son ajenas a la voluntad del contratista.

5. Es de significar también que en caso de aplicar el descuento al bonus máximo, la cláusula 41º del PCAP establece lo siguiente:

"*La sociedad gestora podrá devengar además, hasta el 10% adicional en concepto de "bonificación por pronta ejecución" del hito, en la medida en que dé cumplimiento al respectivo hito relevante con cierta antelación respecto al calendario previsto en el ANEJO VI, en función del número de días de adelanto, tal y como se expone en el ANEJO VI, que resulte de la oferta seleccionada".*

También se indica en el pie de página de la tabla del anejo VI lo siguiente:

"En caso de no alcanzar dicha fecha anticipada, la sociedad mixta perderá el derecho al bonus, en prorrata por día de retraso respecto a la fecha de bonus máximo"

Así, en aplicación de la cláusula 41 y anexo 6 señalados, la cantidad resultante sería la siguiente:

- Importe correspondiente a bonus máximo: 4.954.950 €
- Importe correspondiente a fecha objetivo: 3.989.700 €

- Diferencia entre ambas: 965.250 €
- Número de días entre fecha de bonus máximo y fecha objetivo: 51 días
- Importe a descontar por día de retraso: 18.926,47 €
- Días de diferencia entre fecha de bonus máximo y fecha de cumplimiento de hito: 9 días
- Importe a descontar: 170.338,23 €.

6. No obstante, en este caso concreto, reiteramos que la posición del Ayuntamiento fue la de considerar que, las circunstancias debidamente acreditadas de fuerza mayor y modificaciones ordenadas por el Ayuntamiento justificaban, al amparo del PCAP, una ampliación de plazo equivalente a las mismas, de tal manera que teniendo en cuenta el plazo ampliado, se debía devengar el 100 % de la subvención de capital, por lo que el Ayuntamiento considera que esta era y sigue siendo la solución conforme a derecho y expresamente prevista en las mencionadas cláusulas 37.2 y 48 del PCAP.

A la vista de lo anterior, el Ayuntamiento solicita sea corregido en este punto el Anteproyecto de Informe.

• En este apartado, el Anteproyecto de Informe también señala lo siguiente:

La cantidad que correspondía a la subvención de capital a aportar por el Gobierno de Aragón por el cumplimiento del hito 5(finalización de urbanización de determinadas calles) era de 3.957.525 € y sin embargo, se pagaron 3.965.940 €, lo que supuso un exceso de 8.415 €, sin que se haya regularizado. (página 44)

En relación a lo indicado, se pone de manifiesto lo siguiente:

Con relación al hito 5, la DGA debía aportar 3.957.525 €. Debido a la distribución de anualidades establecida en el Convenio firmado entre las Administraciones, con cargo al ejercicio de 2.011 tan solo se podrían incorporar 3.949.110 €. por lo que restarían 8.415 € para su incorporación en la anualidad 2012.

Ahora bien, el Gobierno de Aragón ingresó en 2.010 al Ayuntamiento 4.954.950 € por los hitos 1 y 2, excediendo el importe en 4.950 €.

En consecuencia, par el ejercicio 2.011 debía ingresar tan solo 9.895.050 € en vez de 9.900.000 €.

Posteriormente, la DGA ingresó la cantidad correspondiente a 2.011 cantidad dividida en 4 pagos de 2.475.866,25 € lo que sumaba 9.903.465 €, excediendo en 3.465 € la cantidad comprometida para ese año.

Este importe, sumado al exceso de 2.010 de 4.950 € hacen un total de 8.415 €

Posteriormente, en 2012, la DGA aporta 9.900.000 € con lo que, efectivamente, habría que devolver 8.415 €.

Al respecto, pues, parece razonable regularizar dicho saldo cuando el Gobierno de Aragón abone el importe pendiente de la subvención de capital.

Subepígrafe II.2.1.2 **DESEMBOLSOS DE LA SUBVENCIÓN DE CAPITAL**, páginas 45-46

• El Anteproyecto de Informe en la conclusión 9ª y con desarrollo en el subepígrafe II.2.1.2 señala lo siguiente:

Para atender el compromiso de subvención de capital, el Ayuntamiento ha aplicado dos sistemas diferentes:

- *En los presupuestos iniciales de los ejercicios 2010, 2011 y 2012 el Ayuntamiento consignó crédito inicial por el 50% de la subvención de capital a favor de la SEM que financiaría con aportaciones de la Comunidad Autónoma, aun cuando debía haberlo hecho al figurar el compromiso firme al efecto en el Convenio de financiación.*

- *En los presupuestos iniciales de 2013 y 2014, una vez conocida la subvención total devengada y su distribución final por ejercicios, el Ayuntamiento consignó el crédito inicial por el 100% de la subvención de capital, como establecía el Convenio de financiación. (páginas 45-46)*

En relación a lo indicado, se pone de manifiesto lo siguiente:

Frente a lo mantenido a este respecto en el Anteproyecto del Informe, se puede comprobar que en todos los ejercicios presupuestarios se actuó de idéntica forma: no prever en el Presupuesto Inicial de Ingresos ingreso alguno proveniente de transferencias de capital y consignar en el Presupuesto de Gastos una aplicación presupuestaria del capítulo 7 "Transferencias de Capital", por la parte de la subvención de capital que de conformidad con el Convenio de colaboración con el Gobierno de Aragón le correspondía pagar al Ayuntamiento, dejando pendiente de consignar la parte de subvención financiada por el Gobierno de Aragón, que se presupuestaba a través de

generación de crédito por compromisos de ingresos en el periodo de ejecución del Presupuesto.

Se puede admitir que era posible consignar en el Presupuesto Inicial de Gastos la totalidad de la subvención para la construcción a favor de la empresa, en el capítulo 7 de Gastos, a la vez que en el Presupuesto Inicial de Ingresos se contemplara en el capítulo 7 de Transferencias de Capital provenientes del Gobierno de Aragón la parte que tenía comprometida.

En cuanto a la técnica presupuestaria, parece más correcta la presupuestación en las previsiones iniciales de ingresos y de gastos, pero es técnica y tan válida puede entenderse una como otra, no supone vulneración de ninguna norma presupuestaria ni contable.

En definitiva, el Ayuntamiento, como Administración responsable del cumplimiento total de los pagos a la sociedad de economía mixta explotadora del servicio, ha cumplido totalmente con su obligación.

- *Asimismo, en varios apartados del Anteproyecto de Informe se señala que las cantidades comprometidas por el Gobierno de Aragón correspondientes a la subvención de capital a favor de la SEM se transfirieron al Ayuntamiento con demora sobre los plazos convenidos (página 46), incluso a junio de 2016, según informe de la Comunidad Autónoma están aún pendientes de reconocimiento en sus presupuestos los compromisos de 2013 y 2014 (página 62), por lo que, la conclusión 15ª se reitera que a fecha 31 de diciembre de 2014 estaba pendiente de recibir 24.750.000,00 €.*

En relación a lo indicado, se pone de manifiesto lo siguiente:

1. En efecto, el Ayuntamiento de Zaragoza, atendiendo a su disponibilidad de fondos, ha realizado el pago puntual de todas sus obligaciones, tanto por los pagos por disponibilidad y por usuario a que tiene derecho la SEM Los Tranvías de Zaragoza S.A. por la prestación del servicio urbano de transporte por tranvía como el pago de la subvención de capital, conforme al calendario aprobado.

2. En relación a la última anualidad de 2015 cuantificada en 29.700.000 euros, 14.850.000 euros fueron ingresados con anterioridad a 31 de diciembre, 4.000.000 euros en fecha 28 de enero de 2016 y 10.850.000 el 29 de marzo de 2016, finalizando así el abono a la SEM Los Tranvías de Zaragoza S.A. de la totalidad de la cantidad de 128.700.000 euros por el concepto de subvención de capital comprometida.

3. A día de hoy no se ha recibido ingreso alguno por parte del Gobierno de Aragón por las anualidades 2013, 2014 y 2015, a pesar de que ya han sido abonadas a la SEM Los Tranvías de Zaragoza S.A. por el Ayuntamiento de Zaragoza en sustitución del Gobierno de Aragón, por lo que la cantidad adeudada por el Gobierno de Aragón al Ayuntamiento de Zaragoza derivada del Convenio de Colaboración entre ambos Entes asciende a 39.591.585,00 euros.

4. A la vista de todo lo anterior, el Ayuntamiento de Zaragoza, mediante escrito de 20 de julio de 2016 recibido el 21 de julio de 2016 en el Registro General de la Comunidad Autónoma, solicitó al Gobierno de Aragón lo siguiente:

1º) Que tenga por presentado este escrito, junto a la documentación que se acompaña, lo admita y en méritos de lo expuesto, proceda al abono en el plazo de un mes de la cantidad de 14.850.000 euros cuyo reconocimiento de la obligación corresponde al crédito extraordinario de 2015 concedido en virtud del convalidado Decreto-ley 4/2015, de 29 de diciembre, del Gobierno de Aragón, con cargo a la partida presupuestaria 13040/G/5132/760102/91002.

