

TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 1.221

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

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

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN 13

I.1. INICIATIVA, OBJETIVOS, ÁMBITO Y PROCEDIMIENTO DE LA FISCALIZACIÓN 14

I.2. MARCO NORMATIVO 16

I.3. TRÁMITE DE LAS ALEGACIONES 17

I.4. ACTUACIONES FISCALIZADORAS PRECEDENTES 17

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN 18

II.1. CONTRATOS PARA LA CONSTRUCCIÓN, INSTALACIÓN Y EXPLOTACIÓN DEL TRANVIA 18

II.1.1. Planificación del tranvía 18

II.1.2. Construcción e Instalación del tranvía 23

II.1.3. Concesión del servicio de transporte urbano de viajeros 52

II.2. RÉGIMEN ECONÓMICO DEL FUNCIONAMIENTO, MANTENIMIENTO Y SUSPENSIÓN DEL TRANVÍA: RELACIONES FINANCIERAS DEL AYUNTAMIENTO CON EL CONCESIONARIO 68

II.2.1. Cobros a los usuarios 68

II.2.2. Subvención mensual 70

II.2.3. Liquidación anual 71

II.2.4. Revisiones de la tarifa técnica y reconocimiento de atrasos 73

II.2.5. Evolución del coste estimado del servicio de tranvía 78

II.2.6. Relaciones financieras con el concesionario derivadas de la suspensión del servicio de tranvía 80

II.3. REPERCUSIÓN SOBRE LAS HACIENDAS DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA Y DEL AYUNTAMIENTO DE LOS COMPROMISOS ADQUIRIDOS EN RELACIÓN CON LA GESTIÓN DEL TRANVÍA DE VÉLEZ-MÁLAGA, ASÍ COMO DE LOS DERIVADOS DE SU INACTIVIDAD 82

II.3.1. Hacienda autonómica 84

II.3.2. Hacienda municipal 87

II.3.3. Hechos posteriores 95

III. CONCLUSIONES 96

IV. RECOMENDACIONES 111

ANEXO

ALEGACIONES FORMULADAS

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Contratos celebrados para la construcción e instalación del tranvía de Vélez-Málaga, con detalle de la correspondiente atribución por la COPT 25
Cuadro 2. Presupuesto del proyecto constructivo fase I 29
Cuadro 3. Obras del tranvía, fase I. Presupuesto final adjudicado 33
Cuadro 4. Obras del tranvía, fase I. Modificaciones del contrato 34
Cuadro 5. Obras del tranvía, fase I. Comparativa del presupuesto inicial aprobado, el importe de las obras adjudicadas y el coste final 35
Cuadro 6. Obras del tranvía, fase II. Comparativa entre el presupuesto del proyecto constructivo de 2002 y el actualizado a julio de 2005 40
Cuadro 7. Obras del tranvía, fase II. Comparativa presupuesto constructivo y presupuesto modificado 44
Cuadro 8. Presupuesto del proyecto de obra de mejora de acceso a talleres 49
Cuadro 9. Total facturado a la Administración por la ejecución de la línea tranviaria 52
Cuadro 10. Costes modificados en la estructura de costes anuales del servicio de transportes, por la modificación del servicio (ejercicio base: 2005) 67
Cuadro 11. Recaudación por tasas de transporte durante el periodo de circulación del tranvía. Resumen, por ejercicios en los que se prestó el servicio, del total de cobros y estimación de los cobros por tranvía, en atención al porcentaje de viajeros efectivos de este medio sobre el total del servicio. 70
Cuadro 12. Subvención mensual durante el periodo de circulación del tranvía. Resumen, por ejercicios en los que se prestó el servicio, del total de la subvención y de la subvención por tranvía estimada. 71
Cuadro 13. Liquidación anual durante el periodo de circulación del tranvía. Resumen, por ejercicios, de la liquidación total y de la liquidación estimada por el servicio de tranvía. 72
Cuadro 14. Comparación anual del número de viajeros de equilibrio y efectivos durante el periodo de circulación del tranvía 72
Cuadro 15. Atrasos por acuerdos de revisión de la tarifa de equilibrio. Resumen, por ejercicios en los que se prestó el servicio, de los atrasos totales y de los atrasos por tranvía estimados. 78
Cuadro 16. Coste del servicio municipal de transporte. Resumen, por ejercicios en los que se prestó el servicio, del coste total del servicio y del coste por tranvía estimado 79
Cuadro 17. Comparación anual del número de viajeros de equilibrio y efectivos desde la suspensión del servicio del tranvía, el 4 de junio de 2012, hasta el 31 de diciembre de 2014. 80
Cuadro 18. Número de viajeros e importe al que renunció el concesionario en las liquidaciones del servicio de transporte, desde la suspensión del servicio de tranvía y hasta el 31 de diciembre de 2014. Resumen, por ejercicios en los que se prestó el servicio 81
Cuadro 19. Subvención mensual y liquidación anual del servicio de transporte y coste de la amortización de los tranvías, desde la suspensión del servicio de tranvía y hasta el 31 de diciembre de 2014. Resumen, por ejercicios en los que se prestó el servicio. 82
Cuadro 20. Costes netos incurridos por la Administración hasta el 31 de diciembre de 2014 por la preparación, ejecución, explotación y suspensión del tranvía 84
Cuadro 21. Gastos generales de GIASA trasladados a los contratistas y financiados por la COPT 86

Cuadro 22. Gastos generales de FFCCA financiados por la COPT 87
Cuadro 23. Fechas de aprobación y liquidación de los presupuestos. Ejercicios 2006 a 2014 ... 88
Cuadro 24. Gestión del servicio público de transportes, ejercicios 2006 a 2014. Reflejo en las liquidaciones del presupuesto de gastos (ejercicios 2007 a 2015) e importe de las obligaciones exigibles..... 90
Cuadro 25. Obligaciones del servicio de transportes que fueron reconocidas sin atender al principio de anualidad presupuestaria. 91
Cuadro 26. Propuesta del concesionario, de 19 de abril de 2010, de revisión de la tarifa técnica94

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Evolución del número de viajeros de equilibrio y efectivos durante el periodo de circulación del tranvía 72
Gráfico 2. Evolución de la tarifa técnica durante el periodo de circulación del tranvía, con detalle del periodo al que resultaba aplicable 77
Gráfico 3. Evolución de la financiación del coste por tranvía estimado. Periodo 2007-2011 79
Gráfico 4. Evolución del número de viajeros de equilibrio y efectivos. Periodo 2007-2014 81
Gráfico 5. Comparación por ejercicios de las obligaciones exigibles y reconocidas 91

SIGLAS Y ABREVIATURAS

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

I. INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

El tranvía en Vélez-Málaga se planteó como un proyecto piloto para la presentación en Andalucía de este modelo de transporte colectivo urbano y se construyó entre los dos núcleos del municipio de mayor población, el conocido con el mismo nombre del municipio y el núcleo costero Torre del Mar. La población del municipio de Vélez-Málaga en 2006, año en que se puso en marcha el tranvía, superaba los 67.000 habitantes, llegando a los 78.000 habitantes en 2012[1], año de su suspensión.

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

El tranvía de Vélez-Málaga se construyó en dos fases. La primera de ellas transcurría entre el núcleo urbano de Vélez-Málaga y Torre del Mar y estuvo en servicio durante seis años, entre 2006 y 2012. La segunda fase prolongó en el núcleo urbano de Vélez-Málaga el trazado ya existente. Cuando estuvo concluida esta segunda fase, en 2012, se acordó por el Ayuntamiento modificar el servicio de transporte urbano colectivo de viajeros, al no cubrir las necesidades existentes en esa fecha y resultar sumamente costoso, sustituyendo la circulación del tranvía por un reforzamiento del servicio de autobuses, por lo que las nuevas infraestructuras no llegaron a utilizarse.

---

[1] Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

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 Vélez-Málaga"*. Esta fiscalización, ya en curso, se incorporó a los Programas sucesivos.

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

1º. Examinar los contratos celebrados para la construcción, instalación, puesta en marcha, funcionamiento y explotación del tranvía, así como las incidencias producidas en su ejecución, analizándose sus causas y consecuencias, particularmente, en lo que afecten a los principios informadores de la contratación pública y de su gestión –en concreto, los de economía, eficacia y eficiencia–, al coste, a las condiciones y a los objetivos de los contratos.

2º. Analizar la repercusión sobre las Haciendas del Ayuntamiento de Vélez-Málaga y de la Junta de Andalucía, de las actuaciones llevadas a cabo para la construcción, puesta en marcha y gestión del tranvía, así como de los posibles gastos que pudieran derivarse de la inactividad del mismo.

3º. Analizar las relaciones financieras entre el Ayuntamiento y la empresa concesionaria del servicio, derivadas del funcionamiento y mantenimiento del tranvía, así como de la interrupción del servicio.

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

Ámbito objetivo

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

Ámbito subjetivo

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

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

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

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

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

Ámbito temporal

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

Procedimientos

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

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

En ocasiones ha resultado complejo el proceso de obtención de información, al no contar las entidades fiscalizadas con expedientes estructurados y ordenados que comprendieran el conjunto de actuaciones llevadas a cabo en relación con el tranvía, así como con todos los antecedentes y documentos en los que se reflejara la motivación de las decisiones adoptadas. En todo caso, las

pruebas y verificaciones practicadas en el desarrollo de los trabajos de fiscalización han permitido obtener evidencia suficiente y adecuada para fundamentar los resultados de la fiscalización, no habiéndose producido limitaciones al alcance de la misma que hayan impedido la consecución de los objetivos fijados en las Directrices Técnicas.

I.2. MARCO NORMATIVO

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

- Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Andalucía.
- Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.
- Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía.
- Decreto-Ley de Andalucía 5/2010, de 27 de julio, de Medidas Urgentes de Reordenación del Sector Público.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
- Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril.
- Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres.
- Reglamento de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre.
- Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario.
- Reglamento del Sector Ferroviario, aprobado por Real Decreto 2387/2004, de 30 de diciembre.
- Ley de Andalucía 2/2003, de 12 de mayo, de Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros en Andalucía.
- Ley de Andalucía 9/2006, de 26 de diciembre, de Servicios Ferroviarios de Andalucía.
- Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955.
- Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas.
- Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio (TRLCAP).
- Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (RGLCAP).
- Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (TRLRHL).
- Ley General 5/1983, de 19 de julio, de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

- Texto Refundido de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo.

- Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos.

- Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido (LIVA).

I.3. TRÁMITE DE LAS ALEGACIONES

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

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

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

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

I.4. ACTUACIONES FISCALIZADORAS PRECEDENTES

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

- Informe de fiscalización de regularidad de ferrocarriles de la Junta de Andalucía, ejercicio 2006, aprobado por el Pleno de la Institución el 20 de mayo de 2008, en el que se exponen los resultados de la revisión del cumplimiento de legalidad y de la ejecución de una muestra de contratos, entre la que se incluyen los contratos de dirección de obra, ejecución de obra y control de calidad de la fase II del tranvía de Vélez-Málaga.

- Informe de fiscalización de regularidad sobre determinadas áreas del Ayuntamiento de Vélez-Málaga, ejercicio 2008, aprobado por el Pleno de la Institución el 27 de noviembre de 2012, en el que, entre otros aspectos, se analiza el contrato de gestión del servicio de transporte público de viajeros.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

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

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

II.1.1. Planificación del tranvía

II.1.1.1. ESTUDIOS PREVIOS

Al objeto de valorar la posible implantación de un tranvía en el municipio de Vélez-Málaga, se redactaron una serie de informes o estudios previos[2].

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

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

Respecto de los informes referidos en el párrafo anterior, el Tribunal de Cuentas solo ha dispuesto del expediente de contratación relativo al Anexo al Estudio de implantación del tranvía, de mayo de

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

1999, no conservando la COPT documentación respecto del resto[3]. El expediente examinado se corresponde con un contrato menor, de los previstos en el artículo 57 de la LCAP, con un presupuesto de 11.960,14 euros. La memoria justificativa motivó la contratación de manera genérica en la falta de adecuación de medios personales y materiales con que contaba la entidad para su ejecución. El contrato se adjudicó a la única empresa a la que se solicitó oferta, por el mismo importe presupuestado.

El objeto del contrato, según la memoria justificativa, consistía en *"la realización de un estudio de viabilidad que analizara el futuro de esta actuación, definiera los motivos para su implantación, la necesidad de estudio medio ambiental, flujos de viajeros y análisis de tiempos, definición de la traza en el recorrido, explotación, instalaciones fijas y material móvil, avance de estudio económico y presupuesto y planimetría*". Sin embargo, el informe aportado[4] era incompleto y no incluía estudio de viabilidad alguno, así como tampoco previsiones de flujos de viajeros ni estudio económico.

Los informes proporcionados expresaban, con distinto grado de detalle, las características de un servicio público de transporte colectivo urbano prestado con tranvía. Sin embargo, no compararon este modo de transporte con otros medios alternativos –tales como autobuses, microbuses, trolebuses, con distintos propulsores y configuraciones– con distinta incidencia, no solo en la movilidad, sino también en aspectos urbanísticos, sociales, ambientales, energéticos, incluso estéticos, teniendo en cuenta, en particular, la inamovilidad distintiva de tranvía una vez construidas las vías y, en su caso, las catenarias, frente a la flexibilidad de las fórmulas que utilizan la infraestructura viaria, y, necesariamente, con distinta viabilidad económico-financiera e impacto en la Hacienda pública[5]. La ejecución de grandes proyectos de infraestructura, de acuerdo con los principios de economía, eficiencia y eficacia en el uso de recursos públicos requiere que su selección se motive razonadamente en función de un estudio de las alternativas existentes, a efectos de valorar aquella que es más favorable y viable[6].

Por su parte, en la memoria del proyecto de obra de la infraestructura tranviaria se hizo referencia a las razones por las que se seleccionaba el tranvía como medio de transporte, entre las que se argumentaron las siguientes: la extensión del municipio de Vélez-Málaga; la mayor economía de energía de tracción, la menor contaminación, la mejor identidad de las líneas-orientación del usuario, la devolución de la ciudad a los ciudadanos, la mayor comodidad de los pasajeros, seguridad, economía de inversión y la capacidad de la línea frente al autobús; el favorecimiento del

---

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

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

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

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

desarrollo de los nuevos crecimientos urbanísticos por donde pasara, conectándolos con los núcleos existentes; así como la potenciación del futuro desarrollo de nuevas líneas tranviarias y/o ferroviarias que prolongasen la línea a lo largo de la costa, en sentido occidental, hacia Málaga y, en sentido oriental, hacia las provincias de Granada y Almería.