2º) Que, reiterando los requerimientos de pago formulados con ocasión del cumplimiento de los hitos de las anualidades de 2013 y 2014, se solicita el abono de la cantidad de 24.741.585 euros restante para cumplir las obligaciones derivadas del convenio a cargo del Gobierno de Aragón y que ya han sido abonadas a la SEM Los Tranvías de Zaragoza S.A. por el Ayuntamiento de Zaragoza en sustitución del Gobierno de Aragón, procediendo a cumplir con la obligación de resolver expresamente la reclamación formulada.

Se adjunta documentación acreditativa en el Anexo 3.

EPÍGRAFE II.2.2 CONCLUSIÓN 10ª

PAGO POR USUARIO, página 46

Subepígrafe II.2.2.2. **CONTROL DEL NÚMERO DE VIAJEROS**, páginas 47-48

El Anteproyecto de Informe en la conclusión 10ª y con desarrollo en el subepígrafe II.2.2.2 señala lo siguiente:

Al comienzo de la explotación del tranvía, especialmente durante los primeros seis meses, se detectaron 39.181 cancelaciones de títulos emitidos por la empresa concesionaria de autobuses que no se habían descargado desde la fuente de origen hasta su destino, cuya aceptación produjo un aumento sobre el porcentaje de las cancelaciones inicialmente validadas de un 0,50 %. A partir de este momento se reforzó el control para comprobar la correcta descarga de todos los datos en los correspondientes sistemas de billetaje. No obstante, al cierre de los últimos trimestres de 2011 y 2012, se advirtió y aceptó un mayor número de cancelaciones de las inicialmente consideradas, por diferencias entre la SEM y el concesionario de autobuses, habiendo de regularizarse 57.576 nuevos viajes en 2.011 y 114.251 en 2.012. (página 48)

En relación a lo indicado, se pone de manifiesto lo siguiente:

La operativa de control para dar el visto bueno a la certificación se basa en la descarga de los informes propios del tranvía y el contraste de los mismos con la documentación presentada (y firmada) por el resto de operadores. De este modo, no se reconocen como válidas para el Ayuntamiento aquellas validaciones no conformadas por otros operadores.

Durante los dos primeros años de la explotación (2011-2012), debido a la juventud de los sistemas del tranvía, a la necesidad de establecer procedimientos de contraste con otros operadores y la discrepancia de fechas en el cierre de datos de los distintos intervinientes, la operativa era la siguiente:

- Notificación de las validaciones registradas en el sistema de billetaje del tranvía a los distintos operadores
- Reconocimiento de los operadores de las validaciones registradas en el tranvía (todas o parte de ellas)
- Certificación trimestral con los datos consensuados y contrastados hasta la fecha de certificación.

A final de año, resultaba una diferencia entre las validaciones registradas y las conciliadas que fueron reclamadas por Tranvías a los distintos operadores. Éstos, cotejando con sus propios sistemas, verificaron la diferencia de validaciones y recogieron el ajuste en una Certificación de regularización anual debidamente documentada.

A continuación, se presentan las tablas de las certificaciones de los años 2011 y 2012:

	REGISTRADO	CERTIFICADO			
2T_2011	2.035.974	2.003.131			
3T_2011	2.419.397	2.381.726			
4T_2011	3.474.600	3.473.687			
	7.929.971	**7.858.544**	**71.427**		
AJUSTE 2011		57.576			
	7.929.971	**7.916.120**	**13.851**	**1.995**	**11.856**
			DIFERENCIA	EMPLEADOS	SIN RECONOCER

	REGISTRADO	CERTIFICADO			
1T_2012	3.116.289	3.113.719			
2T_2012	3.038.622	3.032.952			
3T_2012	2.258.326	2.255.969			
4T_2012	3.626.880	3.504.727			
	12.040.117	**11.907.367**	**132.750**		
AJUSTE 2012		114.251			
	12.040.117	**12.021.618**	**18.499**	**18.338**	**161**
			DIFERENCIA	EMPLEADOS	SIN RECONOCER

**Corresponden a validaciones no reconocidas por ningún operador, por tanto, no reconocidas por el Ayuntamiento (pruebas al inicio de la explotación, tarjetas negras etc.)*

A la vista de lo anterior, se solicita su eliminación del Informe definitivo.

Subepígrafe II.2.2.3. LIQUIDACIONES A FAVOR DE LA SOCIEDAD GESTORA, páginas 48-51

El Anteproyecto de Informe en la conclusión 10ª y con desarrollo en el subepígrafe II.2.2.3 señala lo siguiente:

Otra parte de los viajes se compensa con la recaudación que realiza la SEM de las tarifas de los aparcamientos disuasorios o por sanciones. (página 49)

En relación a lo indicado, se pone de manifiesto lo siguiente:

Con respecto a la explotación de los aparcamientos disuasorios, el PCAP indica en su cláusula 34.8 que "la tarifa a cobrar a los usuarios de dichos aparcamientos disuasorios la ingresará la sociedad gestora".

En aplicación de lo anterior, el ingreso derivado del uso de estos aparcamientos para estacionamiento de vehículos, corresponde a la SEM.

Por el contrario, las sanciones se contabilizan , a los efectos de certificación de servicio, como recaudación, por lo que minoran el pago que el Ayuntamiento tiene que realizar a la SEM.

Por tanto, el tratamiento de los ingresos por uso de los estacionamientos y por sanciones es absolutamente distinto, siendo el segundo un elemento que reduce el coste del servicio al Consistorio.

EPÍGRAFE II.2.3 CONCLUSIÓN 11ª

PAGO POR DISPONIBILIDAD, páginas 51-52

Subepígrafe II.2.3.2. COEFICIENTE DE CALIDAD, páginas 52-54

El Anteproyecto de Informe en la conclusión 11ª y con desarrollo en el subepígrafe II.2.3.2 señala lo siguiente:

La ATE ha advertido reiterada y periódicamente de la existencia de determinadas carencias en el sistema de medición de los indicadores, señalando que la SEM no había aportado la herramienta de medición directa exigida en el PPT para el cálculo de los indicadores relativos al funcionamiento de expendedoras y canceladoras e información dinámica. Asimismo, ha señalado la falta de rigor en el contenido y en la forma de la presentación de la documentación por parte de la SEM. La cláusula 55.3.2.i) del PCAP tipifica como incumplimiento grave " la falta de puesta a disposición de los medios auxiliares, servicios y personal exigidos en los pliegos que regulan el presente contrato", sin que conste que el Ayuntamiento haya adoptado medidas al respecto. (página 54)

En relación a lo indicado, se pone de manifiesto lo siguiente:

Con fecha 22 de octubre de 2.015, el Servicio de Movilidad urbana inicia expediente 1158242/2015 en relación con el posible incumplimiento de la SEM por aplicación de la clausula 55.3.2.s del PCAP que establece como incumplimiento grave no alcanzar el valor mínimo durante seis trimestres consecutivos, o en 9 trimestres en un periodo de cuatro años consecutivos para

algunos indicadores del CDC, como es el caso del IAC 02 "Funcionamiento de expendedoras"

El Gobierno de Zaragoza, en sesión celebrada el 6 de noviembre de 2.015, incoa procedimiento de imposición de penalidades a la SEM por la presunta comisión de la infracción tipificada por la clausula 55.3.2. s)

Posteriormente, la SEM presenta alegaciones al expediente, presenta recurso de reposición, y finalmente el Gobierno de Zaragoza, en sesión celebrada el 16 de marzo de 2.016 acuerda desestimar el recurso de reposición interpuesto por la SEM e imponer una sanción de 7.500 € de multa, que ya ha sido hecha efectiva.

A la vista de lo anterior, se solicita su eliminación del Informe definitivo.

EPÍGRAFE II.2.4 CONCLUSIÓN 12ª

REVISIÓN DE PRECIOS, páginas 56-58

De conformidad con el Anteproyecto de Informe.

Se adjunta documentación acreditativa relativa a los expedientes RP-2, RP-3 y RP-5 en el Anexo 3, que a tenor de la *nota 30 a pié de página* del Anteproyecto de Informe figura que "*no se han facilitado las solicitudes de revisión de precios*" referidas.

EPÍGRAFE II.2.5 CONCLUSIÓN 13ª

LIQUIDACIONES POR IVA, páginas 58-59

El Anteproyecto de Informe en la conclusión 13ª y con desarrollo en el epígrafe II.2.5 señala lo siguiente:

El Ayuntamiento ha venido consignando indebidamente el crédito presupuestario para atender los compromisos con la SEM en el subconcepto 227.99 - Trabajos realizados por otras empresas- *en lugar de en un subconcepto del capítulo 4* - Transferencias corrientes, *previsto para consignar gastos por "*aportaciones por parte de la entidad local [...] sin contrapartida

directa de los agentes perceptores y con destino a financiar operaciones corrientes", *como hubiera procedido. (páginas 58-59)*

> *32. Con arreglo a la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por lo que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales, las partidas del artículo 227 se deben utilizar para incluir* "aquellos gastos que correspondan a actividades que, siendo de la competencia de las entidades locales o sus organismo autónomos, se ejecutan mediante contratación con empresas externas o profesionales independientes", *en tanto que en el capítulo 4 se deben incluir* "los créditos para aportaciones por parte de la entidad local [...] sin contrapartida directa de los agentes preceptores, y con destino a financiar operaciones corrientes".
>
> *33. De conformidad con el Anexo III de la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales (códigos de las clasificación económica de los gastos del presupuesto de las entidades locales)*

En relación a lo indicado, se pone de manifiesto lo siguiente:

Los compromisos adquiridos por el Ayuntamiento con la SEM, como empresa externa que ejecuta una actividad competencia del mismo, procede presupuestarlos -como bien se ilustra en el Anteproyecto del Informe del TC y en sus notas a pie de página – en el subconcepto 227.99.

A la vista de lo anterior, se solicita la supresión de los párrafos transcritos del Informe definitivo.

EPÍGRAFE II.2.6 CONCLUSIÓN 14ª

AUDITORÍAS PREVISTAS EN EL PLIEGO DE CLÁUSULAS ADMINISTRATIVAS PARTICULARES, página 59

El Anteproyecto de Informe en la conclusión 14ª y con desarrollo en el epígrafe II.2.6 señala lo siguiente:

La cláusula 51 del PCAP determina la obligación de la SEM de realizar dos tipos de auditorías: auditoría financiera al cierre del ejercicio anual y auditoría anual de ingresos.

Respecto de las auditorías financieras señala que el Ayuntamiento dispone de las relativas a los ejercicios 2009 a 2014 y respecto a la auditoría anual de ingresos está pendiente de resolución a 1 de diciembre de 2015 la solicitud de aprobación de procedimientos a seguir para su realización. (página 59)

En relación a lo indicado, se pone de manifiesto lo siguiente:

1. La cláusula 25.3.n) del PCAP establece que la SEM deberá someter sus cuentas anuales a la verificación de una firma de auditoría durante todo el periodo de vigencia del contrato.

2. La cláusula 51 del PCAP establece la obligación de la SEM de realizar anualmente dos tipos de auditoría: la auditoría financiera y la auditoría anual de ingresos por demanda (PPU y por tarifa), cuyo coste será asumido íntegramente por la SEM quién podrá seleccionar libremente la firma de auditoría entre firmas de reconocido prestigio.

3. La auditoría financiera prevista específicamente en la cláusula 51 del PCAP responde a los trabajos de auditoría de cuentas relativos a la revisión y verificación de otros estados o documentos contables sujetos al RAC (artículos 6, 7 y 8 del RAC).

4. Respecto de la auditoría anual de ingresos se comparte plenamente con el Tribunal que los trabajos de auditoría previstos en el pliego deben estar suscritos por persona independiente e incluir la idoneidad o seguridad de los procesos.

5. A tal fin, conviene señalar que, con fecha 14 de noviembre de 2016, se recibió en el Ayuntamiento de Zaragoza la entrega por parte de la SEM de las auditorías de ingresos correspondientes a los años 2011, 2012, 2013 y 2014, que han sido elaboradas por Deloitte Advisory S.L., indicándose que el responsable de la definición y alcance de los procedimientos realizados por Deloitte es la propia dirección de la SEM Los Tranvías de Zaragoza S.A.

Según se desprende del resumen ejecutivo, la consultora contratada por la SEM señala que se ha recibido la información pertinente para realizar los procedimientos acordados salvo alguna excepción, y una vez realizados los procedimientos acordados se han identificado controles de seguridad y una serie de riesgos y áreas de mejora en la red interna.

Se adjunta documentación acreditativa en el Anexo 3.

ANTEPROYECTO DE INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL DESARROLLO, MANTENIMIENTO Y GESTIÓN DEL TRANVÍA DE ZARAGOZA

ALEGACION QUINTA SOBRE LA REPERCUSIÓN EN LA HACIENDA DEL MUNICIPIO DE LOS COMPROMISOS ADQUIRIDOS CON EL TRANVÍA Y CONCLUSIÓN 15ª

EPÍGRAFE II.3 CONCLUSIÓN 15ª

REPERCUSIÓN SOBRE LA HACIENDA DEL AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA DE LOS COMPROMISOS ADQUIRIDOS EN RELACIÓN CON LA GESTIÓN DEL TRANVÍA, páginas 59-63

- El Anteproyecto de Informe incorpora en su página 61 lo siguiente:

"Cuadro 24: Costes totales incurridos por la Administración hasta 31 de diciembre de 2014 por la preparación, ejecución y explotación de la línea del tranvía"

al que el Ayuntamiento realiza el siguiente comentario:

En el apartado de APORTACIONES POR INVERSIÓN - Contratos previos a la selección de la SEM, consta entre otros la "Redacción del proyecto constructivo de la línea del tranvía, proyecto de acompañamiento, material, cocheras y talleres(2007)", valorado en 1.953.000,00 € como aportado por el Ayuntamiento de Zaragoza. Dicho importe está también incluido en el apartado Aportaciones a la SEM dentro de las "Aportaciones no dinerarias por constitución de la SEM y ampliaciones de capital (proyectos, terrenos y compensaciones)" como importe atribuido al Ayuntamiento, con lo que en el TOTAL APORTACIONES POR INVERSIÓN está sumado dos veces.

Además, en este mismo apartado, la finca cedida gratuitamente por el Gobierno de Aragón al Ayuntamiento de Zaragoza en virtud del Convenio Marco de Colaboración entre el Gobierno de Aragón y el Ayuntamiento de Zaragoza relativo a la transmisión gratuita de bienes destinados a uso y dominio público entre ambas Administraciones de 5 de noviembre de 2010 que consta en el cuadro por 3.900.000,00 € como aportación de la C. A. Aragón, a nuestro criterio, debería constar como aportación del Ayuntamiento, por cuanto

fue el Ayuntamiento, como titular del bien quien lo entregó como pago en especie a la SEM, sin que el origen de la titularidad de los bienes municipales pueda ser utilizado para adulterar su disposición, pasando a ser el importe por dicho concepto 9.680.000,00 € en vez de 5.780.000,00 €. De este modo coincide con el total de capital suscrito por el ayuntamiento que asciende a 12.930.000,00 € (entre aportaciones dinerarias y en especie), representando el 20% de la sociedad.

En efecto, el referido Convenio Marco de Colaboración de 5 de noviembre de 2010 tiene por objeto regular las relaciones del tráfico jurídico patrimonial entre ambas Administraciones Públicas, referido a inmuebles destinados a un uso o servicio público, a cuyos efectos ambas Entidades se comprometen a transmitir el dominio de las fincas, con carácter gratuito para ambas partes en aplicación del principio de reciprocidad en el ámbito de sus respectivas competencias como educación, sanidad, infraestructuras urbanas, etc.

Concretamente, el bien de referencia figura relacionado en el apartado B del Anexo que acompaña al Convenio Marco en los términos siguientes: en favor del Ayuntamiento de Zaragoza ... "transmisión de dominio de los terrenos en los que se ubicarán las futuras cocheras del tranvía en el barrio del Actur".

En su cumplimiento, tras los pertinentes acuerdos de Gobierno de cesión autonómica de 30 de noviembre de 2010 y de aceptación municipal de 20 de enero de 2011, tras la inscripción registral pertinente el Gobierno de Zaragoza, en fecha 24 de febrero de 2011, aprobó la aportación no dineraria de la referida finca a favor de la SEM Los Tranvías de Zaragoza S.A. participada por el Ayuntamiento de Zaragoza en un 20% de su capital.

Se adjunta documentación acreditativa en el Anexo 4

A la vista de lo anterior, se solicita la modificación del Cuadro 24 eliminando la duplicidad señalada de 1.953.000,00 € y recogiendo la aportación de 3.900.000,00 € como municipal y no como de la DGA .

- Asimismo, el Anteproyecto de Informe del Tribunal de Cuentas en la Conclusión 15ª hace la siguiente apreciación:

En general, las operaciones derivadas de la gestión del tranvía se registraron en el presupuesto del Ayuntamiento de Zaragoza, si bien este no informó de forma completa en las Memorias de las Cuentas Generales correspondientes al periodo fiscalizado, de las circunstancias del servicio, tal y como era preceptivo, ni de los compromisos derivados de la gestión del tranvía que afectaban a ejercicios posteriores y de los precedentes imputables a presupuestos de ejercicios sucesivos. (página 72)

En relación a lo indicado, se pone de manifiesto lo siguiente:

En el apartado 2 de la Memoria, relativo a la gestión indirecta de los servicios públicos, hasta ahora se daba relación de los mismos, y efectivamente, la información aportada podría ser mas extensa incluyendo condiciones contractuales y económicas, circunstancia esta que se intentará mejorar en el futuro.

En cuanto al apartado 20.3 A) de la Memoria: "Compromisos de gasto con cargo a presupuestos de ejercicios posteriores", se ha venido interpretando por este Ayuntamiento que se debían reflejar aquellos compromisos para los que se había contabilizado la fase "D" - disposición de crédito - para aquellas aplicaciones presupuestarias contempladas en los plurianuales, con lo que efectivamente, no consta en los ejercicios analizados, ningún apunte relativo al contrato del tranvía en dicho apartado de la Memoria.