Todos estos motivos, sin embargo, se planteaban de manera enunciativa, sin fundamentación ni motivación de cada uno de ellos, y además se ofrecían en el proyecto constructivo, esto es, cuando la decisión de ejecución de la obra ya se había adoptado, por lo que no constituía un instrumento de análisis y planificación del nuevo servicio de transporte.

Los informes de los que ha dispuesto el Tribunal de Cuentas no prestaron atención específica a la viabilidad económica del servicio, salvo el *Informe provisional,* de junio de 1998, en el que se realizaba una evaluación de previsiones de costes y de ingresos, a través del estudio de la demanda y ocupación prevista del tranvía. Así, este informe ofrecía un resultado de viabilidad de la subvención por viajero del 19% sobre una tarifa de 0,93 euros[7], concluyendo que si solo se pudiera contar con los pagos que realizaran los viajeros y con los ingresos complementarios de la organización prestadora, la cuenta de explotación del tranvía Vélez-Málaga-Torre del Mar no llegaría a cubrir siquiera sus partidas ordinarias, libres incluso de cualquier amortización de infraestructura, instalaciones y material móvil[8]. De este modo, se reflejaba la necesidad de intervención económica de las Administraciones Públicas para la configuración de un negocio financieramente rentable susceptible de atraer a los agentes del sector privado.

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

A este respecto, y sobre la base del trazado rectilíneo de unos cuatro kilómetros y medio de longitud del Anteproyecto del Ayuntamiento, se estudiaron otras dos alternativas que preveían la ampliación del trazado para pasar por el hospital[9]. El dictamen técnico estimaba que la existencia del ramal al hospital constituía un elemento seriamente perturbador de la simplicidad básica, propia de un sistema tranviario tan elemental como el que proponía el Anteproyecto. Asimismo señalaba que el empeoramiento del servicio, debido a un aumento de la distancia que alargaría el tiempo del recorrido y la frecuencia, reduciría la demanda del mismo, que ya era escasa para justificar un tranvía en esta localidad. Por otra parte, apuntaba que la opción con ramal aumentaría los costes, tanto de establecimiento como de explotación. De este modo, se estimaba que el ramal al hospital

---

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

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

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

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

solo podría plantearse, en su caso, servido por una sola unidad de tranvía que fuera y volviera en lanzadera y con transbordo de los viajeros en el punto adecuado de la línea principal, descartándose la posibilidad de que cada tren hiciera todo el recorrido[10].

II.1.1.2. CONVENIOS DE COLABORACIÓN

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

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

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

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

No obstante, ni en los propios convenios referidos ni en ningún otro acuerdo o informe se motivó suficientemente la participación de la Junta de Andalucía en la ejecución y completa financiación de

---

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

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

la obra tranviaria de Vélez-Málaga, siendo así que la misma estaba destinada a la prestación de un servicio de competencia municipal de prestación obligatoria con arreglo a la LRBRL, que tenía un ámbito territorial también exclusivamente municipal y que una vez finalizada se entregaría sin contraprestación al Ayuntamiento[12].

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

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

a) La licitación de la COPT, a través de la empresa pública GIASA, tendría exclusivamente por objeto la ejecución de la obra.

b) La asunción por el Ayuntamiento de las indemnizaciones que ocasionara el rescate de las concesiones administrativas de gestión de transportes públicos vigentes que se vieran afectadas por el nuevo sistema tranviario.

c) La explotación del servicio público mediante un contrato de concesión que se licitaría por el Ayuntamiento. Se descartaba así la constitución de una sociedad de economía mixta entre el contratista seleccionado por la Junta para la ejecución de la obra y el Ayuntamiento, prevista en el Convenio al que se añade esta adenda, sin que consten las razones que motivaron este cambio de criterio.

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

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

---

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

II.1.2. Construcción e Instalación del tranvía

II.1.2.1. ACTUACIONES PREVIAS

Una vez tomada la decisión de construir el tranvía y fijados en los correspondientes convenios los respectivos compromisos entre la Junta de Andalucía y el Ayuntamiento, la gestión de las actuaciones necesarias para la construcción e instalación de aquel se fueron atribuyendo por la COPT, en un primer periodo, a la empresa pública GIASA –que tenía la condición de medio propio de la Administración– y, a partir de su creación en mayo de 2003, a FFCCA en atención a sus competencias –como responsables, cada una de ellas en su momento, de los proyectos y la ejecución de obras ferroviarias que la COPT les encomendara–, y conforme a lo previsto en sus respectivos Estatutos[13]. Estas entidades, a su vez, contrataban con terceros la ejecución de los trabajos.

Siendo el objeto de las referidas entidades la realización de actuaciones competencia de la COPT, resulta cuestionable, en lo que se refiere a las actuaciones relativas al tranvía, que estas entidades, a su vez, recurrieran a terceros para realizar los trabajos que les eran encargados[14]. Debe tenerse en cuenta que las entidades públicas están legalmente habilitadas para crear entes instrumentales que auxilien o coadyuven al ejercicio de las actuaciones de su competencia, si bien, han de escoger la opción organizativa más adecuada y operativa para llevarlas a cabo. GIASA y FFCCA, por lo que respecta a los trabajos del tranvía, desarrollaban actividades de la COPT, en calidad de organizaciones instrumentales diferenciadas y dependientes de esta, por lo que resulta cuestionable que estos entes instrumentales, creados y dotados para unos fines concretos, acudieran permanentemente a la contratación externa para el ejercicio de las actuaciones que se les atribuían, generando con ello una sucesión de sujetos interpuestos en cascada que alejaban del titular originario de la competencia, el control de la ejecución del objeto de la actuación que había sido atribuida. En concreto, en la contratación llevada a cabo para la construcción del tranvía de Vélez-Málaga, la intervención de la COPT se circunscribía, fundamentalmente, a la toma del acuerdo de la correspondiente atribución a GIASA y a FFCCA, a la aprobación de modificaciones e incidencias de relevancia, así como a la recepción de las obras y a la prestación de conformidad de los gastos efectuados.

Por otra parte, al tener GIASA la condición de sociedad mercantil, la contratación que llevó a cabo en el periodo en que celebró los contratos incluidos en la presente fiscalización –1999-2003– estuvo sujeta, además de a los requerimientos previstos en los correspondientes pliegos, únicamente a los principios de publicidad y concurrencia, en virtud de la Disposición adicional sexta de la LCAP y del TRLCAP, no quedando sometida a la legislación reguladora de la contratación

---

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

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

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

pública con la misma extensión a la que lo hubiera estado la COPT[15]. La contratación llevada a cabo por FFCCA, sin embargo, había de ajustarse, según el artículo 20 de sus Estatutos, a todas las previsiones de la legislación de contratos de las Administraciones Públicas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1.3 del TRLCAP.

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

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

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

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

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

(Importe en euros, IVA incluido)

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

(1) El coste de este contrato fue trasladado al adjudicatario del contrato de redacción del proyecto de trazado y de construcción.
(2) Se ejercitó la opción prevista en el contrato de redacción del proyecto de trazado y construcción.

N/A No aplicable

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

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

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

Por Resolución de la COPT de 14 de octubre de 1999 se atribuyó a la empresa pública GIASA la elaboración del proyecto constructivo, por sí o a través de terceros, de la infraestructura y

superestructura del tranvía, estableciendo un presupuesto para dicha actuación de 300.506,05 euros, IVA incluido.

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

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

Los trabajos de prospecciones geotécnicas, según disponía el pliego de cláusulas particulares (PCP), serían aportados por GIASA sin coste para el adjudicatario. Dichos trabajos se ejecutaron por la unión temporal de empresas (UTE) con la que se había contratado en octubre de 1999 la realización de prospecciones geotécnicas, ensayos y, en su caso, elaboración de informes geológico-geotécnicos, para proyectos y ejecución de obras civiles, en el territorio andaluz[16]. El importe de los encargos relacionados con el tranvía de Vélez-Málaga ascendió a 9.218,20 euros.

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

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

El PCP estableció dos criterios de adjudicación, el técnico y el económico, cada uno de ellos dividido en otros subcriterios –cinco aspectos técnicos y dos económicos–. Entre los subcriterios técnicos se incluyeron algunos que se referían a la solvencia de las empresas, como la "*adaptación e idoneidad de la dimensión y capacidad de estas al objeto del contrato",* así como la "*experiencia en trabajos similares"* que han de cumplir todas las empresas para ser admitidas a la licitación, que hubieron de preverse como criterios de solvencia y no como criterios de adjudicación del contrato[17] teniendo en cuenta que el PCP exigía expresamente que los licitadores acreditaran su solvencia conforme a los artículos 15 a 19 de la LCAP, por lo que el contenido de lo dispuesto en estos preceptos había de cumplirse por expresa remisión de aquel.

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

---

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

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

Para valorar las ofertas económicas se tenía en cuenta, junto con el importe económico y su correspondiente baja, la "*coherencia de la oferta*", disponiendo que se calificaría *"la coherencia basada en la correspondencia entre el precio ofertado y los medios humanos, en nivel de formación, experiencia y dedicación, que se asignarán al trabajo"*. Este segundo subcriterio se definió deficientemente, lo que resulta contrario a los principios de transparencia y objetividad en la evaluación de la oferta económicamente más ventajosa. Asimismo, se preveía que el resultado de la evaluación de los dos aspectos económicos se acumularía teniendo en cuenta distintos intervalos de puntuación, no siendo este sistema de puntuación por tramos acorde con el principio de economía en la gestión de fondos públicos según el cual han de primarse las mayores bajas[18].

Para la selección del adjudicatario, el PCP preveía una preadjudicación en favor de la oferta más ventajosa de las seleccionadas. Tras esa preadjudicación y antes de que se formalizara el contrato, se podrían incorporar las modificaciones y ajustes que fueran necesarios para la elaboración del proyecto definitivo *"sin que se alterara de forma significativa el contenido de las bases del concurso y la valoración obtenida"*, lo que privaba al procedimiento de selección del contratista de las necesarias garantías de igualdad, objetividad y transparencia, al permitir la modificación de algunos de los extremos que habían regido en la licitación y sobre los que no iban a ser informados el resto de los licitadores[19].

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

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

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

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

Estando bastante avanzados los trabajos por el consultor y tras diversas reuniones con la Comisión de Seguimiento del tranvía establecida en el antedicho Convenio de 8 de mayo de 1999 entre la COPT y el Ayuntamiento de Vélez-Málaga, se cambió la solución, modificando y alargando el

---

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

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

trazado, con el objetivo de pasar por el hospital comarcal, según resulta de un informe de la Dirección General de Transportes de Andalucía (DGTA) de 14 de noviembre de 2001. Este Tribunal de Cuentas no dispone de documento alguno en el que se expongan, como hubiera sido preciso, las razones que motivaron el cambio del trazado[20] sobre el que se estaba trabajando, siendo además este aspecto relevante, fundamentalmente, teniendo en cuenta que dicho cambio no atendía a las consideraciones contenidas en los informes previos referidos en el Subepígrafe II.1.1.1 de este Proyecto de Informe, relativos a la configuración del trazado para tener posibilidades de ser económicamente viable.

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

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

El trazado, de 6.058,792 metros de longitud, se desviaba en la aproximación a Torre del Mar para pasar por el hospital, continuar por terrenos que se preveía que tendrían futuro desarrollo urbanístico y girar después para discurrir de forma paralela a la línea de costa por la antigua carretera CN-340, finalizando en el punto previsto en la alternativa de trazado inicial. El trazado requería la adquisición de 56.114,35 m^2, lo que suponía un incremento de 26.695,25 m^2 respecto del trazado rectilíneo inicialmente previsto. La adquisición de los terrenos no supuso desembolso para la Hacienda municipal. Así, los terrenos de propiedad privada se adquirieron sin tal coste, en virtud del Convenio Urbanístico sobre modificación del ámbito del sistema general de equipamiento privado SG T-22 del Plan General de Ordenación Urbana, aprobado por el Pleno de la Corporación de 5 de junio de 2000. Los terrenos restantes eran dominio público viario o propiedad de la Junta de Andalucía.

---

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

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

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

Cuadro 2. Presupuesto del proyecto constructivo fase I

(Importe en euros)

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

Fuente: Proyecto constructivo, mayo de 2001.

Según el PCP, entre las prestaciones objeto del contrato se encontraba la redacción de un proyecto de restauración paisajística. Este proyecto no fue elaborado como tal, de manera independiente, incluyéndose, las partidas correspondientes al mismo en el proyecto constructivo. Solicitada información sobre este extremo por el Tribunal de Cuentas, la COPT ha indicado que este cambio se debió a que no se apreciaron necesidades específicas de revegetación del dominio público que hicieran necesario proceder a la redacción de un proyecto autónomo, lo que pone de manifiesto la deficiente delimitación inicial del alcance de las prestaciones objeto de contratación que pudo incidir en la estimación de su importe a efectos de determinar el presupuesto del contrato. Ante tal circunstancia no se modificó el contrato ni se valoró si procedía la reducción de su precio, como hubiera correspondido[21].

Trabajos de cartografía

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

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

El PCP del contrato de *redacción del proyecto de trazado y de construcción, colaboración en las expropiaciones y opción a la dirección de obra* preveía que GIASA aportaría los trabajos de cartografía, trasladando el coste al adjudicatario del contrato de redacción del proyecto, una vez recibidos y comprobados, sin que consten en el expediente las razones que motivaron su contratación separada, siendo así que los trabajos de esta naturaleza se encuentran comprendidos entre las actuaciones a realizar para la redacción de los proyectos de trazado y de construcción[22].

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

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

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

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

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

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

---

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

Obras del tranvía, fase I

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

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

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

El PCP estableció dos criterios de adjudicación, el técnico y el económico, cada uno de ellos dividido en otros subcriterios -dos aspectos técnicos, uno de los cuales se dividió en otros cinco, y dos económicos-. Entre los criterios técnicos, el PCP incluyó las variantes, correcciones o mejoras, sin precisar sobre qué elementos quedaban autorizadas, lo cual implicaba la posibilidad de presentación de ofertas dispares, lo que no resulta conforme con los principios de igualdad y transparencia. Asimismo, se establecieron los subcriterios *"equipo humano y medios materiales"* e *"idoneidad de materiales y suministros",* referidos a requisitos de solvencia técnica, que, como tales, deberían cumplir todas las empresas para ser admitidas a la licitación, y, por tanto, hubieron de preverse como criterios de solvencia técnica[23] y no como criterios de adjudicación teniendo en cuenta que el PCP disponía que los licitadores debían acreditar su solvencia mediante la correspondiente clasificación de contratistas de obras recogida en la normativa reguladora de la contratación administrativa, por lo que el contenido de lo dispuesto en esa normativa había de observarse por expresa remisión de aquel.