• Por último, el Anteproyecto de Informe en la Conclusión 15ª in fine (página 72) termina con la siguiente apreciación:

A los efectos del control del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, el Comité Técnico de Cuentas Nacionales consideró que, sin prejuzgar la propiedad jurídica de los activos, la propiedad económica de la inversión involucrada en el contrato de gestión del servicio público del tranvía era del Ayuntamiento, debiéndose, en aplicación del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea, registrar la inversión pendiente de financiación pública como gasto público del Ayuntamiento, incrementando el déficit público. Así, a 31 de diciembre de 2015, según figura en el Boletín Estadístico del Banco de España, el citado Comité añadió a la deuda financiera efectiva mantenida por el Ayuntamiento un déficit, calculado en 256 millones de €, como préstamo de asociación público-privada por la construcción del tranvía. (Subapartado II.3)

En relación a lo indicado, se pone de manifiesto lo siguiente:

1. El Anteproyecto del Informe del Tribunal de Cuentas en el Epígrafe I.1 *INICIATIVA, OBJETIVOS, AMBITO Y PROCEDIMIENTO DE LA FISCALIZACIÓN*, declara que: "*La presente fiscalización abarca desde 2004, fecha en la que se inician las actuaciones para la construcción, mantenimiento y explotación del tranvía, hasta el cierre del ejercicio 2014*", por lo que resulta difícil de comprender la referencia a la repercusión sobre la Hacienda del Ayuntamiento de Zaragoza, tomando datos del 31 de Diciembre de 2015.

2. Al mismo tiempo, no se termina de entender el correlato que se realiza entre déficit público (ingresos no financieros menos gastos no financieros, más menos ajustes) con la deuda, que como bien se colige se trata de una deuda imputada y virtual que aparece en el BEBE en el tercer trimestre de 2015 por un importe de 291 millones de euros para permanecer con un montante de 256 millones de euros hasta el momento presente. A este respecto se debería reflexionar sobre la duplicidad que en la deuda global (sector privado mas sector público) pueda estar produciendo tal imputación, puesto que como se observa en el Balance de la SEM a 31 de Diciembre de 2015, figuran Deudas con entidades de crédito por un importe de 164,89 millones de euros a largo plazo y de 16,75 millones de euros a corto plazo, que también se habrán declarado por las entidades de crédito al Boletín Estadístico del Banco de España.

Se adjunta documentación acreditativa en el Anexo 4

3. La decisión del CTCN de registrar como gasto público del Ayuntamiento la inversión realizada por la Sociedad de Economía Mixta Tranvías de Zaragoza supone la imputación de la inversión como gasto público incrementando el déficit público y la deuda pública (en términos de Protocolo de Déficit Excesivo) a efectos de contabilidad nacional y en ningún caso tiene la consideración de "préstamo" en sentido financiero y el propio Banco de España se refiere a ellos como "Préstamos *imputados* por Asociaciones Público Privadas y otros métodos de financiación de infraestructuras".

Se adjunta documentación acreditativa en el Anexo 4

Por las razones antedichas y considerando que se sobrepasa el periodo temporal objeto de la fiscalización **se solicita la supresión de las referencias a la repercusión en la Hacienda del Ayuntamiento de Zaragoza de los compromisos adquiridos en relación con la gestión del Tranvía**.

ALEGACIONES FORMULADAS POR EL PRESIDENTE DE LA COMUMIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN

Comunidad Autónoma de Aragón

El Presidente

Excma. Sra. D.ª M.ª José de la Fuente y de la Calle
Consejera de Cuentas
Tribunal de Cuentas (Sección de Fiscalización)
Departamento de Entidades Locales
C. Ortega y Gasset, n.º 100
28006 - MADRID

Zaragoza, a 16 de diciembre de 2016

Estimada Consejera de Cuentas.

El 8 de noviembre de 2016 tuvo entrada en la Presidencia del Gobierno de Aragón, escrito del Tribunal de Cuentas por el que se ponían de manifiesto las partes del *Anteproyecto de Informe de fiscalización del desarrollo, mantenimiento y gestión del tranvía de Zaragoza* que podían afectar a dicha entidad, a los efectos de poder formular las alegaciones y aportar los documentos o justificaciones que estimase oportunos. El plazo inicial de alegaciones fue ampliado hasta el 16 de diciembre de 2016.

Conforme a lo requerido, el Gobierno de Aragón quiere hacer constar las siguientes alegaciones que se adjuntan como anexo.

Ruego se sirva admitir las alegaciones que se formulan, y previo examen de las mismas, considere la modificación de las consideraciones del Anteproyecto de Informe sobre las que versan o, en su caso, las haga constar a los efectos oportunos.

Javier Lambán Montañés

GOBIERNO DE ARAGON

ALEGACIONES

Contenido

Primera.- Sobre la remisión parcial del Anteproyecto de Informe de fiscalización del desarrollo, mantenimiento y gestión del tranvía de Zaragoza, ... 1

Segunda.- En relación con el régimen económico del funcionamiento y mantenimiento del tranvía: relaciones financieras con la Sociedad Gestora. 1

I.- Análisis del concepto de «subvención de capital» 2

Primera diferencia-. Relaciones intersubjetivas distintas 2

Segunda diferencia.- La cuantía. 3

Tercera diferencia.- Diferente naturaleza jurídica. 3

Cuarta diferencia.- Inequivalencia del momento de pago 4

Quinta diferencia.- Dualidad de régimen jurídico. 5

II.- La «subvención de capital» recogida en el Convenio de financiación suscrito en 2009 entre el Gobierno de Aragón y el Ayuntamiento de Zaragoza 8

Tercera.- En relación con la subvención de capital a aportar por el «Gobierno de Aragón» por el cumplimiento del hito 5 (finalización de la urbanización de determinadas calles). 9

Cuarta.- En relación con la repercusión sobre la Hacienda del Ayuntamiento de Zaragoza de los compromisos adquiridos en relación con la gestión del tranvía (apartado III.3). 10

Quinta.- Sobre el régimen de «subcontratación» de la ejecución de las obras del tranvía 11

Sexta.- Recapitulación final.- 13

GOBIERNO DE ARAGON

Primera.- Sobre la remisión parcial del Anteproyecto de Informe de fiscalización del desarrollo, mantenimiento y gestión del tranvía de Zaragoza,

Las alegaciones que se presentan se ciñen única y exclusivamente a las partes del Anteproyecto de Informe que han sido comunicadas, sin perjuicio de realizar alguna otra consideración sobre la base de informaciones que han llegado a conocimiento del Gobierno de Aragón a través de la prensa, por si resultaran ciertas, y el Tribunal de Cuentas deseara tomarlas en consideración.

Segunda.- En relación con el régimen económico del funcionamiento y mantenimiento del tranvía: relaciones financieras con la Sociedad Gestora.

En las págs. 42 y siguientes del Anteproyecto de Informe se analizan las diferentes retribuciones de la SEM, habiéndose dado traslado al Gobierno de Aragón del análisis del concepto «subvención de capital».

Se advierte que a lo largo del Anteproyecto de Informe se utiliza de manera indistinta dicho concepto, sin advertir que su significado y régimen jurídico no es el mismo en función de que se trate de la subvención de capital prevista en el *Convenio de financiación*

suscrito entre el Gobierno de Aragón y el Ayuntamiento de Zaragoza en 2009, o bien queramos referirnos a la subvención de capital que contempla, como forma de retribución a la SEM, el *contrato para para la «selección de socio privado que participara con el Ayuntamiento de Zaragoza en la constitución de la sociedad de economía mixta que gestionará en régimen de servicio público, el transporte urbano ferroviario, línea 1 del tranvía de Zaragoza, (parque Goya-Valdespartera) (construcción, explotación, y mantenimiento)*» adjudicado por el Ayuntamiento de Zaragoza, y en el que el Gobierno de Aragón nada tiene que ver. Así, el Anteproyecto de informe parece que se refiere a la subvención de capital prevista en el Convenio en la «parte introductoria» del apartado II.2.1 (págs.. 42 y 43), mientras que alude a la subvención de capital prevista en el contrato en los subapartados II.2.1.1 y II.2.1.2 (págs.. 43 a 46).

Entiende el Gobierno de Aragón que no es posible realizar un tratamiento indiferenciado de dicho concepto, sino que, al contrario, las referencias a dicho concepto deben enmarcarse en el ámbito de la relación correspondiente. Por ello se efectuará a continuación un análisis de las diferencias que dicho concepto presenta en función de la relación en la que se enmarque (convenio de financiación o contrato), para centrarnos luego en el análisis de las observaciones que formula el Anteproyecto de informe cuando se refiere a la subvención de capital prevista en el *Convenio de financiación suscrito entre el Gobierno de Aragón y el Ayuntamiento de Zaragoza en 2009.*

I.- Análisis del concepto de «subvención de capital».

En este punto, resulta oportuno diferenciar lo que es la justificación de la consecución de los hitos señalados por el Ayuntamiento de Zaragoza en su contrato a efectos del pago de la subvención de capital al contratista (Grupo TRAZA), de lo que es la justificación de la subvención de capital que otorga el Gobierno de Aragón al Ayuntamiento con arreglo al Convenio, cuestión que es absolutamente distinta. La primera de ellas juega en el plano de relaciones entre el Ayuntamiento y el adjudicatario de su contrato, mientras la segunda opera en un plano distinto, el de la relación entre el Ayuntamiento y el Gobierno de Aragón derivada del Convenio suscrito en 2009.

En ese segundo plano, la justificación de la inversión realizada por el Ayuntamiento –en base a su contrato- se configura en el Convenio como requisito previo para la realización del «pago a cuenta» por parte del Gobierno de Aragón. Pero como tendremos ocasión de concluir, otra cuestión distinta es la liquidación de los compromisos adquiridos por el Gobierno de Aragón en el Convenio, cuestión que debe tomar en consideración los condicionantes cuantitativos (hasta 400 millones de €) y cualitativos (que se trate de gastos subsumibles en alguno de los diez conceptos fijados en el Anexo al Convenio) que acordaron las partes en 2009.

La «subvención de capital» es un concepto que aparece tanto en el contrato como en convenio. Sin embargo, puede afirmarse la inequivalencia de ambas subvenciones de capital con base en hasta cinco diferencias:

Primera diferencia-. Relaciones intersubjetivas distintas.

Aun cuando reciban la misma denominación en el contrato y en el convenio, la subvención de capital prevista en cada uno de ellos da lugar a una relación intersubjetiva diferente.

En el primer caso (la subvención de capital prevista en el contrato) la subvención la concede el Ayuntamiento de Zaragoza y el beneficiario lo es el adjudicatario (Grupo Traza). El Gobierno de Aragón no es, ni ha sido, parte del contrato, ni intervino en la

determinación de la cuantía de subvención de capital que debía abonarse al adjudicatario del contrato de gestión del servicio de transporte ferroviario (Tranvía).

En el segundo caso, (la subvención de capital prevista en el convenio), la subvención la concede el Gobierno de Aragón y el beneficiario lo es el Ayuntamiento de Zaragoza.



Figura 1. Esque acentes e intervinientes en las mismas.

Segunda diferencia.- La cuantía.

Además, una segunda diferencia estriba en la cuantía de dichas subvenciones de capital. La prevista en el contrato asciende a 128.700.000 €, y viene determinada por la oferta presentada por el adjudicatario del contrato. Por el contrario, la subvención de capital prevista en el Convenio no aparece cuantificada por referencia a un importe fijo, y ello por más que se incluyeran una serie de cuantías en el mismo repartidas por una serie de anualidades. Esas cuantías, previstas como máximas, inicialmente sumaban 65.000.000 de €, y se convirtieron en 64.350.000 como consecuencia de la baja presentada por el adjudicatario del contrato.

Esta última cifra respeta el límite cuantitativo fijado en el Convenio firmado en 2009, que determinaba la contribución del Gobierno de Aragón, como máximo, en el 17% de los 400 millones de € fijados en el resumen del Presupuesto total. Pero sobre la referida cuantía todavía opera un segundo condicionante de naturaleza cualitativa, como es el que los gastos a financiar deben ser subsumibles en alguno de los diez conceptos fijados en el Anexo al Convenio que acordaron las partes en 2009.

Tercera diferencia.- Diferente naturaleza jurídica.

El tercer elemento que demuestra que no estamos ante la misma subvención de capital en el contrato y en el convenio, a pesar de su idéntica denominación, es la diferente naturaleza que presenta dicho elemento en cada una de las relaciones (contractual y convencional).

Y es que en el marco del Convenio, la subvención de capital se configura como un «pago a cuenta» (a cuenta de la liquidación final), mientras que en el contrato, esa subvención de capital es un elemento integrante del precio del contrato, tal y como determina el PCAP que rigió la licitación (Cfr. cláusula 44).

Esa naturaleza de «pago a cuenta» de la subvención de capital prevista en el Convenio se deduce fácilmente de lo que dispone expresamente la cláusula tercera del Convenio de 2009:

> *«...Las cantidades comprometidas por el Gobierno de Aragón tienen la consideración de subvención de capital al Ayuntamiento de Zaragoza y su desembolso anual conllevará la justificación por parte de éste del total de la inversión referenciada y de las cantidades aportadas con cargo a sus presupuestos, de acuerdo con lo previsto en el Decreto 38/2006, de 7 de febrero, del Gobierno de Aragón por el que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones y transferencias con cargo al Fondo Local de Aragón. Dicha justificación deberá efectuarse antes del 1 de diciembre de la anualidad correspondiente...»*

Dicha cláusula establece el sistema de «pagos a cuenta» como sistema ordinario de pago de la subvención de capital al Ayuntamiento, modalidad prevista en el Decreto 38/2006, de 7 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones y transferencias con cargo al Fondo Local de Aragón. De conformidad con el artículo 23 del citado Decreto, el pago a cuenta «supondrá la realización de pagos fraccionados que responderán al grado de ejecución de la actuación subvencionada y por cuantía equivalente a la justificación presentada». Así, -conforme a la citada cláusula tercera del Convenio- la justificación de la inversión realizada por el Ayuntamiento –en base a su contrato- se configura en el Convenio como requisito previo para la realización de los diferentes «pagos a cuenta» por parte del Gobierno de Aragón en ese concepto de «subvención de capital».

Por otra parte, esta circunstancia de configurar los abonos del Gobierno de Aragón como «pagos a cuenta» resulta además plenamente coherente con la asunción de responsabilidad plena por parte del Ayuntamiento frente al contratista, de modo y manera que el impago de la subvención de capital por parte del Gobierno de Aragón no podía ser opuesto frente al contratista por parte del Ayuntamiento, extremo que expresamente se hizo constar en el contrato (Cfr. Cláusula 37.2.a PCAP).

Cuarta diferencia.- Inequivalencia del momento de pago.

Otra diferencia fácilmente apreciable entre ambas «subvenciones de capital» resulta del diferente modo en que ambas fueron parametrizadas. Y es que, en orden al momento del pago de una y otra, en el Convenio se establecieron unos pagos en función de anualidades entre 2010 y 2015, mientras que el pago de la subvención de capital en el contrato estaba fijado en función del cumplimiento de una serie de hitos, relacionados con la consecución de determinados objetivos (Cfr. Anejo VI del PCAP al que se hizo referencia en el subapartado anterior).

Bien podría decirse que los hitos establecidos en el contrato eran «atemporales», ya que la temporalidad establecida para la ejecución de los mismos, con horquillas de hasta 9 y 10 meses en algunos casos, únicamente tenía como objetivo el establecimiento de una serie de bonus por «pronta ejecución» o un límite a partir del cual el Ayuntamiento de Zaragoza podía imponer determinadas penalidades por demora en el cumplimiento.

Resulta por tanto patente la inequivalencia -en cuanto la momento de pago de las subvenciones de capital- entre las anualidades previstas en el convenio de financiación y los hitos atemporales (en el sentido antes apuntado) previstos en el contrato de gestión del servicio de transporte ferroviario (tranvía).

Debe insistirse además en la total desconexión entre el cumplimiento de los hitos contractualmente establecidos por el Ayuntamiento y su contratista y el pago de la subvención de capital por parte del Gobierno de Aragón. La cláusula tercera del Convenio –anteriormente reproducida- obligaba al Ayuntamiento a la justificación por parte de éste del total de la inversión referenciada y de las cantidades aportadas con cargo a sus presupuestos, pero no condicionaba el pago de la subvención de capital a la consecución de unos determinados hitos en cada anualidad. En realidad, el Convenio no podía hacerlo, ya que fue anterior a la adjudicación del contrato donde quedaron establecidos finalmente los hitos. Así, aunque el Ayuntamiento remitía información sobre los hitos ejecutados en los informes que remitía al Gobierno de Aragón (concretamente al Departamento de Obras Públicas, Urbanismo, Vivienda y Transportes) antes del 1 de diciembre de la anualidad correspondiente -en virtud de lo dispuesto en la cláusula tercera del Convenio- lo importante de esas comunicaciones era la certificación del Interventor que declaraba haberse efectuado el pago a la SEM por la consecución de dichos hitos. Es por ello que para la liquidación final de los compromisos adquiridos por el Gobierno de Aragón en el Convenio, el cumplimiento de los hitos señalados en el contrato resulta indiferente, toda vez que las obligaciones asumidas no lo son por la consecución de una serie de hitos (que vienen determinados en el contrato entre el Ayuntamiento y el adjudicatario) sino por una serie de conceptos establecidos en el Anexo al Convenio.

Quinta diferencia.- Dualidad de régimen jurídico.

En quinto y último lugar, se aprecia la diferencia entre las subvenciones de capital previstas en el contrato y en el convenio en el distinto régimen jurídico que resulta de aplicación a cada una de ellas.

En un caso es el PCAP que rigió la licitación del contrato el que configura la subvención de capital como parte del precio del contratista. En este sentido, la cláusula 41 del PCAP se refiere a los «pagos en concepto de subvención de capital» en los siguientes términos:



«El Ayuntamiento de Zaragoza realizará a la Sociedad Gestora ciertos pagos en concepto de subvención de capital de hasta la cantidad que, dentro de los máximos recogidos en el ANEJO VI, haya ofertado el socio privado en su oferta, los cuales serán realizados en las fechas previstas en el calendario o programa de desembolsos que se describe en dicho ANEJO. Todo ello de conformidad con la propuesta de pagos presentada en la oferta del ANEJO I y el ANEJO IX.

Las fechas de bonificación máxima establecidas en el ANEJO VI, para los hitos máximos podrán ser modificadas en función de los plazos establecidos en la oferta, de forma proporcional, conllevando la modificación de la fechas objetivos y fechas límite, modificando proporcionalmente los intervalos entre las mismas, y en coherencia con las fechas de finalización sustancial, conformidad provisional y definitiva.

Las cuantías de la subvención de capital o en su defecto las que se oferten según se indica en el ANEJO I (modelo de oferta económica) no están sujetas a indexación o actualización alguna.