Respecto de la oferta económica, se valoraban con la máxima puntuación aquellas ofertas cuya baja se situara entre el 2,5% y 8,5% de la media de las recibidas, disminuyendo linealmente la puntuación para las que estuvieran fuera de esa franja. Debe señalarse al respecto que la valoración de precios en torno a la media, y no atendiendo a las mayores bajas, no fue coherente con el principio de economía en la gestión de fondos públicos. Carece de justificación no primar las mayores bajas, sin perjuicio de asegurar la correcta ejecución de las obras mediante la adecuada elaboración y supervisión del proyecto y el establecimiento de parámetros objetivos que permitan, en su caso, rechazar las ofertas con valores anormales o desproporcionados no justificados[24].

Entre los tramos de puntuación se encontraba el relativo a las proposiciones comprendidas entre la media de las ofertas y el 11% por encima de esta, lo que suponía la posibilidad de presentar ofertas

---

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

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

superiores al precio tipo de licitación así como de obtener puntos en la correspondiente valoración, lo que no resultó conforme con el principio de economía en la gestión de los fondos públicos.

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

El PCP disponía que GIASA procedería, inicialmente, a la preadjudicación del contrato a la oferta más ventajosa de las seleccionadas sin atender exclusivamente al valor económico de la misma, reservándose la entidad el derecho a condicionar la adjudicación definitiva a que el contratista aceptase condiciones y/o nuevos requerimientos, que no podrían suponer en valor absoluto más del 5% del presupuesto ofertado, a los efectos de completar la oferta u homogeneizarla para su perfecta adecuación al objeto cierto del contrato y sin que afectase de forma sustancial a las mismas. Esta previsión privaba al procedimiento de selección del contratista de las precisas garantías de objetividad y transparencia, al no disponer los licitadores desde el inicio de la licitación de toda la información sobre las necesidades y requerimientos de la Administración, permitiendo, una vez conocidas las ofertas, ampliar las actuaciones a acometer[25].

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

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

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

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

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

(Importe en euros)

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

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

Este aumento del coste se justificó por:

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

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

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

En concreto, la propuesta relacionaba las modificaciones del proyecto de construcción y las soluciones a adoptar, que afectaban a los siguientes capítulos: correcciones geotécnicas en el tramo 2 de la traza y de la parcela de cocheras por la aparición de materiales de baja calidad o inadecuados como cimiento; obras de drenaje en la zona de entrada de vehículos a la parcela de cocheras y talleres por la existencia de un arroyo cercano; reposiciones de servicios afectados de saneamiento y electricidad anejos al Hospital de Vélez-Málaga; necesidad de nuevas conducciones; mejoras estéticas en los andenes de las paradas y en el cerramiento de la parcela de cocheras y talleres; terminaciones de la vía en placa; acondicionamiento del asfaltado en dos avenidas en Vélez-Málaga; cambios del tipo de vía (de placa a balasto en la parcela de cocheras y talleres) y de las características de la superestructura; cruces de la vía en balasto; límite de contención de balasto y reposición ecológica y paisajística para la mejora de la calidad estética del trazado; alimentación eléctrica del hilo de la catenaria desde la subestación de tracción mediante cables *feeder*; acometida eléctrica a la parcela de cocheras desde la red general; mejoras en la catenaria, una vez replanteado el trazado de la misma; semaforización adaptada a las nuevas exigencias; mejoras en comunicación y telemando; instalaciones de electrificación de las paradas; sistema de arenado; así como unidades varias (rampas y escaleras de acceso al hospital, duplicar la longitud de marquesinas en los andenes de las paradas, toperas de vía).

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

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

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

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

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

Cuadro 4. Obras del tranvía, fase I. Modificaciones del contrato

(Importe en euros, IVA incluido)

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

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

Asimismo, en el documento en el que se formalizó la modificación contractual se reconoció el derecho del contratista a la revisión del precio del contrato por el periodo total ejecutado, excluido el primer año, contraviniendo el PCP que expresamente señalaba que no era aplicable a este contrato la revisión de precios. En dicha adenda se justificaba dicha revisión en la necesidad *"de mantener el equilibrio del contrato"*, puesto que se habían *"producido una serie de incidencias ajenas al contratista que han demorado la firma del presente contrato e inicio de los trabajos"*. Debe señalarse al respecto que la revisión de precios y el restablecimiento del equilibrio económico–financiero –prevista esta última figura para los contratos de concesión de obras públicas y para los de gestión de servicios públicos y no para los contratos de obra, como el referido en este punto– son dos conceptos diferentes, previéndose el primero para garantizar la adecuación del precio pactado a las evoluciones del mercado y el segundo, solamente, para los supuestos en los que se produzca una ruptura del equilibrio económico-financiero, bien por modificaciones unilateralmente impuestas por la Administración o por actuaciones de esta o causas de fuerza mayor que impliquen una ruptura sustancial de la economía del contrato, siendo requisito

esencial dicha sustancialidad. Por este concepto se abonó a la UTE un importe de 2.668.737,87 euros, aplicando para su cálculo la fórmula polinómica número 12 del Decreto 3650/1970, de 19 de diciembre, prevista en el proyecto de construcción[26].

Según el certificado final de obra emitido el 3 de octubre de 2006 por la Dirección facultativa, las obras finalizaron en septiembre de ese año, superando en siete meses el plazo previsto en el documento en el que se formalizó la modificación contractual. Siendo el plazo inicial previsto de las obras de diecisiete meses, las obras se prologaron hasta un total de cuarenta y tres. De acuerdo con el informe final de obra, una de las razones que motivó este retraso fue la demora en la adjudicación del contrato para la construcción de las unidades móviles y el retraso en la llegada a la obra de las mismas, lo que provocó *"la ralentización de los trabajos motivada por el más que probable deterioro de los equipos montados y la falta de seguridad en la bondad de las instalaciones por el hecho de no poder ser probadas"*. La entrega al Ayuntamiento de las obras finalizadas se llevó a cabo el 11 de octubre de 2006.

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

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

(Importe en euros, IVA incluido)

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

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

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

Dirección de obra

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

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

Al amparo de dicha previsión y al objeto de valorar si se ejercitaba dicha opción, GIASA analizó la idoneidad de la oferta realizada en su momento por la UTE adjudicataria del contrato de redacción del proyecto. Al realizar este análisis, constató la necesidad de aumentar las horas de trabajo del personal con respecto a las de la oferta inicial, por lo que analizó el coste para la Administración de licitar de nuevo la dirección de obra o realizarla con el personal de la UTE a precios de la oferta inicial, llegándose a la conclusión de que resultaba más ventajosa la segunda opción, modificando el plazo total de la obra y las dedicaciones de personal. Los ajustes efectuados elevaron el precio del contrato a 532.266,00 euros, lo que constituyó un incremento de 329.442,62 euros, representativo del 62% de la oferta inicial.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Esta fase se llevó a cabo a instancia del Ayuntamiento de la citada localidad, según consta en un informe de la DGTA de 14 de noviembre de 2001, si bien no se tiene constancia de informe o estudio previo específico dirigido a valorar la necesidad, oportunidad y viabilidad de la misma.

Únicamente en el estudio de alternativas de 10 de abril de 2000 presentado ese mismo mes ante la Comisión de Seguimiento prevista en el Convenio Marco de 8 de mayo de 1999, al que se hace referencia en el Subepígrafe II.1.1.2 de este Proyecto de Informe, se efectuó una referencia tangencial al analizar dos propuestas de alternativas de desarrollo a las inicialmente previstas, siendo una de ellas la correspondiente a esta fase II.

Tampoco consta, no obstante haberse solicitado, la existencia de informes que fundamentaran las razones que motivaron finalmente la elección realizada, entre las alternativas propuestas por el consultor, ni la conveniencia de su ejecución. Solo en el proyecto constructivo de esta segunda fase y, por tanto, ya estando adoptada la decisión sobre el trazado tranviario, se indicaba que el diseño del mismo se justificaba en la necesidad de alcanzar los objetivos territoriales y de accesibilidad marcados en los primeros estudios referentes a la implantación del tranvía, y añadía que el trazado de las dos fases conectaba los dos núcleos principales de población, Torre del Mar y Vélez-Málaga, pasando por el hospital comarcal como tercer núcleo emisor y receptor de viajeros. Asimismo, se señalaba que se desarrollaba un trazado compatible con el planeamiento urbano futuro, que se integrase en la ciudad con el mínimo impacto posible sobre el resto de vehículos, sobre los peatones y sobre el paisaje urbano.

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

Redacción del proyecto de construcción

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

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

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

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

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

El acta de recepción definitiva de los trabajos de redacción del proyecto se suscribió el 13 de junio de 2003, habiéndose superado ampliamente el plazo de tres meses previsto en la adenda en la que se formalizó la modificación contractual. Por su parte, la última factura correspondiente a esta modificación contractual, se emitió el 13 de diciembre de 2001, dos días después de la formalización de la adenda y un año y medio antes de que se recepcionara el contrato, lo que pone de manifiesto que se pagó al contratista antes de que concluyeran los trabajos objeto de contratación. Debe tenerse a este respecto en cuenta que el PCP disponía que los trabajos se

abonarían mensualmente de acuerdo con las actividades acabadas y documentadas, por lo que no era posible que se pudieran efectuar abonos a cuenta de manera anticipada.

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

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

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

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

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

(Importe en euros)

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

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

Obras del tranvía, fase II

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

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

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

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

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

El PCAP estableció dos criterios de adjudicación, el técnico y el económico, dividiéndose el primero de ellos en otros seis subcriterios. Entre los subcriterios técnicos, se incluyeron los relativos al *"equipo humano y medios materiales"* e *"idoneidad de materiales y suministros"* y *"certificados de sistemas de calidad*", que constituyen requisitos de solvencia técnica conforme al artículo 17 del TRLCAP, y que, como tales, deben cumplir todas las empresas para ser admitidas a la licitación, y, por tanto, no eran susceptibles de establecerse como criterios de adjudicación del contrato[28].

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

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

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

La evaluación técnica de las doce ofertas admitidas se recogió en un informe realizado con fecha 2 de noviembre de 2005 por el Comité Técnico, que asistía a la Mesa de Contratación para la adjudicación del contrato, en el que se describían las ofertas en función de los distintos aspectos a valorar y se incluía alguna valoración al respecto, si bien no se especificaban los motivos concretos por los que se concedieron las puntuaciones a los licitadores respecto de algunos de los criterios

---

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

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

de adjudicación –*"calidad del estudio del proyecto y cumplimiento del PPT", "seguridad y salud laboral"* e *"idoneidad de materiales y suministros*"–. Además, no se evaluaron los criterios *"calidad del estudio del proyecto y cumplimiento de las prescripciones del PPT"* e *"idoneidad de materiales y suministros",* a los que el PCAP otorgaba el 50% de la puntuación máxima por valoración técnica[29]. No obstante, estos criterios sí fueron valorados posteriormente por la Mesa.

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

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

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

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

1. Peticiones del Ayuntamiento de Vélez-Málaga, adicionales a las actuaciones previstas en el proyecto de construcción de la obra o en el entorno de la misma, referidas a:

   - Colocación de una rotonda semaforizada en una avenida.
   - Construcción de un intercambiador modal.
   - Unificación de pavimentación de una de las paradas.
   - Desvío de una tubería de abastecimiento.
   - Aparcamientos perimetrales en hormigón.
   - Red de imbornales que recogiesen las aguas pluviales.
   - Interrelación de los grupos semafóricos (regulación "onda verde") en una avenida.
   - Colocación sobre los semáforos de una señal luminosa de detección de presencia del tranvía para la regulación del cruce.
   - Pavimentación de una vía para conseguir bajo impacto ambiental.
   - Peticiones de la policía municipal de Vélez-Málaga en relación a la seguridad en las instalaciones del tranvía.
   - Desvío del trazado respecto a la ubicación prevista en el proyecto debido a la proximidad del tranvía respecto a las fachadas de una calle; instalación de manta

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

elastomérica para la absorción de ruidos y vibraciones; colocación de imbornal de pluviales.

2. Servicios afectados, al detectarse a lo largo de la traza problemas con algunos de esos servicios.

3. Mejoras en la explotación, encaminadas a mejorar las condiciones de circulación del material móvil y la funcionalidad del conjunto, tales como: montar en la traza de la fase II dos escapes de vía para facilitar el cambio de vía del material móvil, nueva semaforización para adaptarse a las nuevas circunstancias y nueva estructuración de la conexión de catenaria prevista entre las fases I y II.

4. Modificaciones en la alimentación eléctrica de tracción del tranvía: eliminación de la subestación prevista de la fase II en el interior de un parque, ampliación de la subestación construida en la fase I y acometida eléctrica para llevar la electricidad transformada desde la subestación hasta las obras de la fase II.