El derecho a cobrar dichos importes nacerá con el cumplimiento de los "hitos relevantes" que se describen en el ANEJO VI, en la proporción que se describe en cada hito, y bajo las condiciones descritas en esta cláusula y en el propio ANEJO. Es decir, cada hito una vez cumplido, otorgará el derecho al cobro del porcentaje de los pagos de subvención de capital que se describe para los hitos respectivos. Contra el respectivo cumplimiento, una vez comprobado, el Ayuntamiento expedirá el

correspondiente certificado de cumplimiento, con compromiso de los pagos (calculados como porcentaje de cada pago del programa de pagos de la SK), en las fechas descritas en la oferta seleccionada.

El socio privado financiará la subvención de capital en caso de que en el momento en que se cumplan los hitos no haya disponibilidad por parte del socio público.

A fin de incentivar la buena marcha de la ejecución de las obras, se han previsto tales "hitos relevantes" cuyo cumplimiento da derecho a una cantidad máxima determinada, a devengar según se explica a continuación:

- La sociedad gestora devengará el 90% de cada uno de los pagos relativos a cada hito en la fecha prevista como "fecha objetivo" en el calendario de "hitos relevantes", que se cobrará como se indica más abajo.

- La sociedad gestora podrá devengar además, hasta el 10% adicional en concepto de "bonificación por pronta ejecución" del hito, en la medida en que dé cumplimiento al respectivo hito relevante con cierta antelación respecto al calendario previsto en el ANEJO VI, en función del número de días de adelanto, tal y como se expone en el ANEJO VI, que resulte de la oferta seleccionada.

- En el caso de que no se alcance el avance de obra en el hito previsto sólo se tendrá derecho a devengar el 90% de las cantidades previstas de subvención de capital para el hito relevante respectivo, nunca antes del momento de finalización de dicho hito, y sin perjuicio de las penalizaciones por retraso que se describen en la cláusula 33.11 de este Pliego.

Por el contrario, según dispone expresamente el Convenio en su cláusula tercera, la subvención de capital comprometida por el Gobierno de Aragón con el Ayuntamiento de Zaragoza quedaba sometida al Decreto 38/2006, de 7 de febrero, del Gobierno de Aragón por el que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones y transferencias con cargo al Fondo Local de Aragón. Dicho Decreto contempla la concesión directa como régimen de concesión de estas subvenciones, para el supuesto, en concreto, de «aquellas que amparen razones de interés público o social inherentes a las características especiales de las Entidades Locales beneficiarias o de la actividad subvencionada, como el fomento de las inversiones y servicios que por su impacto contribuyan a una mejor vertebración social y territorial de la Comunidad Autónoma, mediante un acuerdo del Consejo de Gobierno que fije y concrete las líneas de subvención correspondientes» (cfr. art. 8.4.d del Decreto 38/2006). Dicho supuesto justificó el otorgamiento de la subvención de capital al Ayuntamiento de Zaragoza para el establecimiento de un sistema de transporte ferroviario de viajeros en su modalidad de tranvía. Por tratarse de un supuesto de concesión directa quedó excluida la convocatoria de la misma, si bien por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 13 de enero de 2009 se autorizó al Consejero de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte para la firma del Convenio que había de regular los compromisos adquiridos con el Ayuntamiento de Zaragoza, beneficiario de la subvención.

El régimen jurídico aplicable a la subvención de capital prevista en el Convenio suscrito entre el Gobierno de Aragón y el Ayuntamiento de Zaragoza quedó determinado pues por referencia a las prescripciones contenidas en el Decreto 38/2006, y en la legislación general de subvenciones. De entre todas ellas podemos destacar algunas relacionadas con los gastos subvencionables y la forma en que éstos han de ser justificados, por la especial relación que presentan con la documentación justificativa presentada por el Ayuntamiento de Zaragoza, tales como las siguientes:

a).- En relación con los «Gastos subvencionables»:

El art. 31 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, se refiere a los Gastos subvencionables. Según su apartado 1, tienen tal consideración «...a los efectos previstos en esta ley, aquellos que de manera indubitada respondan a la naturaleza de la actividad subvencionada, resulten estrictamente necesarios y se realicen en el plazo establecido por las diferentes bases reguladoras de las subvenciones» (en idénticos términos se pronuncia hoy el art. 34.1 de la Ley 5/2015, de 25 de marzo, de Subvenciones de Aragón).

Los tributos son gasto subvencionable cuando el beneficiario de la subvención los abona efectivamente. En ningún caso se consideran gastos subvencionables los impuestos indirectos cuando sean susceptibles de recuperación o compensación ni los impuestos personales sobre la renta, tal y como señala el art. 31.8 de la Ley 38/2003 (y reitera el art. art. 34.8 de la Ley 5/2015).

Por su parte, el art. 21.5 del Decreto 38/2006 dispone que «Siempre que estén directamente relacionados con la actividad subvencionada y sean indispensables para la adecuada preparación o ejecución de la misma podrán admitirse como gastos subvencionables los gastos financieros, gastos de asesoría jurídica o financiera, gastos notariales y registrales, gastos periciales para la realización del proyecto subvencionado, gastos de administración específicos y, excepcionalmente, gastos de garantía bancaria». No obstante, el abono de dichos gastos se encuentra condicionado al cumplimiento de los requisitos que señala el art. 31.7 de la Ley 38/2003 (reiterados en el art. 34.7 de la Ley 5/2015): «Los gastos financieros, los gastos de asesoría jurídica o financiera, los gastos notariales y registrales y los gastos periciales para la realización del proyecto subvencionado y los de administración específicos son subvencionables si están directamente relacionados con la actividad subvencionada y son indispensables para la adecuada preparación o ejecución de la misma, y siempre que así se prevea en las bases reguladoras. Con carácter excepcional, los gastos de garantía bancaria podrán ser subvencionados cuando así lo prevea la normativa reguladora de la subvención».

B).- En relación con la «Justificación de gastos».

Sobre la justificación de los gastos, el Decreto 38/2006 incluye una previsión de específica aplicación a las subvenciones dedicadas a inversiones, como es el caso de la que nos ocupa. Señala el art. 21.2.b que

> *«...Cuando la inversión se ejecute mediante contrato de obra adjudicado a contratista externo, se justificará con las certificaciones de obra a las que deberán acompañarse las facturas correspondientes emitidas por la empresa contratista.*
>
> *Si se ejecuta la inversión directamente por la propia Entidad Local, la justificación consistirá, en la aportación de los oportunos justificantes de los gastos realizados por los distintos conceptos, tales como facturas de suministradores, de empresarios colaboradores o nóminas del personal destinado expresamente para la obra subvencionada, entre otros. En el caso de que el destino de la subvención sea la adquisición de equipamiento, la justificación consistirá en las facturas de las empresas suministradoras. En todo caso, se aportará declaración sobre la existencia de participación de otras entidades en la financiación de la inversión...»*

Resulta una obligación esencial del beneficiario de las subvenciones el justificar ante el órgano concedente el cumplimiento de los requisitos y condiciones, así como la

realización de la actividad y el cumplimiento de la finalidad que determinen la concesión o disfrute de la subvención. Además, el órgano concedente debe comprobar la adecuada justificación de la subvención, así como la realización de la actividad y el cumplimiento de la finalidad que determinen la concesión o disfrute de la subvención.

II.- La «subvención de capital» recogida en el Convenio de financiación suscrito en 2009 entre el Gobierno de Aragón y el Ayuntamiento de Zaragoza.

Sobre la configuración de la subvención de capital en el contrato del Ayuntamiento de Zaragoza nada tiene que alegar el Gobierno de Aragón. Sin embargo, sobre la descripción de la subvención de capital a la que alude el Convenio y que aparece descrita en la parte introductoria del epígrafe II.2.1 del Anteproyecto de informe (págs. 42 y 43), sí que interesaría enfatizar que los 400 millones de € que allí se señalan eran únicamente una estimación (aspecto que expresamente advierte, si bien quizás no con el suficiente énfasis, el Anteproyecto de informe). La cantidad final respecto de la cual se aplique el 34 por ciento de financiación pública prevista en el Convenio (17% por el Gobierno de Aragón y otro tanto por el Ayuntamiento de Zaragoza) dependerá de la justificación de los gastos que realice el Ayuntamiento de Zaragoza, que habrán de ser reconducibles a los conceptos fijados en el Anexo del Convenio y que recoge el Cuadro 10 recogido en la pág. 42 del Anteproyecto de Informe.

En este punto, y sin perjuicio de las conclusiones que arroje el análisis de la documentación justificativa presentada el 30 de marzo de 2016 por el Ayuntamiento, se antoja muy difícil que sean 400 millones la cifra que haya de considerarse para el cálculo de la subvención de capital del 34%, puesto que hay conceptos, de los previstos en el Convenio, que no han sido ejecutados, tales como la revisión de precios (3 millones), el 10% adicional de liquidación o modificaciones (30,3 millones) o los imprevistos (17,24 millones). Por otra parte, a la vista de los datos que constan en el propio Anteproyecto de Informe, se advierte una más que posible inequivalencia entre el presupuesto de ejecución de la obra civil (303 millones estimados en el Anexo al Convenio) y el coste final de las obras ejecutadas y afectas a la infraestructura tranviaria.