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

Al respecto debe señalarse que el artículo 101 del TRLCAP establecía unos límites a toda modificación contractual, de manera que, una vez perfeccionado el contrato, el órgano de contratación solo podría introducir modificaciones por razón de interés público en los elementos que lo integran cuando fueran debidas a necesidades nuevas o causas imprevistas, justificándolo debidamente en el expediente. Deben entenderse por "*necesidades nuevas" o "causas imprevistas",* en sentido jurídico, aquellos extremos que no existían en el momento de la contratación y, por tanto, no resulta extensible a los que pudieran identificarse con elementos, hechos o circunstancias que existieran en aquel momento y que no se hubieran tenido en cuenta en la contratación. En el caso de la modificación del contrato de obras del tranvía que se ha referido, esta no se debió a necesidades nuevas o a causas imprevistas, como requería el artículo citado, pues algunas de ellas se llevaron a cabo a causa de peticiones adicionales del Ayuntamiento de Vélez-Málaga, o a la introducción de mejoras en la explotación, no contempladas en el proyecto de la fase II, como se desprende de lo expuesto en el informe de supervisión de julio de 2007 anteriormente señalado, en el que se relacionaban las necesidades e incidencias surgidas durante la ejecución de las obras[30]. Algunas de las causas que motivaron la modificación contractual evidenciaron deficiencias del proyecto original, como la desviación de abastecimientos de agua, el desvío del trazado, el cambio de servicios afectados y la conexión de la catenaria entre las fases I y II. La modificación del contrato se formalizó el 21 de febrero de 2008. El importe de la modificación y los capítulos del proyecto afectados se muestran en el siguiente cuadro:

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

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

(Importe en euros)

Capítulos	Adjudicación marzo 2006	Modificación, junio 2008	Diferencia	
			Importe	%
Movimiento de tierras y demoliciones	98.540,05	131.944,54	33.404,49	33,90
Superestructura	1.963.433,22	2.599.509,74	636.076,52	32,40
Estructura y talleres	1.192.865,73	1.091.534,21	(101.331,52)	(8,49)
Drenaje	966,19	90.921,32	89.955,13	9310,29
Urbanización	337.565,38	370.703,50	33.138,12	9,82
Reposición de servicios	63.852,02	179.016,28	115.164,26	180,36
Edificación de la subestación	31.278,08	0	(31.278,08)	(100,00)
Paradas	524.370,79	405.399,75	(118.971,04)	(22,69)
Electrificación	1.280.148,04	1.018.926,89	(261.221,15)	(20,41)
Com. Telemando y puesto control central	479.380,37	535.275,53	55.895,16	11,66
Señalización	415.079,62	891.738,40	476.658,78	114,84
Seguridad y salud	34.305,92	40.137,93	5.832,01	17,00
Intercambiador explanada estación	--	158.532,17	158.532,17	--
PRESUPUESTO DE EJECUCIÓN MATERIAL	**6.421.785,41**	**7.513.640,26**	**1.091.854,85**	**17,00**
13% Gastos Generales	834.832,10	976.773,23	141.941,13	
6% Beneficio Industrial	385.307,13	450.818,42	65.511,29	
Suma	7.641.924,64	8.941.231,91	1.299.307,27	
Baja 21,8300381%	(1.668.235,06)	(1.951.874,33)	(283.639,27)	
Total	**5.973.689,58**	**6.989.357,58**	**1.015.668,00**	
16% IVA	955.790,33	1.118.297,21	162.506,88	
PRESUPUESTO DE EJECUCIÓN POR CONTRATA	**6.929.479.91**	**8.107.654,79**	**1.178.174,88**	**17,00**

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

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

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

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

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

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

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

Dirección de obra

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

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

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

El PCAP no determinó los aspectos económicos y técnicos que debían ser objeto de negociación con las empresas, como requería el artículo 92.3 del TRLCAP. Tampoco se realizaron negociaciones con el licitador, lo que no se ajustó a lo establecido en el precepto anteriormente indicado, así como en el artículo 73.4 del mismo texto legal[32]*.* Precisamente por la naturaleza del

---

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

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

procedimiento negociado, en el que existe una menor publicidad y concurrencia que en el procedimiento abierto, resulta esencial la negociación con los empresarios que presentan ofertas para mejorarlas, sin que en este caso, como se indica, se hayan llevado a cabo.

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

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

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

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

Control de calidad

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

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

El PCAP incluyó dos criterios de adjudicación, el técnico y el económico, dividiéndose el primero de ellos en otros cuatro subcriterios. Entre los subcriterios técnicos, se encontraba el relativo al *"equipo humano",* referido a la solvencia técnica prevista en el artículo 19 del TRLCAP, y, por tanto, no era susceptible de ser utilizado como criterio de adjudicación del contrato[33].

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

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

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

puntuación máxima por valoración técnica, si bien sí fue puntuado posteriormente por la Mesa de Contratación[34].

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

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

De acuerdo con las relaciones valoradas y las certificaciones presentadas por el adjudicatario, este continuó prestando el servicio hasta el mes de junio de 2008[35] sin coste adicional, sin que conste que se tramitara la correspondiente prórroga, lo que no fue conforme con el artículo 100 del RGLCAP.

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

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

II.1.2.4. MEJORAS DEL ACCESO A TALLERES

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

Durante ese periodo se detectaron problemas de inscripción de los bogies[36] del tranvía en la curva de entrada a talleres y cocheras, por lo que hubo de transformarse la zona de acceso a dichas instalaciones de vía de balasto a vía en placa, además de aumentar los radios en los aparatos de la vía.

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

Por todo lo anterior, además de por la dificultad del mantenimiento de la vía en balasto, se propuso modificar todo el entorno de la entrada a la parcela de talleres mediante su conversión en vía en

---

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

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

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

placa hormigonada, modificando el tipo de carril para hacerlo más compatible con el perfil de la rueda y variando la filosofía y las características de diseño de los aparatos de vía, modificándose los radios de los mismos y el tipo de carril, y adaptando su diseño específicamente al perfil de rueda del bogie circulante.

Las circunstancias anteriormente expuestas evidencian una descoordinación entre las Administraciones intervinientes, esto es, entre la COPT, como responsable de la ejecución de la obra, y el Ayuntamiento de Vélez-Málaga, como órgano titular del servicio tranviario. El Ayuntamiento contrató la concesión del servicio, estando entre las obligaciones del concesionario la adquisición del material móvil, debiendo haberse previsto que las unidades móviles que se adquiriesen se ajustaran a las características de la vía. Esta falta de previsión supuso la necesidad de modificar parte de la obra ejecutada[37].

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

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

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

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

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

(Importe en euros)

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

Fuente: Proyecto constructivo, mayo de 2007.

Obras de mejora de acceso a talleres

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

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

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

El expediente contractual tampoco disponía de certificado de existencia de crédito o documento que legalmente le sustituyera, como establece en el artículo 67.2) del TRLCAP; tan solo el PCAP señalaba, en su cláusula 3, que *"se han cumplido los trámites precisos para asegurar la existencia de crédito suficiente para atender las obligaciones económicas que se deriven",* sin más constatación[38].

El PCAP estableció dos criterios de adjudicación, el técnico y el económico, dividiéndose el primero de ellos en otros siete subcriterios. Entre los subcriterios técnicos, se incluyeron los relativos al *"equipo humano y medios materiales"* e *"idoneidad de materiales y suministros"* y *"certificados de sistemas de calidad*", referidos a requisitos de solvencia técnica conforme el artículo 17 del TRLCAP, que, como tales, deben cumplir todas las empresas para ser admitidas a la licitación y, por tanto, no eran susceptibles de ser utilizados como criterios de adjudicación del contrato[39].

---

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

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

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

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

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

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

La evaluación técnica de las cuatro ofertas admitidas se recogió en un informe del Comité Técnico de 14 de septiembre de 2007, en el que se puntuaban las ofertas sin aportarse motivación alguna. Además, no se evaluaron los criterios "m*emoria descriptiva y estudio del proyecto y cumplimiento de las prescripciones del PPT*", "*idoneidad de materiales y suministros*" y "*plan de gestión medioambiental*", a los que el PCAP otorgaba el 56% de la puntuación máxima por valoración técnica. No obstante, estos criterios sí fueron valorados posteriormente por la Mesa de Contratación[40].

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

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

---

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

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

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

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

Dirección de las obras de mejoras de acceso a talleres

Para llevar a cabo la *dirección de las obras de mejora de acceso a talleres* FFCCA tramitó un expediente cuya adjudicación se realizó mediante procedimiento negociado sin publicidad, remitiendo el PCAP al artículo 210, apartados b) y c) del TRLCAP, que se refieren a la utilización de este procedimiento por razones técnicas, artísticas y de derechos de exclusividad; así como por motivos de imperiosa urgencia[41]. Ninguna de estas razones se justificó debidamente en el expediente examinado, no ajustándose a lo dispuesto en el referido artículo 210[42].

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

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

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

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

---

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

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

pronunciamiento sobre la idoneidad de la misma, resulta insuficiente para motivar la adjudicación del expediente.

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

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

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

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

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

(importe en euros)

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

(1) El adjudicatario del contrato de redacción del proyecto de trazado y de construcción se hizo cargo del abono de 10.517,71 euros.
(2) Importe facturado por los encargos relacionados con el tranvía de Vélez-Málaga en el contrato para la realización de prospecciones geotécnicas, ensayos y, en su caso, elaboración de informes geológico-geotécnicos, para proyectos y ejecución de obras civiles, en el territorio andaluz.
(3) La diferencia entre el importe total del contrato y el facturado, por importe de 65.300,29 euros, corresponde al control de calidad, ensayos y análisis de materiales y unidades de obra, que fueron de cuenta del contratista.
(4) La diferencia entre el importe total del contrato y el facturado, por importe de 10.307,36 euros, corresponde al control de calidad, ensayos y análisis de materiales y unidades de obra, que fueron de cuenta del contratista.

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

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

incluyen los resultados del análisis del acuerdo de modificación del servicio de transportes que supuso la suspensión de la circulación del tranvía.

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

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

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

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

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

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

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

Además, se aprobó provisionalmente el *"Proyecto de Implantación del Servicio de Transporte Público Urbano de Viajeros en Vélez-Málaga"*, en el que se definía el contenido del servicio –tres líneas de autobuses, con un vehículo asignado cada una de ellas, y una línea de tranvía servida por tres vehículos, uno de ellos de reserva–. Asimismo, se estudió la viabilidad del sistema, calculando una tarifa de equilibrio[43] fundamentada en el estudio de costes y de demanda del

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

proyecto constructivo y en los datos de los costes de la concesión preexistente de autobuses interurbanos.

La Intervención municipal, en informe de 28 de enero de 2004 al Proyecto, no emitió opinión sobre el mismo, al estimar que las estadísticas referentes a los dos factores de mayor importancia que definen la rentabilidad económica de este, como son las tarifas y el número de usuarios, estaban indeterminados[44]. No consta a este Tribunal de Cuentas que la Intervención emitiera un informe posterior en el que se pronunciara sobre el Proyecto y, en particular, sobre las tarifas, a efectos de valorar la rentabilidad económica de la implantación del tranvía.

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

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

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

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

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

Dicha indemnización se cifraba en 1.970.000 euros por el lucro cesante, incluida la pérdida de viajeros por la prohibición de tráficos, en acuerdo suscrito el 29 de octubre de 2004 entre la Alcaldía del Ayuntamiento de Vélez-Málaga y la, hasta entonces, empresa concesionaria del servicio de transporte interurbano, sin que previamente fuera informado por la Intervención municipal. Dicho acuerdo fue ratificado por el Pleno el 15 de noviembre del mismo año, previos informes de la Intervención General y de la Secretaría General, ambos de 5 de noviembre de 2004, así como de los servicios técnicos municipales.

Este Tribunal de Cuentas no ha podido conocer con precisión a qué corresponde dicho importe, ni cómo ha sido calculado. Únicamente se ha dispuesto del anteriormente citado informe de la Intervención, en el que, partiendo de la cuantificación de un lucro cesante anual de 252.014,36

---

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

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

De la documentación analizada en el curso de los trabajos de fiscalización por este Tribunal de Cuentas, se concluye que la valoración del lucro cesante efectuada por el concesionario conforme a la cual podría haberse estimado la indemnización pactada, adolecía de determinados defectos, que no fueron advertidos. En concreto[45]:

- No se tomaron en cuenta las correcciones de costes realizadas por el propio concesionario, con ocasión de las alegaciones presentadas ante la DGTA el 14 de julio de 2004. Dichas correcciones aumentarían en un céntimo el coste directo anual por kilómetro.

- Se omitían en el cómputo los gastos de comercialización y administración. En las alegaciones del concesionario de julio de 2004 se proporcionaba una estimación concreta de los gastos correspondientes a las líneas, calculados, respectivamente, como el 10% sobre el coste total y el 10% del coste directo más el coste de comercialización[46].

- En la valoración realizada por el concesionario solo se tenía en consideración la línea Torre del Mar/Vélez-Málaga y, por tanto, sin tener en cuenta que no solo se resolvía la concesión correspondiente a esa línea, sino también la línea Caleta de Vélez/Vélez-Málaga[47].

Al carecer de datos respecto del coste de la línea Caleta de Vélez/Vélez-Málaga, se ha aplicado por este Tribunal de Cuentas a esta línea el mismo coste por kilómetro que a la línea Torre del Mar/Vélez-Málaga, estimándose de este modo que la cifra de lucro cesante anual para el concesionario, podría pasar de los 252.014,36 euros calculados por el beneficiario, a 145.104,84

---

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

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

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

euros. Dicha cuantía, si se incluyen también los gastos indirectos de comercialización y administración, se reduciría a un importe negativo de 7.153,87 euros.

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

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

Concurso para la contratación de la concesión

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

Pliego de cláusulas administrativas particulares

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

El servicio comprendía, de acuerdo con el Proyecto de Implantación, tres líneas de autobuses, con un vehículo asignado a cada una de ellas, y una línea de tranvía servida por tres vehículos, uno de ellos de reserva. Dicho número de unidades fue también el considerado en la evaluación económico-financiera de la explotación que determinó el número de viajeros de equilibrio y la tarifa técnica de equilibrio como parámetros definitorios del precio de licitación. Sin embargo, el mínimo exigido en el PPT era solo de dos unidades, sin que se hiciera ninguna mención a la unidad de reserva, contrariamente a lo aprobado por el Ayuntamiento en el referido Proyecto de Implantación.

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

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

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

No disponiendo de un presupuesto del contrato, el PCAP previó la constitución de una garantía provisional de 23.400 euros para poder concurrir a la licitación, así como de una garantía definitiva

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Licitación

La licitación se publicó en el BOP el 24 de noviembre de 2004, haciendo así uso de la posibilidad prevista en el artículo 78.1 del TRLCAP, que habilita a las entidades locales a sustituir la publicidad en el Boletín Oficial del Estado en el caso de contratos no sujetos a publicidad comunitaria, si bien la naturaleza del servicio público cuya gestión era objeto de concesión hubiera hecho conveniente su publicación en este último con la finalidad de promover una mayor concurrencia.

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

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

Procedimiento negociado para la contratación de la concesión

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

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

Dicha aprobación se realizó previa certificación de la Intervención municipal, el 16 de febrero de 2005, de existencia de crédito suficiente, sin que se mencionaran las cantidades que el Ayuntamiento comprometería en ejercicios futuros. La Intervención en el informe de 20 de octubre de 2004, sobre el PCAP del concurso, estimaba los pagos que deberían satisfacerse al contratista

en 437.800 euros o 638.000 euros, respectivamente, según distintos supuestos[48]. Estas cifras incluso resultaron sistemáticamente superadas, puesto que al quedar la cifra de viajeros real por debajo del número de equilibrio previsto, el Ayuntamiento tuvo que afrontar los pagos sustitutivos correspondientes.

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

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

Debe indicarse al respecto que el PCAP incluyó una cláusula, denominada *"criterios de adjudicación/valoración"*[49], en la que se indicaba que tales criterios serían objeto de negociación. Del acta citada anteriormente, resulta que no solo no se llevó a cabo negociación alguna en relación con dichos criterios, como requería el artículo 92.3 del TRLCAP, sino, que, por el contrario, se acordó la modificación de determinadas condiciones o requerimientos contenidos en los pliegos en beneficio del licitador, como era el posponer el establecimiento del SAE pese a que su instalación se preveía en el PCAP como requisito para la gestión y explotación del servicio, lo que resulta contrario a los principios de igualdad y transparencia en la licitación[50].

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

El 29 de marzo de 2005 el licitador presentó un escrito de aclaraciones con un nuevo plan económico-financiero de la explotación. El mismo día emitieron informe el técnico municipal y la Intervención municipal, manifestando esta última que en la oferta se seguían manteniendo ciertas deficiencias, como la falta de justificación de los importes estimados para los distintos conceptos de

---

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

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

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

coste, imposibilitando su verificación, o la estimación de coste cero para conceptos como los neumáticos o la energía eléctrica de las instalaciones, sin que conste que dichas deficiencias fueran posteriormente subsanadas.

Con tal fecha se reunió la Mesa de Contratación que, de nuevo, según resulta del acta de dicha reunión, debatió sobre el equilibrio económico de la concesión y el cumplimiento de los pliegos. Así, en la misma, el Presidente de la Mesa preguntó si la oferta presentada se ajustaba al Pliego de condiciones aprobado y si la oferta económica garantizaba el equilibrio económico de la concesión, respecto de lo que el Interventor indicó que en la oferta presentada por las empresas se garantizaba el equilibrio económico, si bien no se justificaban algunas partidas de gastos de mantenimiento. El Concejal Delegado de Infraestructuras manifestó que era difícil estimar a priori si al inicio de la concesión se podía producir desequilibrio económico, pues era una cuestión incierta, pero que con los datos y estudios realizados la implantación del tranvía sería un acierto.

Finalmente la Mesa, previo informe del Ingeniero municipal, de la Intervención y de la Secretaría General en los que se manifestaba que la oferta cumplía el PCAP, acordó considerar aceptable la oferta y proponer su adjudicación al órgano de contratación. La realidad demostró posteriormente que la viabilidad de la concesión era cuestionable, como se detalla en los siguientes epígrafes de este Proyecto de Informe[51]. La dificultad de la estimación *a priori* de la viabilidad económica de un servicio público no rebaja su importancia, sino que, por el contrario, exige mayor prudencia al realizarla y al valorar sus resultados.

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

La garantía definitiva se constituyó por importe de 58.560,00 euros, cantidad prevista en el PCAP y que representó un 0,78% sobre la inversión inicial del concesionario, que ascendió a 7.502.662,00 euros[52]. Como se indicó anteriormente, aun cuando el artículo 38 del TRLCAP establecía que las garantías se fijarían por el órgano de contratación en el PCAP, a la vista de la naturaleza, importancia y duración del servicio, en el expediente no se incluyó documentación alguna en la que se reflejasen los cálculos efectuados para cuantificarlas en esos importes.

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

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

---

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

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

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

La puesta en servicio del tranvía se realizó sin que se hubiera presentado por la concesionaria la documentación técnica exigida en el apartado 1.1 del capítulo III del PPT, que preveía su presentación seis meses antes de la entrada en servicio del sistema. Esta documentación no se entregó hasta el 12 de marzo de 2007, aprobándose por Decreto de la Alcaldía de 14 de agosto de 2007[53].

Incidencias en la ejecución del contrato

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Además, ha de añadirse que la necesidad de una tercera unidad móvil no se debió a necesidades nuevas o causas imprevistas, ya que, como se ha indicado anteriormente, el Proyecto de Implantación preveía la puesta en servicio de tres unidades. Precisamente, el escrito del Alcalde solicitando un tercera unidad de tranvía señalaba que "*la COPT ha adjudicado la 2ª fase de las obras […] junto a que durante los primeros meses de explotación son frecuentes las incidencias con el tráfico peatonal y rodado que con él coexisten, hace recomendable la disposición de una tercera unidad de tranvía en reserva*", cuando la futura puesta en funcionamiento de la fase II del tranvía era ya conocida por el Ayuntamiento al licitarse el contrato de gestión del servicio público, por lo que, desde un principio, debería haberse previsto la necesidad de esa tercera unidad móvil.

Por otra parte, ha de señalarse que la modificación se llevó a cabo sin observar la tramitación prevista en el PCAP, que requería la elaboración por el concesionario de un cuadro de explotación, así como en los artículos 102 del RGLAP en relación con el 101 del TRLCAP, que exigían la elaboración de la correspondiente memoria explicativa que justificase su necesidad, la desviación

producida, la aprobación por el Pleno, como órgano de contratación, y la fiscalización del gasto correspondiente. Estos extremos fueron observados por la Intervención en un informe de 14 de septiembre de 2009, formulando reparo por omisión en el expediente de requisitos y trámites esenciales.

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

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

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

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

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

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

Por otra parte debe indicarse que, en el periodo 2006 a 2014, se facturó en concepto de servicios nocturnos y especiales de autobús un total de 122.002,91 euros, gestionados por el concesionario fuera del contrato de concesión del servicio municipal de transporte urbano de viajeros. Solicitada información al Ayuntamiento de Vélez-Málaga sobre estos servicios, este ha manifestado que se trataba de contratos menores, sin que se haya aportado documento alguno acreditativo de la aprobación de los mismos, ni de su régimen económico de pago al titular de su explotación.

Sin perjuicio de la peculiaridad de las necesidades a atender con los servicios nocturnos y especiales, las prestaciones objeto de los mismos, por su naturaleza, parecen integrarse en las propias del servicio general de transporte, lo que hubiera hecho procedente que se hubieran incluido en el contrato de concesión del servicio municipal de transportes. Ello hubiera requerido que se tramitara la correspondiente modificación contractual, con arreglo a lo dispuesto en los artículos 101 y 163 del TRLCAP y en el PCAP del contrato de concesión, que preveía que las modificaciones del servicio que se llevaran a cabo requerían un estudio previo y su aprobación por

el órgano de contratación. Debe señalarse a este respecto que, de acuerdo con su PCAP regulador, el objeto del contrato de concesión del servicio municipal de transporte consiste en la gestión de dicho servicio, abarcando, entre otros, su puesta en marcha y explotación. Asimismo, la cláusula 9.2 del PCAP prevé que la Administración puede exigir todas las modificaciones en la prestación de los servicios que estime oportunas con el fin de mejorar los mínimos, ya se refiriera a itinerarios, frecuencias, paradas, horarios, etc[54].

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

Suspensión del servicio de tranvía y modificación del contrato

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

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

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

---

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

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

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

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

El 26 de abril de 2012 la Junta de Gobierno Local[56] aprobó modificar el servicio[57], de acuerdo con la propuesta formulada por el Concejal Delegado de Transporte y Movilidad; así como el plan de explotación de la nueva red de transporte urbano colectivo de viajeros presentado por la concesionaria; y la nueva tarifa de equilibrio del servicio[58].

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(Importe en euros)

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

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

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

Con la modificación del contrato se reducían los costes asumidos por la concesión. La carga financiera del servicio para el Ayuntamiento no disminuyó con la misma, al incrementarse la tarifa técnica en 2 céntimos por viajero de equilibrio debido a los costes de amortización, mantenimiento y explotación de los tres autobuses adicionales adquiridos para la prestación del servicio público[59].

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

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

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

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

1. Los cobros a los usuarios del transporte.

2. Una subvención mensual.

3. Una liquidación anual.

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

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

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

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

II.2.1. Cobros a los usuarios

Según se ha manifestado en el Subepígrafe II.1.3.1 de este Proyecto de Informe, mediante acuerdo de Pleno de 15 de noviembre de 2004 se aprobó definitivamente la Ordenanza Fiscal Reguladora de las tasas por prestación del servicio público de transporte, en la que se establecía una tasa por billete ordinario de 1,30 euros y diferentes modalidades de bonificación (bono-10, bono-30, bono-joven y billete unitario pensionista), junto con la no sujeción a la misma de los viajeros menores de cinco años.

La recaudación de la tasa por el servicio público de transporte urbano se realizaba, como establecía el PCAP, por el concesionario como parte de su retribución. A este respecto, debe

indicarse que siendo así que la contraprestación exigida a los usuarios de dicho servicio se calificó por el Ayuntamiento como tasa, de acuerdo con la normativa vigente a la fecha[60], y al ser la misma un recurso tributario propio de la Hacienda Local, de conformidad con el artículo 2 del TRLRHL, su recaudación no podía ser cedida a la empresa gestora del servicio, no siendo posible entonces que la compensación que correspondía abonar por la prestación de la gestión del servicio consistiera en la percepción directa de las tasas por aquella. Por otra parte, no obstante modificarse posteriormente la Ley General Tributaria en relación con esta cuestión por la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, concretamente suprimiéndose el segundo párrafo de su artículo 2.2.a) -lo que determinaba que el elemento diferenciador del tipo de retribución exigible en la prestación de los servicios públicos fuera la modalidad de gestión, de forma que si este se gestionaba de manera indirecta por un concesionario la contraprestación no podía ser calificada como ingreso de derecho público-, el Ayuntamiento no cambió la calificación de la referida tasa, permaneciendo como tal en la actualidad.

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

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

Por otra parte, la Ordenanza fiscal preveía la revisión anual de las tarifas de la tasa aplicando el índice de precios al consumo (IPC), si bien únicamente existe constancia de la actualización de las relativas a los tres tipos de bonos en 2007 y 2008, manteniéndose todas ellas invariables desde el año 2008 y hasta el 2016[61], lo que redunda en que la variación del IPC no haya sido atendida por los usuarios del servicio, al menos en parte, sino íntegramente por el Ayuntamiento incrementándose sus aportaciones por subvención mensual, ya que dicha variación sí se refleja en la actualización por revisión de precios de la tarifa técnica, a la que se hace referencia en el Epígrafe II.2.4 de este Proyecto de Informe.

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

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

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

(Importes en euros)

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

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

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

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

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

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

II.2.2. Subvención mensual

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

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

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

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

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

(Importes en euros)

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

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

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

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

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

II.2.3. Liquidación anual

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

En el periodo de funcionamiento del tranvía, el concesionario facturó en concepto de liquidaciones anuales un total de 4.169.287,43 euros, de los que se estima, en atención al porcentaje anual de

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

demanda del tranvía sobre la demanda total del servicio de transportes, que 2.613.265,49 euros corresponderían al servicio prestado por este medio, según se expone en el siguiente cuadro, atendiendo al ejercicio que se liquida, y con independencia del año de su facturación:

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

(Importes en euros)

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

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

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

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

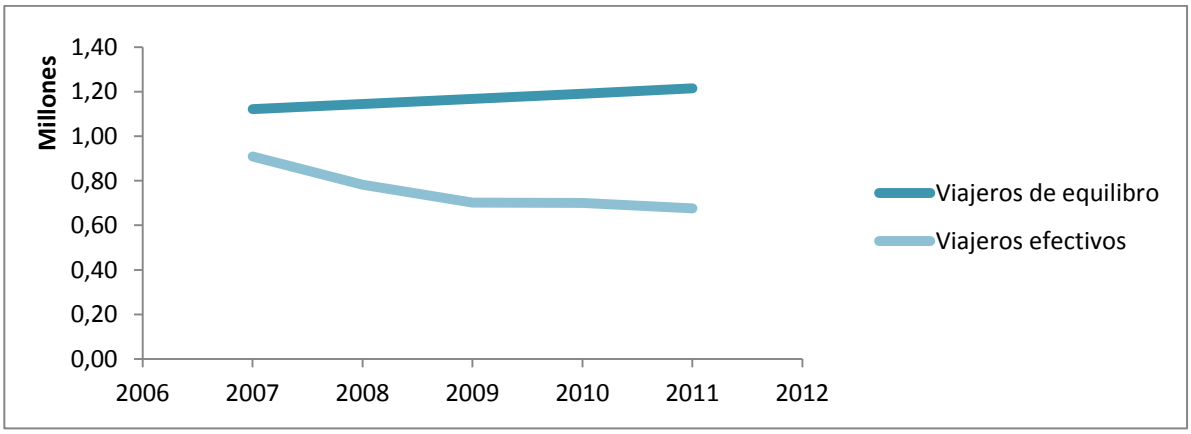
Cuadro 14. Comparación anual del número de viajeros de equilibrio y efectivos durante el periodo de circulación del tranvía

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

(1) Los datos se refieren únicamente al periodo de circulación del tranvía (19 de octubre de 2006 a 3 de junio de 2012).
(2) Número de viajeros de equilibrio liquidado, que difiere del previsto en el PCAP para ese ejercicio.
(3) Número de viajeros del servicio público, que difiere del de la factura de ese ejercicio que incluye los del servicio nocturno.

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Acuerdos de revisión de precios

De conformidad con lo dispuesto en la cláusula 38.2 del PCAP, cada año, el Ayuntamiento debía proceder a revisar el precio del servicio de acuerdo con la fórmula polinómica prevista en el mismo. Sin embargo, únicamente se han adoptado dos acuerdos de revisión de la tarifa técnica, el 29 de mayo de 2009 y el 5 de noviembre de 2014, con demora sobre las previsiones del PCAP, lo que ha determinado el reconocimiento de atrasos a favor del contratista.

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

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

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

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

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

Si bien la revisión de precios debería aprobarse por el órgano de contratación -es decir, por el Pleno del Ayuntamiento y, a partir de la inclusión del municipio en el régimen de organización de los municipios de gran población, en abril de 2012, por la Junta de Gobierno local-, de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 97 del RGLCAP, ambos acuerdos fueron adoptados por el Alcalde[63].

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

---

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

Restablecimientos del equilibrio económico por el establecimiento y operación del SAE

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

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

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

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

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

El Pleno aprobó el 29 de julio de 2011 el restablecimiento del equilibrio de la concesión por la compra de la tercera unidad tranviaria[64] desde el inicio del servicio, como se indica en el Subepígrafe II.1.3.2, mediante:

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

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

alguna de estas medidas–, para sufragar los costes comprendidos desde el inicio de la concesión hasta el 31 de julio de 2011.