De confirmarse las circunstancias anteriores, el resultado que se produciría es que la subvención de capital a aportar por el Gobierno de Aragón sería menor de la prevista en base a las estimaciones de coste del proyecto. Los compromisos de aportación de subvención de capital por parte del Gobierno de Aragón fueron calculados y anualizados sobre una base de 128.700.000 € al partir de una contribución pública del 34% (17% cada Administración) de los costes estimados del proyecto (400 millones). Si finalmente los gastos justificados por el Ayuntamiento de Zaragoza que son reconducibles a los conceptos fijados en el Anexo del Convenio suman menos de 400 millones, la subvención de capital a que tenga derecho el Ayuntamiento de Zaragoza será del 34% de esos gastos, que deberán ser anualizados. Los pagos realizados hasta este momento por el Ayuntamiento tienen la consideración de «pagos a cuenta» de la liquidación final.

En este sentido, también convendría matizar la afirmación contenida en el segundo párrafo de la conclusión 9ª (pág. 69) relativa a que «Esta subvención había de aportarse, a partes iguales, por el Ayuntamiento de Zaragoza y el Gobierno de Aragón, por un importe de 128.700.000 €...». Al tratarse de una subvención, conforme a lo dispuesto en el art. 31 de la ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones habrá de comprobarse que los gastos efectuados «de manera indubitada» respondan a la naturaleza de la actividad subvencionada (Cfr. art. 31.1), por lo que la aportación definitiva del Gobierno de Aragón dependerá de la justificación de las cantidades invertidas en los conceptos señalados en el

Anexo al Convenio, pues no será objeto de subvención lo que no esté recogido en el Convenio. La cifra de 400 millones que incluye el Convenio, y sobre la cual se calculan las aportaciones de las dos Administraciones que son parte en el mismo, es una cifra máxima, que en ningún caso se podrá superar, pero que no necesariamente representa el coste total de las actuaciones financiables con cargo al Convenio firmado por el Gobierno de Aragón y el Ayuntamiento de Zaragoza en 2009. En modo alguno significa la asunción por parte del Gobierno de Aragón del compromiso de financiación de 64.350.000 € renunciando a comprobar el destino de las inversiones realizadas, y en particular, que obedecen a alguno de los conceptos incluidos en el Anexo al Convenio.

A la vista de lo anterior, se sugiere la adición de dos incisos en las págs. 42 y 43 del Anteproyecto de Informe, así como en la Conclusión 9ª, que aclaren las circunstancias anteriores.

El primer inciso a introducir, a integrar en el primer párrafo de la página 42, debería aclarar que el porcentaje del 34% de financiación pública habría de computarse no sobre los 400 millones fijados en el Convenio, que eran una estimación, sino sobre el montante de gastos justificados por el Ayuntamiento de Zaragoza que obedezcan a alguno o algunos de los conceptos establecidos en el Anexo del Convenio.

El segundo inciso cuya introducción se sugiere guarda relación con el cuadro número 11 del Anteproyecto de Informe y su objeto sería matizar que los compromisos de aportaciones fijados en el Convenio también eran una estimación, y que deberían ajustarse en las correspondientes anualidades, para el caso de que el compromiso final de aportación de cada Administración variase en atención a los gastos finalmente justificados por el Ayuntamiento de Zaragoza.

En la conclusión 9ª resultaría conveniente eliminar la referencia a la contribución a la subvención de capital prevista en el contrato «a partes iguales, por el Ayuntamiento de Zaragoza y el Gobierno de Aragón, por un importe de 128.700.000 €...». El contratista tendrá derecho a la aportación que, en concepto de subvención de capital, se encuentre prevista en el contrato celebrado con el Ayuntamiento de Zaragoza. Otra cosa distinta es la subvención de capital que, en base al Convenio de financiación suscrito en 2009 reciba el Ayuntamiento de Zaragoza del Gobierno de Aragón, subvención esta última que dependerá de la comprobación de las inversiones justificadas por el Ayuntamiento.

Tercera.- En relación con la subvención de capital a aportar por el «Gobierno de Aragón» por el cumplimiento del hito 5 (finalización de la urbanización de determinadas calles).

En la pág. 44 del Anteproyecto de Informe se alude a un exceso de 8.415 € en el abono correspondiente «a la subvención de capital a aportar por el Gobierno de Aragón por el cumplimiento del hito 5». En este sentido, debe reconocerse, como bien apunta el Anteproyecto de Informe que ese «exceso» efectivamente, todavía no se ha regularizado, si bien conviene matizar que, en realidad, el exceso no es por el cumplimiento del hito 5 sino en la transferencia de las anualidades de 2010 (4.950 €) y 2011 (3.465 €), y ello porque el Convenio de financiación suscrito en 2009 entre el Gobierno de Aragón y el Ayuntamiento de Zaragoza no contempla hitos de ejecución del contrato a efectos del desembolso de la subvención de capital, sino la transferencia de un porcentaje anual sobre una cantidad máxima, pagadero a cuenta de la liquidación final..

No obstante la incidencia detectada en el Anteproyecto de Informe, conviene aclarar que todas las aportaciones realizadas por el Gobierno de Aragón hasta este momento lo son «a cuenta» de la liquidación final del Convenio de financiación suscrito en 2009 entre el Gobierno de Aragón y el Ayuntamiento de Zaragoza, en base a la justificación definitiva de las inversiones realizadas por éste último. Por lo tanto, será en el momento de la liquidación cuando se proceda a la regularización de las cantidades que hayan sido abonadas al Ayuntamiento de Zaragoza en más o en menos

El Gobierno de Aragón agradece la advertencia que formula en este punto el Tribunal de Cuentas y la considerará a efectos de la liquidación final del Convenio.

Cuarta.- En relación con la repercusión sobre la Hacienda del Ayuntamiento de Zaragoza de los compromisos adquiridos en relación con la gestión del tranvía (apartado III.3).

En la pág. 61 del *Anteproyecto de Informe de fiscalización del desarrollo, mantenimiento y gestión del tranvía de Zaragoza* se recoge un cuadro que refleja los costes totales incurridos por la Administración por la preparación, ejecución y explotación de la línea del tranvía. En ese cuadro se reflejan (1) aportaciones por inversión; (2) aportaciones a la SEM; y (3) aportaciones a la explotación.

En el segundo grupo, de «aportaciones a la SEM», se atribuyen a la Comunidad Autónoma de Aragón unos costes de 53.408.415,00 €, que se desglosan en

Aportaciones dinerarias por subvenciones de capital	49.508.415
Aportaciones no dinerarias por constitución de la SEM y ampliaciones de capital (proyectos, terrenos y compensaciones)	3.900.000

La Comunidad Autónoma niega haber realizado aportación alguna a la SEM como a continuación se demostrará, y solicita por tanto la rectificación del citado cuadro de costes, atribuyéndole la condición de N/A (No aplicable) a los antecitados conceptos que integran esas aportaciones a la SEM, por lo siguientes motivos:

a).- En relación con las aportaciones dinerarias por subvenciones de capital, en la nota núm. 1 de la pág. 61 se indica que «la financiación es compartida entre el Ayuntamiento y la Comunidad Autónoma, aunque aquél es el único responsable directo de los pagos a la SEM». En consecuencia, se evidencia que las aportaciones a la SEM en concepto de aportaciones dinerarias por subvenciones de capital deben imputarse únicamente al Ayuntamiento de Zaragoza en el cuadro de costes totales.

La discordancia en este punto obedece, una vez más, a que el Anteproyecto de Informe no ha reparado en la diferencia material, a pesar de la identidad nominal, entre la subvención de capital a la que se refiere el contrato entre el Ayuntamiento y la Sociedad de Economía Mixta y la subvención de capital que se regula en el Convenio de financiación suscrito entre el Gobierno de Aragón. En base a éste último, el Gobierno de Aragón transfiere unas determinadas cantidades al Ayuntamiento de Zaragoza, nunca a la Sociedad de Economía Mixta, habiéndose advertido, según lo manifestado ut supra, hasta cinco diferencias fundamentales en cuanto al significado y alcance del término «subvención de capital», según éste se utilice en el marco de la relación contractual Ayuntamiento-Sociedad

de Economía mixta, o convencional Gobierno de Aragón-Ayuntamiento de Zaragoza.

Por lo tanto, se sugiere la corrección de la imputación al Gobierno de Aragón de una financiación a la SEM de 49.508.415,00 € en concepto de «aportaciones dinerarias por subvención de capital», siendo lo correcto que dicho importe se impute al Ayuntamiento de Zaragoza por ser la Administración que tiene el título contractual en base al cual justificar dichas aportaciones.

b).- Por cuanto respecta a las *Aportaciones no dinerarias por constitución de la SEM y ampliaciones de capital (proyectos, terrenos y compensaciones)*, en la nota 2 de la pág 61 se indica que la cantidad imputada se corresponde con una «finca cedida gratuitamente al Ayuntamiento de Zaragoza por el Gobierno de Aragón», lo que efectivamente demuestra que no es una aportación del Gobierno de Aragón a la SEM.