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

No existe constancia documental de la negociación entre las partes requerida por el citado acuerdo plenario para concretar la forma de reestablecer el equilibrio de la concesión desde su inicio hasta el 31 de julio de 2011[65].

La concesionaria presentó[66], el 13 de octubre de 2011, factura por un total de 758.506,36 euros por el desequilibrio durante el citado periodo, conforme a las tarifas calculadas por el jefe del servicio de fiscalización de organismos autónomos, en informe de 22 de abril de 2009. Con posterioridad, el 1 de enero de 2012, presentó factura por importe total de 47.888,52 euros, en concepto de diferencial de tarifa en la liquidación anual de 2011, correspondiente a la diferencia entre los viajeros de equilibrio y efectivos hasta julio de ese año. Debido a la falta de negociación prevista en el acuerdo, ambas facturas fueron dadas de baja del registro de facturas, solicitando la Intervención municipal, en sendas notas internas dirigidas a Alcaldía de 24 de octubre de 2011 y de 30 de mayo de 2012, respectivamente, su devolución al concesionario por el motivo expuesto.

En relación con la primera de las dos facturas, el 18 de septiembre de 2014 el Alcalde solicitaba su reincorporación al registro de facturas, y que se dotaran las correspondientes aplicaciones presupuestarias con el crédito necesario para su reconocimiento, informando a la Intervención de que se mantuvieron conversaciones con la empresa, concretándose la negociación mantenida en la presentación de la factura de referencia. Respecto de dichas negociaciones, como se ha señalado, no existe constancia documental de su celebración ni de los acuerdos adoptados. Finalmente la factura se incorporó con otras en el acuerdo del Pleno de 30 de diciembre de 2014, de reconocimiento extrajudicial de créditos. A la fecha de redacción del Anteproyecto de Informe, en enero de 2017, se encontraba pendiente de pago un importe de 100.646,08 euros.

Respecto de la segunda de las facturas, el concesionario reclamó su pago en escrito de 2 de marzo de 2016, si bien a la fecha de redacción del Anteproyecto de Informe se mantenía en el registro de

---

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

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

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

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

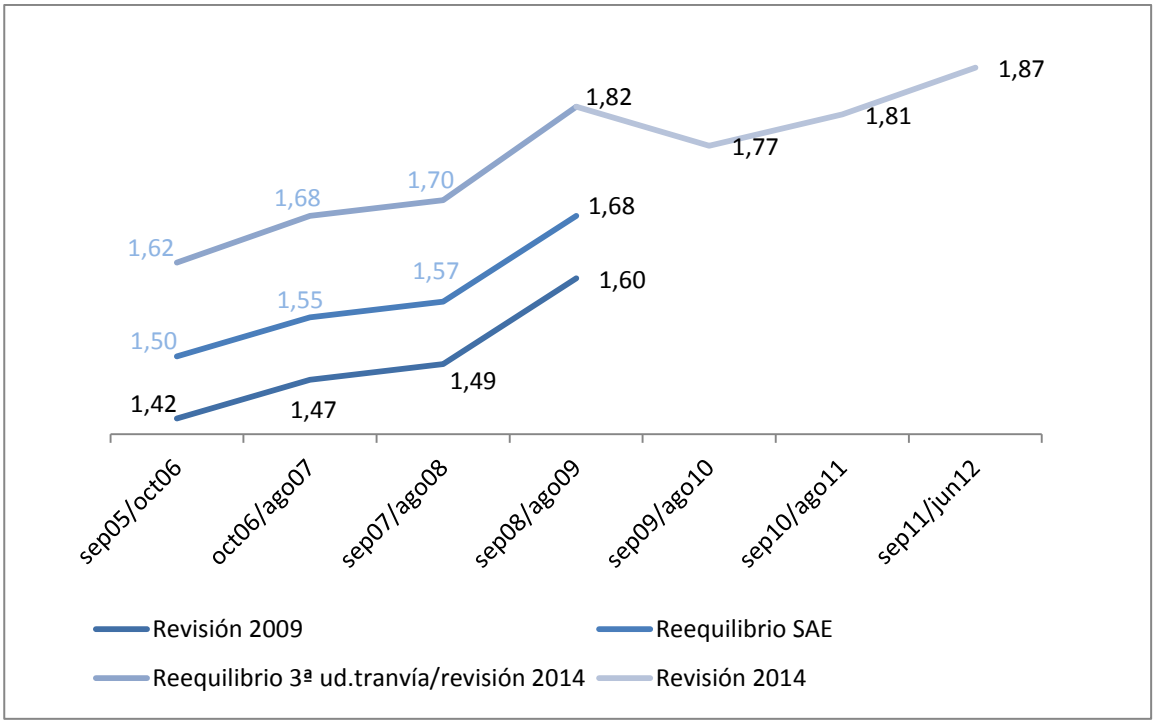
facturas como anulada y sin que los servicios municipales hayan aclarado qué actuaciones va a realizar el Ayuntamiento respecto a la misma[67].

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

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

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

(Euros por viajero de equilibrio, IVA no incluido)



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

Se detalla en el siguiente cuadro, en atención al ejercicio en el que se prestó el servicio al que corresponden los atrasos reconocidos por las sucesivas revisiones de tarifa, si lo fueron en concepto de subvención mensual (diferencia entre tarifas real y de equilibrio) o de liquidación anual (diferencia entre viajeros, efectivos y de equilibrio). Además, se realiza una estimación de los

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

atrasos que se corresponderían al servicio de tranvía, imputando los atrasos por aplicación de la cláusula de revisión de precios en función del porcentaje anual de demanda del tranvía sobre la demanda total del servicio de transportes y considerando que la totalidad de los atrasos correspondientes al restablecimiento del equilibrio económico por el SAE y por la tercera unidad móvil se refieren exclusivamente al tranvía, por lo que su importe se imputa íntegramente a este.

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

(Importes en euros)

	2006[1]	2007	2008	2009	2010	2011	2012[1]	Total
Atrasos revisiones de precios[2]								
Total	**11.931,25**	**68.030,60**	**130.618,75**	**19.133,22**	**-47.150,76**	**13.116,50**	**28.329,43**	**224.008,99**
- Subvención (A)	*10.243,59*	*55.169,34*	*85.666,48*	*28.132,59*	*-28.552,35*	*6.290,60*	*13.408,58*	*170.358,83*
- Liquidación (B)	*1.687,66*	*12.861,26*	*44.952,27*	*-8.999,37*	*-18.598,41*	*6.825,90*	*14.920,85*	*53.650,16*
% viajes tranvía (C)	*52%*	*60%*	*61%*	*62%*	*64%*	*64%*	*63%*	
- Sub. tranvía (D=AxC)	*5.298,53*	*33.191,61*	*52.647,48*	*17.502,18*	*-18.142,40*	*4.029,55*	*8.450,73*	*102.977,68*
- Liq. tranvía (E=BxC)	*872,95*	*7.737,74*	*27.626,02*	*-5.598,79*	*-11.817,59*	*4.372,45*	*9.403,84*	*32.596,62*
Atrasos restablecimiento del equilibrio (100% imputados al tranvía)[3]								
Total	**50.401,16**	**253.572,00**	**262.763,42**	**232.382,57**	**180.030,06**	**48.336,67**	**0,00**	**1.027.485,88**
- Sub. Tranvía (F)	*43.271,99*	*208.402,51*	*179.245,78*	*161.964,19*	*106.000,88*	*48.336,67*	*0,00*	*747.222,02*
- Liq. Tranvía (G)	*7.129,17*	*45.169,49*	*83.517,64*	*70.418,38*	*74.029,18*	*0,00*	*0,00*	*280.263,86*
Total atrasos por tranvía estimados[3]								
Atrasos tranvía	**56.572,64**	**294.501,35**	**343.036,92**	**244.285,96**	**150.070,07**	**56.738,67**	**17.854,57**	**1.163.060,18**
- Sub. Tranvía (D+F)	*48.570,52*	*241.594,12*	*231.893,26*	*179.466,37*	*87.858,48*	*52.366,22*	*8.450,73*	*850.199,70*
- Liq. Tranvía (E+G)	*8.002,12*	*52.907,23*	*111.143,66*	*64.819,59*	*62.211,59*	*4.372,45*	*9.403,84*	*312.860,48*

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

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

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

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

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

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

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

(Importes en euros)

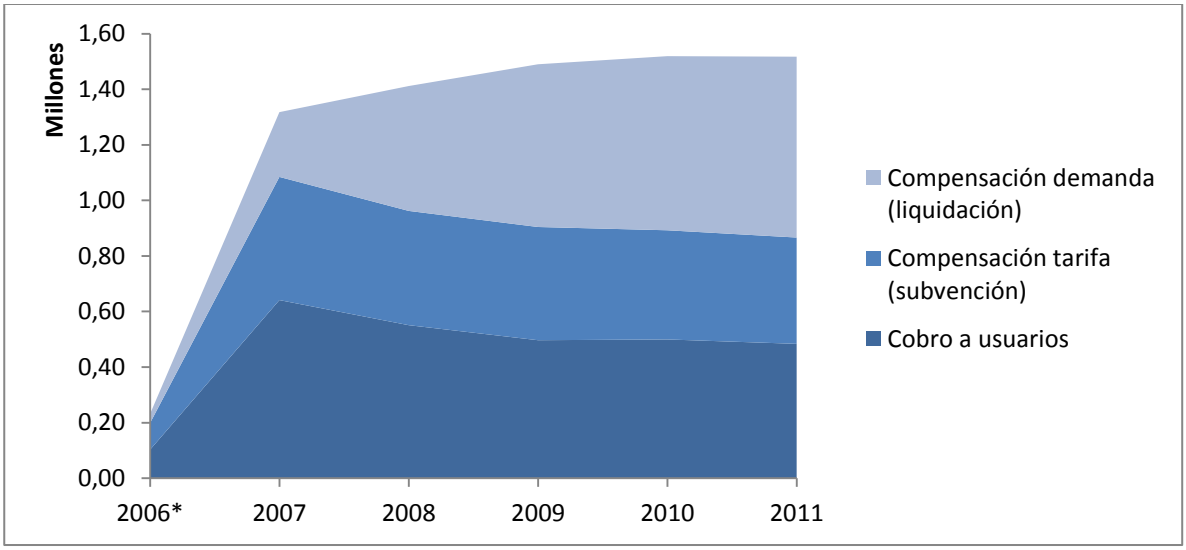
Ejercicio	TOTAL SERVICIO	Coste estimado total del tranvía						
		Cobro a los usuarios		Subvención		Liquidación		Total tranvía
2006[1]	**401.179,88**	102.953,84	44%	96.095,01	42%	32.793,81	14%	**231.842,66**
2007	**2.022.318,92**	641.246,08	49%	443.288,65	33%	233.171,13	18%	**1.317.705,86**
2008	**2.132.244,32**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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

La demanda efectiva de viajeros, desde la suspensión del servicio de tranvía y hasta el 31 de diciembre de 2014, se mantuvo en niveles muy próximos a los de los periodos en los que circulaba el tranvía, aunque ligeramente inferiores, y permaneció muy por debajo de la demanda de equilibrio liquidada, como muestra el siguiente cuadro y gráfico[68]:

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

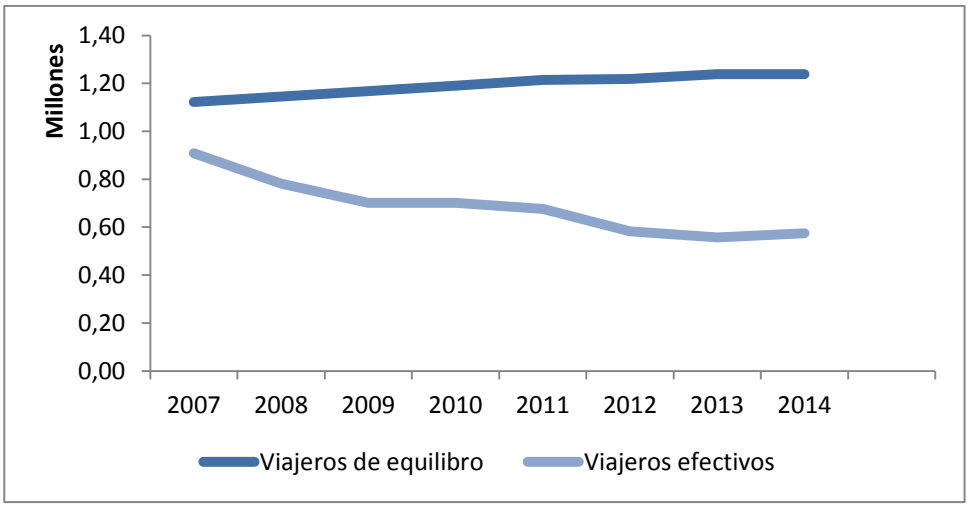
	2012[1]	2013	2014
Viajeros de equilibro (A)[2]	702.714	1.238.780	1.238.780
Viajeros efectivos (B)	333.889	557.103	574.452
% (B/Ax100)	48%	45%	46%

(1) Los datos de 2012 se refieren al periodo posterior a la suspensión de la circulación del tranvía, el 4 de junio de 2012.
(2) Número de viajeros de equilibrio liquidado, que difiere en todos los ejercicio del previsto en el PCAP.

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

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

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



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

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

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

(Importes en euros)

	2012[1]	2013	2014	Total
Nª viajeros renunciados	11.445	24.776	50.045	86.266
Importe renunciado	23.061,00	50.146,62	100.744,61	173.952,23

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

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

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

En el siguiente cuadro se detalla, en relación con el ejercicio de devengo, el importe facturado en concepto de subvención mensual y de liquidación anual. También se incluye el coste de amortización y financiación de la adquisición de los tranvías especificado en el plan económico-financiero de la concesión, 1.449.588,54 euros. Esta es la cantidad que se estima ha constituido el coste del servicio de tranvía para el Ayuntamiento tras su suspensión:

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

(importes en euros)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La Junta de Andalucía incorporó el proyecto de tranvía de Vélez-Málaga en el Programa Operativo Integrado de Andalucía 2000-2006, previendo su posible cofinanciación por la Unión Europea, lo

que finalmente no tuvo lugar, debiendo financiar aquella íntegramente las obras de la infraestructura tranviaria, que, una vez finalizadas, habían de ser entregadas al Ayuntamiento de Vélez-Málaga.

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

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

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

(Importes en euros)

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

(1) De los cinco estudios realizados, únicamente se disponía de información sobre el coste de uno de ellos, sin que, por tanto, pueda determinarse el coste real de los estudios previos - Epígrafe II.1.1-.
(2) Importe de ejecución del contrato, excluidos los gastos generales de GIASA -Epígrafe II.3.1-, trasladados a los contratistas.
(3) La adquisición de los terrenos no supuso desembolso para la Hacienda municipal. –Subepígrafe II.1.2.2-.
(4) Importe de ejecución del contrato, excluidos los costes trasladados al adjudicatario del contrato de redacción del proyecto de trazado y constructivo –Subepígrafe II.1.2.2-.
(5) Importe de ejecución del contrato, excluidos los costes realizados por cuenta del contratista–Subepígrafe II.1.2.2-.
(6) Importes estimados a partir de los costes totales del servicio, conforme a los criterios descritos en el Subapartado II.2.

Fuente: Elaboración propia, resumen de la información contenida en los Subapartados II1. y II.2.

II.3.1. Hacienda autonómica

Como se ha indicado en el Epígrafe II.1.2. de este Proyecto de Informe de Fiscalización, la gestión de las actuaciones necesarias para la construcción e instalación del tranvía se fue atribuyendo por la COPT a la empresa pública GIASA y a FFCCA, a partir de su creación en mayo de 2003. Estas entidades, a su vez, contrataban con terceros la ejecución de los trabajos. Todos los contratos celebrados por GIASA y por FFCCA para el establecimiento del tranvía de Vélez-Málaga fueron liquidados y las prestaciones contratadas y certificadas de conformidad fueron pagadas a los contratistas, sin que queden cantidades pendientes de liquidar ni de pagar.

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

Únicamente la primera de las resoluciones, fechada el 14 de octubre de 1999 y referida a la atribución a GIASA de la elaboración del Proyecto constructivo, especificaba el presupuesto de la actuación cuya realización se encargaba, indicándose en el resto de resoluciones de atribución –de 11 de octubre de 2002, 14 de julio de 2005 y 18 de junio de 2007- que *"resulta imposible la determinación previa del importe a transferir (…) para la realización de la actuación que se atribuye"*. No obstante, poco tiempo después de los encargos se procedía a la licitación del contrato, con indicación de su presupuesto[69].

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

- Respecto de las actuaciones encomendadas financiadas por la COPT, las resoluciones determinaban su financiación por esta mediante la atribución de fondos a las empresas públicas por el importe del presupuesto del contrato, y, en el caso de FFCCA, también por un importe adicional por gastos generales. Estas operaciones se imputaron indebidamente al capítulo VI, de inversiones reales del presupuesto, dentro de la Sección presupuestaria "Consejería de Obras Públicas y Transportes", Servicio "Gastos financiados con FEDER", a pesar de no contar con la financiación de dicho fondo estructural. Además, al tratarse de operaciones para la construcción de infraestructuras financiadas por la Junta de Andalucía con la finalidad de entregarlas gratuitamente al Ayuntamiento, en atención a su fondo económico, deberían haberse imputado presupuestariamente al capítulo VII de transferencias de capital[70].

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(Importes en euros)

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

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

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

- Todo el coste de las actuaciones atribuidas por la COPT a FFCCA para el establecimiento del tranvía de Vélez-Málaga que contaban con resoluciones en las que se determinaba su financiación por la primera, se acreditó para su reembolso. En este caso, la COPT cubría, junto al presupuesto de ejecución por contrata de las actuaciones, un adicional por gastos generales, fijado en el 4,14% -dirección de obra, control de calidad y ejecución de obra de la fase II- o en el

6% -obras de mejora de acceso a talleres-, dentro del margen fijado en las leyes anuales de presupuestos de la Junta de Andalucía[71]. Estos gastos ascendieron a más de 0,5 millones de euros, IVA incluido, con el siguiente detalle:

Cuadro 22. Gastos generales de FFCCA financiados por la COPT

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

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

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

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

  - GIASA financió el importe ejecutado en los contratos de dirección de la obra y en el de control de calidad de las obras, todos ellos de la fase I, con unos importes de 689.237,68 euros y 118.888,11 euros, respectivamente.

  - FFCCA, por su parte, asumió el modificado de la dirección de la obra en la fase II y la dirección de la obra de mejora del acceso a las cocheras, por importes de 57.976,72 euros y 70.000,00 euros, respectivamente.

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

II.3.2. Hacienda municipal

El Pleno del Ayuntamiento de Vélez Málaga aprobó las cuentas generales de los ejercicios 2007 a 2012, ambos inclusive, de forma simultánea, el 28 de octubre de 2016. Además, a la fecha de redacción del Anteproyecto de Informe de fiscalización, en enero de 2017, las cuentas referidas a los ejercicios 2006, 2013 y 2014 se habían formado, encontrándose en tramitación para su aprobación, habiendo tenido esta lugar respecto de las dos últimas con posterioridad, el 27 de enero y el 31 de marzo de 2017, respectivamente. A la fecha de este Proyecto de Informe, ninguna de las cuentas aprobadas se había rendido al Tribunal de Cuentas en cumplimiento de lo previsto en el artículo 223 del TRLRHL[72].

---

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

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

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

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

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

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

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

Fuente: Acuerdos del Ayuntamiento de Vélez-Málaga.

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

Durante el periodo fiscalizado, la entidad aprobó tres planes económicos: un plan económico-financiero de reequilibrio, para los ejercicios 2009 a 2011, aprobado por el Pleno el 28 de julio de 2008, ante el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria en la aprobación del presupuesto para 2008, al poner de manifiesto una necesidad de financiación de 6.000.000 euros. Además, se aprobaron sendos planes de ajuste, por el Pleno de la entidad, el 30 de marzo de 2012 y el 26 de septiembre de 2013, tras acogerse a las medidas extraordinarias para atender facturas de proveedores y acreedores, reguladas en los Reales Decretos-Ley 4/2012 y 8/2013[73], por importes respectivos de 29.276.087,91 y 6.087.679,63 euros. Igualmente, la entidad se había

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

acogido al mecanismo extraordinario de financiación previsto en el Real Decreto-Ley 8/2011[74], por importe de 2.695.029,48 euros, si bien en ese caso no se requería la aprobación de un Plan de ajuste.

Respecto a la contabilización de las operaciones que se derivan del contrato para la gestión del servicio público de transportes del que el servicio de tranvías y autobuses conforman una unidad, ha de indicarse que no se contabilizaron los ingresos del Ayuntamiento en concepto de tasa por la prestación del servicio mediante concesión, que hasta el ejercicio 2011 tenían la condición de ingreso público, produciéndose así, hasta ese ejercicio, una compensación de ingresos y gastos que impidió que el presupuesto informara sobre el coste íntegro del servicio, junto con el ingreso bruto obtenido por la recaudación de la tasa establecida para la venta de billetes y bonos. Con independencia de la compensación que correspondiera abonar al concesionario por la gestión de los servicios que se le encomendaba, las tasas deberían haberse imputado al presupuesto del Ayuntamiento por su importe devengado de forma íntegra.

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

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

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

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

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

El Ayuntamiento tampoco había contabilizado ni imputado al presupuesto de gastos ni de ingresos los derechos a su favor, por importe de 24.737,75 euros, más IVA, derivados de la revisión de

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

precios acordada en noviembre de 2014, que finalmente fueron contabilizados y abonados el 21 de abril de 2017, coincidiendo con la fecha de presentación por el Alcalde de las alegaciones al Anteproyecto de Informe.

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

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

(Importe en euros)

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

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

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

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

(Importe en euros)

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

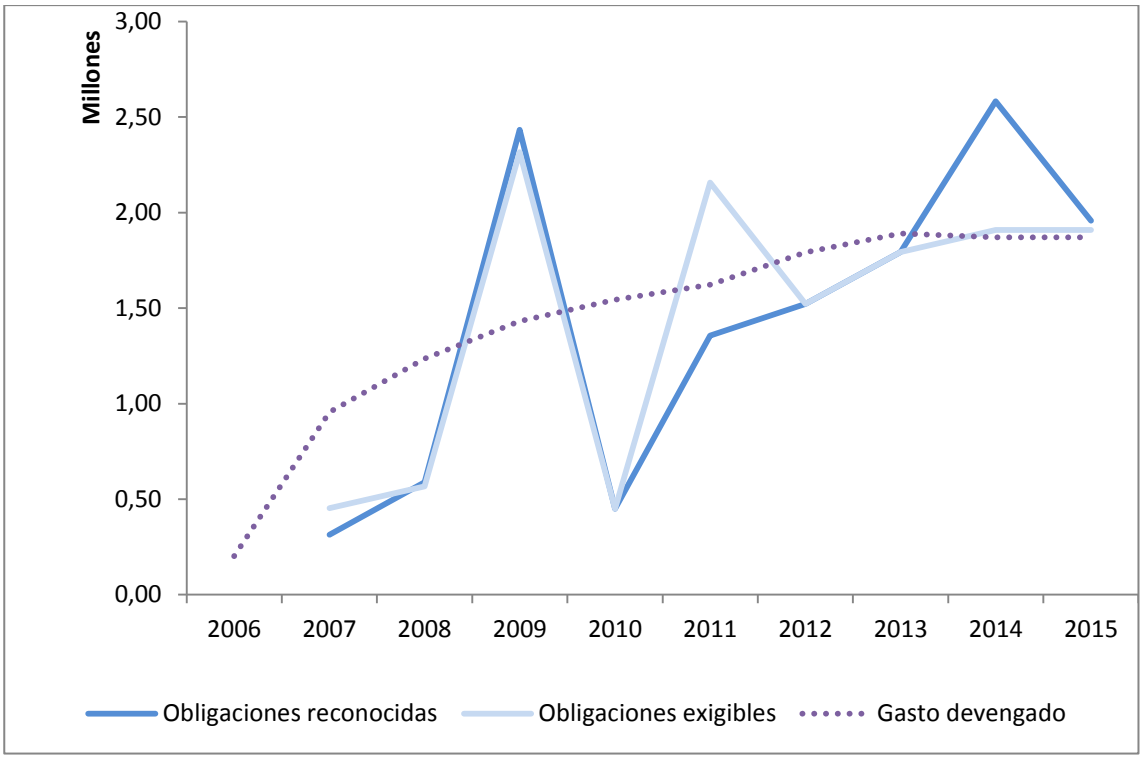
Fuente: Elaboración propia a partir de la contabilidad municipal y del registro de facturas.

Igualmente se imputaron a presupuesto, previo reconocimiento extrajudicial de crédito, por acuerdo en sesión del Pleno de 21 de septiembre de 2009, las facturas referidas a la subvención de diciembre de 2008 y la liquidación del año 2008, por importe de 20.271,72 euros y 550.499,89 euros, respectivamente, por tratarse, conforme al propio acuerdo, de gastos tramitados con incumplimiento del artículo 173.5 del TRLRHL, relativo a la limitación cuantitativa de los créditos.

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

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

(importes en millones de euros)



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

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

A este respecto, el Tribunal de Cuentas ha advertido en diversos informes de fiscalización[75] que la aprobación de expedientes de reconocimiento extrajudicial de créditos ha sido una solución utilizada reiteradamente por las entidades locales no obstante determinar el artículo 188 del TRLRHL que *"los ordenadores de gastos y pagos, en todo caso, y los interventores de las entidades locales cuando no adviertan por escrito su improcedencia, serán personalmente responsables de todo gasto que autoricen y de toda obligación que reconozcan, liquiden o paguen sin crédito suficiente"*. En este sentido, el Tribunal ha señalado que la utilización de este recurso no soluciona el problema de fondo ya que supone utilizar parte del crédito de un ejercicio para reconocer compromisos adquiridos en ejercicios precedentes, por lo que al final del año permanecen obligaciones del año corriente que no pueden contraerse en el presupuesto, en parte, porque los créditos se han utilizado para cubrir gastos de ejercicios anteriores, lo que provoca irremediablemente que se trasladen obligaciones al ejercicio siguiente, repitiéndose el efecto año tras año y, por consiguiente, manteniéndose o incrementándose el volumen de las obligaciones vencidas y exigibles pendientes de cancelación y de aplicación al presupuesto, con las consiguientes implicaciones para la sostenibilidad financiera de la entidad.

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

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

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

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

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

PCAP (cláusula 8), superior al previsto en la normativa ya citada, por lo que debería haberse liquidado por un importe superior.

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

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

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

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

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

(Importes en euros)

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

(1) En la actualización de la tarifa a 1,82 euros/viaje solo se habrían recogido los costes de la adquisición.

(2) Según consta en la propuesta, en la adjudicación se habrían recogido precios de las unidades móviles de tranvía distintos de los reales para que la oferta presentada en el procedimiento negociado cumpliese el requisito de que la rentabilidad del proyecto fuera superior al 4% durante los primeros diez años de concesión.

(3) Tarifa aprobada por acuerdo de Pleno de 29 de julio de 2011, que en el momento de formularse la propuesta de la concesionaria aún no se había producido.

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

Junto con los 28 céntimos debidos al incremento de costes por la ampliación del recorrido, el concesionario manifestó que la adquisición de la tercera unidad del tranvía se había incorporado a los costes retribuidos mediante tarifa, encontrándose pendiente de inclusión sus costes de mantenimiento y explotación, que calculaba en 59 céntimos por viajero de equilibrio. Adicionalmente, señalaba que en el plan económico-financiero que sirvió de base a la tarifa técnica calculada en la adjudicación se habían especificado unos precios de adquisición de los tranvías por debajo de los reales, resultando en una reclamación de aumento de tarifa de 10 céntimos por viajero. Finalmente, el retraso en los pagos de la Administración y los costes financieros que esto aparejaba se cuantificaban por el concesionario en un aumento de la tarifa técnica de 15 céntimos por viajero.

Compromisos adquiridos derivados de la inactividad del tranvía

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

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

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

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

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

El Ayuntamiento no ha realizado todos los trabajos necesarios de mantenimiento y conservación de las infraestructuras y unidades móviles del tranvía desde que asumió esta responsabilidad[76] hasta la actualidad[77]. El Ayuntamiento ha remitido al Tribunal de Cuentas estudios de agosto, septiembre y octubre de 2015, en los que se determina que, a esas fechas, para la puesta en marcha del tranvía, el arreglo de las deficiencias y desperfectos de la infraestructura tranviaria acumulados podrían ascender a un importe sin IVA, comprendido entre 1,5 y 1,7 millones de euros[78].