La cesión gratuita de inmuebles entre Administraciones Públicas se encuentra amparada en el art. 57 y siguientes del Decreto-Legislativo 4/2013, de 17 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Patrimonio de Aragón, donde se especifica que «Cuando la cesión tenga por objeto la propiedad del bien, sólo podrán ser cesionarios las Administraciones y fundaciones públicas», circunstancia que no concurre en la SEM y por tanto, resulta jurídicamente inviable tratar la cesión de la finca como una aportación del Gobierno de Aragón a la SEM. La cuantía de 3.900.000 debería, por tanto, imputarse en ese concepto («Aportaciones no dinerarias por constitución de la SEM y ampliaciones de capital») en la columna correspondiente al Ayuntamiento de Zaragoza, que es quien realmente la aportó a la SEM en forma de aportación no dineraria para ampliación de capital.

Quinta.- Sobre el régimen de «subcontratación» de la ejecución de las obras del tranvía.

En los fragmentos de Anteproyecto de informe remitidos al Gobierno de Aragón no aparece ninguna consideración respecto del régimen de «subcontratación» de la ejecución de las obras del tranvía. No obstante, se ha tenido conocimiento a través de la prensa local (Se adjunta copia) de una presunta censura de la «subcontratación» realizada por la SEM en favor dela UTE de la cual formaban parte miembros del grupo de empresas participantes como «socio privado de la SEM».

En este sentido, y solo para el caso de que la información recogida por la prensa coincidiese con lo expresado por el Tribunal de Cuentas en la parte del Informe no remitida al Gobierno de Aragón, cabría señalar lo siguiente:

1.- La jurisprudencia europea resolvió hace tiempo el dilema sobre la doble o única licitación del contrato y selección del socio privado, para articular los encargos a Sociedades de Economía Mixta. La primera posibilidad consistiría en una doble licitación, de manera que habría de articularse un primer procedimiento para la selección del socio privado de la Sociedad de Economía Mixta, y después otro procedimiento para la adjudicación del contrato. La segunda opción, supondría una única licitación, pero con un doble objeto: la selección del socio privado para formar la entidad mixta y, además, la adjudicación del contrato a esa entidad participada por socio privado y público.

Esta segunda opción, la licitación única, es la que validó el Tribunal de Justicia de la

. Unión Europea, en su Sentencia de 15 de octubre de 2009 (As. C-196/08, Acoset SpA), al pronunciarse sobre la licitación convocada para la selección del socio privado minoritario de una sociedad de economía mixta que fue adjudicataria directa del servicio integrado de aguas en la provincia de Ragusa (Sicilia), al señalar:

> «...56 Con arreglo a la jurisprudencia, la adjudicación de un contrato público a una empresa de economía mixta sin licitación previa sería contraria al objetivo de competencia libre y no falseada y al principio de igualdad de trato, ya que tal procedimiento otorgaría a la empresa privada que participa en el capital de la citada empresa una ventaja con respecto a sus competidores (Sentencia de 11 de Enero de 2005, As. C-26/03, Stadt Halle y RPL Lochau, apartado 51, y Sentencia de 10 de noviembre de 2005, As. C-29/04, Comisión/Austria, apartado 48).
>
> 58 [...] recurrir a una doble licitación casa mal con el ahorro de trámites que inspira las colaboraciones público-privadas institucionalizadas -como la que se discute en el litigio principal-, cuya creación reúne en el mismo expediente la selección del socio económico privado y la adjudicación de la concesión a la entidad de capital mixto que debe constituirse únicamente a estos efectos [...]
>
> 60 En la medida que los criterios de selección del socio privado no se basen únicamente en el capital que aporta, sino también en su capacidad técnica y en las características de su oferta en cuanto a las prestaciones específicas que debe realizar, y en la medida en que se encomiende a dicho socio, como ocurre en el litigio principal, la explotación del servicio de que se trate y, por lo tanto, la gestión del mismo, cabe considerar que la selección del concesionario es un resultado indirecto de la selección del socio privado, decidida al término de un procedimiento respetuoso con los principios del Derecho comunitario, de modo que carecería de justificación un segundo procedimiento de licitación para seleccionar al concesionario [...]
>
> 63 Habida cuenta de las consideraciones expuestas, procede responder a la cuestión planteada que los artículos 43 CE (RCL 1999, 1205 ter), 49 CE y 86 CE no se oponen a que se adjudique directamente un servicio público que exija la realización previa de ciertas obras – como el que se examina en el litigio principal- a una sociedad de capital mixto, público y privado, especialmente creada para prestar dicho servicio y con este único objeto social, y en la que el socio privado sea seleccionado mediante licitación pública, previa verificación de los requisitos financieros, técnicos, operativos y de gestión relativos al servicio que deba prestarse y de las características de la oferta en cuanto a las pretensiones que deban realizarse, a condición de que dicho procedimiento de licitación respete los principios de libre competencia, de transparencia y de igualdad de trato impuestos por el Tratado en materia de concesiones...».

Con el sistema de licitación única, la elección del adjudicatario se convierte en un método para concretar el socio privado que asume el contrato, todo ello al amparo de un procedimiento de concurrencia competitiva, tal y como exige la normativa europea sobre contratos públicos.

2.- En el caso particular, ante una denuncia presentada por un particular ante la

Comisión Europea, la Jefe de Unidad de DG Mercado Interior y servicios (se adjunta copia del escrito) se pronunciaba el 29.04.2011 sobre la posibilidad de que la Sociedad de Economía Mixta de los Tranvías de Zaragoza, S.A. acometiese las obras del tranvía a través de uno de los socios del consorcio llamado a ser socio privado de dicha sociedad, el consorcio Traza S.A. A este respecto, señalaba la Comisión, «asumiendo que Sociedad de Economía Mixta referida fuere una entidad adjudicadora, tal y como las define el artículo 2 de la Directiva 2004/17/EC, la misma debería licitar las obras a través de un contrato público respetando los procedimientos de la Directiva 2004/17/EC siempre que la sociedad decidiese externalizar la realización de dichas obras. La realización por la Sociedad de Economía Mixta de las obras que le han sido encomendadas, utilizando sus medios propios no es susceptible de calificarse, a juicio de nuestros servicios, de un contrato de obra pública sometido a las disposiciones de la Directiva 2004/17/EC, más aún cuando los miembros de la sociedad mixta han sido seleccionados a través de un procedimiento transparente de selección del socio privado en el que el Ayuntamiento de Zaragoza ha verificado la capacidad del socio privado en la fase de selección».

3.- Finalmente, otra muestra de tal interpretación es la disposición expresa incluida en la Disposición Adicional vigésima novena del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto legislativo 3/2011, relativa a las fórmulas institucionales de colaboración entre el sector público y el sector privado, cuyo apartado 1 reconoce expresamente que «*Los contratos públicos y concesiones podrán adjudicarse directamente a una sociedad de economía mixta en la que concurra capital público y privado, siempre que la elección del socio privado se haya efectuado de conformidad con las normas establecidas en esta Ley para la adjudicación del contrato cuya ejecución constituya su objeto, y en su caso, las relativas al contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado, y siempre que no se introduzcan modificaciones en el objeto y las condiciones del contrato que se tuvieron en cuenta en la selección del socio privado.*».

Los anteriores argumentos excluirían, por tanto, la aplicación del régimen de subcontratación a la relación entre la Sociedad de Economía Mixta y los partícipes del «socio privado» de la misma para la ejecución de las obras del tranvía.

Sexta.- Recapitulación final.-

En base a los argumentos expuestos, se sugiere la modificación del Anteproyecto de Informe en el siguiente sentido:

1. Adición de dos incisos en las págs. 42 y 43 del Anteproyecto de Informe que aclaren las siguientes circunstancias:
    a. El primer inciso a introducir, a integrar en el primer párrafo de la página 42, debería aclarar que el porcentaje del 34% de financiación pública habría de computarse no sobre los 400 millones fijados en el Convenio, que eran una estimación, sino sobre el montante de gastos justificados por el Ayuntamiento de Zaragoza que obedezcan a alguno o algunos de los conceptos establecidos en el Anexo del Convenio.
    b. El segundo inciso cuya introducción se sugiere guarda relación con el cuadro número 11 del Anteproyecto de Informe y su objeto sería matizar que los compromisos de aportaciones fijados en el Convenio también eran una estimación, y que deberían ajustarse en las correspondientes anualidades, para el caso de que el compromiso final de aportación de cada Administración variase en atención a los gastos finalmente justificados por

el Ayuntamiento de Zaragoza.

c. En la conclusión 9ª resultaría conveniente eliminar la referencia a la contribución a la subvención de capital prevista en el contrato «a partes iguales, por el Ayuntamiento de Zaragoza y el Gobierno de Aragón, por un importe de 128.700.000 €...». El contratista tendrá derecho a la aportación que, en concepto de subvención de capital, se encuentre prevista en el contrato celebrado con el Ayuntamiento de Zaragoza. Otra cosa distinta es la subvención de capital que, en base al Convenio de financiación suscrito en 2009 reciba el Ayuntamiento de Zaragoza del Gobierno de Aragón, subvención esta última que dependerá de la comprobación de las inversiones justificadas por el Ayuntamiento.



2. Rectificación del cuadro 24, consignado en la pág. 61 del Anteproyecto de informe, atribuyéndole la condición de N/A (No aplicable) al Gobierno de Aragón a los conceptos de aportaciones a la SEM «dinerarias por subvenciones de capital» y «no dinerarias por constitución de la SEM y ampliaciones de capital (proyectos, terrenos y compensaciones)».