II.3.3. Hechos posteriores

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

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

El último de estos informes de la AOP, de 7 de octubre de 2016, calcula la tarifa técnica del servicio de transporte urbano de Vélez-Málaga, ante la alternativa de su explotación con una línea de tranvía, a la que se adscribirían cinco tranvías de menor capacidad -cuatro en servicio y uno en reserva- y con tres líneas de autobuses, con dos autobuses y dos microbuses, y estima las

---

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

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

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

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

aportaciones que soportarían tanto el Ayuntamiento como la Junta de Andalucía ante el eventual compromiso de que esta subvencionara el 40% del déficit de explotación del tranvía.

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

Considerando dichas tarifas, y suponiendo que se incorporase en el plan económico-financiero el coste de la puesta en marcha, el mencionado informe de octubre de 2016 estima que la aportación anual del Ayuntamiento –que calcula para 2018– para cubrir el déficit de la explotación ascendería a importes, sin IVA, que oscilarían entre 1.712.127 y 2.046.027 euros, mientras que la aportación anual de la Junta de Andalucía se encontraría entre 925.811 y 1.084.019 euros.

Según resulta de lo expuesto, la tarifa técnica del servicio de transporte pasaría de 1,87 euros/viaje -la aplicable durante el último periodo[79] en el que circuló el tranvía antes de su suspensión-, a unas tarifas que oscilarían entre 2,541 y 3,022 euros/viaje, lo que representa un incremento de las mismas de entre 0,671 y 1,142 euros/viaje, respectivamente. Además, las cifras del déficit de explotación del servicio de transporte referidas en el párrafo anterior, evidencian un aumento de entre un 73% y un 106% respecto del déficit del 2011 -último ejercicio completo durante el que circuló el tranvía-; ello siempre que se consiguiera alcanzar la demanda estimada en el estudio referido, pues, en caso contrario, dicho déficit de explotación sería aún mayor.

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

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

III. CONCLUSIONES

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

1ª. Al objeto de valorar la posible implantación de un tranvía en el municipio de Vélez-Málaga, se elaboraron informes y estudios previos a instancia de la Consejería de Obras Públicas y Transportes (COPT) de la Junta de Andalucía y del Ayuntamiento de la localidad. Dichos informes no compararon este medio de transporte con otros alternativos con distinta incidencia y viabilidad económico-financiera e impacto en la Hacienda pública. Tampoco prestaron atención específica a la viabilidad económica del servicio, salvo el *Informe provisional,* de junio de 1998, en el que se concluía que solo con los pagos de los viajeros y

[79] Septiembre de 2011 a junio de 2012.

con los ingresos complementarios de la organización prestadora, la cuenta de explotación del tranvía no llegaría a cubrir siquiera sus partidas ordinarias, libres incluso de cualquier amortización de infraestructura, instalaciones y material móvil. De este modo, se reflejaba la necesidad de intervención económica de las Administraciones Públicas para la configuración de un negocio financieramente rentable susceptible de atraer a los agentes del sector privado. Por su parte, el dictamen técnico emitido estimaba que la existencia del ramal al hospital constituía un empeoramiento del servicio y aumentaría los costes.

La ejecución de grandes proyectos de infraestructura de acuerdo con los principios de economía, eficacia y eficiencia en la toma de decisiones de gestión y en el uso de los recursos públicos, requiere que su selección se motive razonadamente en función de un análisis de alternativas existentes, a efectos de valorar aquella que sea más favorable y viable, lo que según resulta de los informes de que ha dispuesto este Tribunal de Cuentas, no tuvo lugar en el caso de la implantación del tranvía de Vélez-Málaga, con las consecuencias ulteriores que ello conllevó.

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

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

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

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

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

Siendo el objeto de las referidas entidades la realización de actuaciones competencia de la COPT, resulta cuestionable que estos entes instrumentales acudieran sistemáticamente, en

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

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

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

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

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

El Pleno del Ayuntamiento de Vélez-Málaga aprobó el 7 de mayo de 2001 el trazado del tranvía coincidente con una de las dos alternativas contenidas en el referido estudio, no habiéndose acreditado documentalmente las razones que motivaron finalmente la elección realizada.

El trazado del tranvía requería la adquisición de 56.114,35 m^2, lo que representaba un incremento de 26.695,25 m^2 respecto del trazado rectilíneo inicialmente previsto en el *Anteproyecto del tranvía entre Vélez-Málaga y Torre del Mar.* La adquisición de los terrenos no supuso desembolso para la Hacienda municipal.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

8ª. Finalizado el plazo de ejecución del contrato de redacción del proyecto de trazado y de construcción, y habiéndose entregado por el consultor el proyecto constructivo de la fase I, GIASA tramitó una modificación de dicho contrato, por importe de 104.132,01 euros, representativo del 42% del inicial, con objeto de llevar a cabo la redacción del proyecto de la fase II del tranvía. La modificación contractual ha de tener lugar durante la ejecución del contrato, cuando, por razón de interés público, hayan de modificarse los elementos que lo integran, no siendo procedente que se lleve a cabo cuando la prestación se ha ejecutado, como ocurrió en este caso. Además, no constan informes que motivasen la necesidad de la modificación y que justificasen el incremento del gasto derivado de la misma, lo que habría de concurrir teniendo en cuenta que el PCP disponía que el contrato solo podría modificarse por necesidades nuevas o causas imprevistas.

La última factura correspondiente a esta modificación contractual, se emitió dos días después de la formalización de la adenda y un año y medio antes de que se recepcionara el contrato, lo que evidencia que se pagó al contratista antes de que concluyeran los trabajos

objeto de contratación. Debe tenerse a este respecto en cuenta que el PCP disponía que los trabajos se abonarían mensualmente de acuerdo con las actividades acabadas y documentadas, por lo que no era posible que se pudieran efectuar abonos a cuenta de manera anticipada.

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

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

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

La valoración general de la obra ascendió a 8.791.830,36 euros, con un incremento del 26,88% respecto al presupuesto de adjudicación por contrata inicial aprobado y del 8,44% respecto al presupuesto del proyecto modificado. La liquidación del contrato incluyó algunas partidas que no constituían una alteración en el número de unidades realmente ejecutadas sobre las previstas en las mediciones del proyecto, sino que suponían nuevas actuaciones que hubieran requerido su tramitación mediante el correspondiente expediente de modificación y la previa aprobación por la COPT. (Subepígrafe II.1.2.3)

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

FFCCA la parte correspondiente a la prórroga del contrato, por 57.976,72 euros, al haberse prorrogado la ejecución de las obras por catorce meses.

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

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

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

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

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

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

La dirección de estas obras se contrató por 70.000 euros. La adjudicación de este contrato se llevó a cabo mediante procedimiento negociado sin publicidad, sin que se justificaran debidamente en el expediente las razones, entre las legalmente previstas, para el empleo del procedimiento y sin que se realizaran negociaciones con el licitador, lo que constituye un trámite esencial del mismo. No se emitió el acta de recepción de los trabajos, como hubiera requerido el artículo 110.2 del TRLCAP. (Subepígrafe II.1.2.4)

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

Asimismo, se aprobó provisionalmente el "*Proyecto de Implantación del Servicio de Transporte Público Urbano de Viajeros en Vélez-Málaga"*, en el que se definía el contenido del servicio –tres líneas de autobuses y una línea de tranvía servida por tres vehículos, uno de ellos de reserva–. La Intervención municipal no emitió opinión sobre el mismo como hubiera requerido la ley, al estimar que las estadísticas referentes a los dos factores de mayor importancia que definen la rentabilidad económica de este, como son las tarifas y el

número de usuarios, estaban indeterminados. No consta a este Tribunal de Cuentas que se emitiera un informe posterior en el que se efectuara un pronunciamiento sobre el Proyecto y, en particular, sobre las tarifas, a efectos de valorar la rentabilidad económica de la implantación del tranvía. La aprobación definitiva tuvo lugar el 5 de julio de 2004.

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

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

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

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

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

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

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

La UTE planteó en el procedimiento negociado la escasa rentabilidad del servicio y la necesidad de aumentar los ingresos, proponiendo elevar la tarifa técnica a 1,80 euros por viaje, sin IVA, u obtener alguna subvención de la Junta de Andalucía, o bien reducir costes mediante la disminución de frecuencias o posponiendo el establecimiento del sistema de asistencia a la explotación (SAE) hasta la puesta en funcionamiento de la fase II. Estas solicitudes respondían a la misma razón que dio lugar a que quedara desierto el concurso,

esto es, la no asunción para la oferta del licitador de la totalidad de los costes y prestaciones previstos en el proyecto primitivo, sin que, sin embargo, en el procedimiento negociado la oferta de la UTE fuera rechazada.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La recaudación de la tasa por el servicio público de transporte urbano se realizaba, como disponía el PCAP, por el concesionario como parte de su retribución. Dado el carácter de ingreso de derecho público que tenía la retribución de la prestación del servicio por gestión indirecta hasta la modificación de la Ley General Tributaria por la Ley de Economía Sostenible, en marzo de 2011, su recaudación no debería haberse cedido al concesionario del servicio. Por otra parte, tras dicha modificación, el Ayuntamiento no cambió la calificación de la referida tasa, como hubiera sido procedente, permaneciendo como tal en la actualidad.

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

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

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

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

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

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

No se reconoció al concesionario, sin embargo, el importe del diferencial de tarifa por liquidación entre enero y julio de 2011 y por la subvención de julio de 2011, tras la revisión de precios por el reconocimiento de la adquisición de la tercera unidad tranviaria. Por el primero de estos conceptos, el concesionario facturó 47.888,52 euros. Al no existir acuerdo

expreso al respecto ni constancia de la concreta negociación entre las partes prevista en el acuerdo del Pleno de 29 de julio de 2011, la factura fue devuelta al concesionario y anulada en el registro de facturas. En escrito de 2 de marzo de 2016 el concesionario reclamó su nueva inclusión en el registro, circunstancia que, a la fecha de redacción del Anteproyecto de Informe de fiscalización, no se había producido.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Efectos sobre la Hacienda autonómica

23ª. Las resoluciones de 11 de octubre de 2002, 14 de julio de 2005 y 18 de junio de 2007, por las que la COPT formalizó atribuciones para la construcción e instalación del tranvía a la empresa pública GIASA y, a partir de su creación en mayo de 2003, a FFCCA, estableciendo las actuaciones a desarrollar y su régimen de financiación, no especificaban el presupuesto de la actuación que se atribuía, señalando que resultaba imposible su determinación previa. No obstante, poco tiempo después de los encargos, se procedía a la licitación del contrato con indicación del presupuesto.

Mediante esta práctica la COPT realizaba el encargo y los entes instrumentales aprobaban los expedientes de contratación y procedían a la apertura del procedimiento de licitación sin disponer la COPT de la preceptiva fiscalización previa y sin aprobarse el gasto presupuestario que se autorizaba, contraviniendo con ello la normativa de contratación y la de ejecución del presupuesto. (Epígrafe II.3.1)

24ª. El coste total de preparación del proyecto y construcción del tranvía cuya financiación correspondió a la Junta de Andalucía ascendió a 35.831.727,12 euros, es decir, un importe muy superior a los 19.061.884,73 euros que se comprometía en los Convenios referenciados en la Conclusión 2ª. Del mencionado coste total, el 97% se financió por la COPT y el 3% restante, al no contar con financiación de esta, fue asumido directamente por GIASA y FFCCA, soportando periódicamente estas entidades unos gastos financieros cuyo importe variaba en función de la deuda de la Administración autonómica con ellas. En dicho coste total no se incluyen los gastos generales de GIASA y de FFCCA, por un importe de 2.562.613,31 euros, que fueron financiados por la COPT.

Respecto de estos gastos generales, GIASA facturó a sus propios contratistas un porcentaje sobre el importe de adjudicación de los contratos de redacción del proyecto constructivo, de prospecciones geotécnicas y de ejecución de las obras de la fase I, con la finalidad de financiar sus gastos de funcionamiento. Así, estos cargos pasaban a formar parte de los costes del contrato para los contratistas, que habrían de repercutirlos en el precio final de sus ofertas. En el caso de FFCCA, la COPT cubría, junto al presupuesto de ejecución por contrata de las actuaciones, un porcentaje adicional por gastos generales, entre el 4,14% y en el 6%, dentro del margen fijado en las leyes anuales de presupuestos de la Junta de Andalucía.

Al haberse incluido en los gastos presupuestarios de cada proyecto de obra de la COPT una parte dedicada a la financiación de sus empresas públicas, así como al haberse financiado parte de los costes de las obras directamente por las empresas, aun cuando no tuvo incidencia en los Presupuestos de la Junta de Andalucía, la información que ofrecía la contabilidad de la Comunidad autónoma no refleja fielmente la financiación de las empresas, ni informaba adecuadamente sobre el coste de los proyectos. Además, los gastos asumidos por la COPT se imputaron incorrectamente al capítulo VI, de inversiones reales del presupuesto, dentro de la Sección presupuestaria “Consejería de Obras Públicas y Transportes”, Servicio “Gastos financiados con FEDER”, pues no solo no contaban con la financiación de dicho fondo estructural, sino que, en atención a su naturaleza económica, deberían haberse imputado presupuestariamente al capítulo VII, de transferencias de capital, por tratarse de operaciones para la construcción de infraestructuras financiadas por la Junta de Andalucía con la finalidad de entregarlas gratuitamente al Ayuntamiento. (Epígrafe II.3.1)

25ª. Todos los contratos celebrados por GIASA y por FFCCA para el establecimiento del tranvía de Vélez-Málaga fueron liquidados y las prestaciones contratadas y certificadas de conformidad se pagaron a los contratistas, sin que queden cantidades pendientes.

Ambas entidades habían acreditado ante la COPT las actuaciones que contaban con resoluciones en las que se determinaba su financiación por esta, encontrándose a la fecha

de redacción del Anteproyecto de Informe de fiscalización pendiente pago a FFCCA por la COPT 8.732,15 euros, cuya obligación ya había sido reconocida, correspondientes al contrato de control de calidad de las obras de la fase II. (Epígrafe II.3.1)

Efectos sobre la Hacienda municipal

26ª. El Pleno del Ayuntamiento de Vélez-Málaga aprobó el 28 de octubre de 2016, de forma simultánea, las cuentas generales de los ejercicios 2007 a 2012. Las cuentas referidas a los ejercicios fiscalizados 2006, 2013 y 2014 no habían sido aprobadas a la fecha de redacción del Anteproyecto de Informe de fiscalización, habiendo tenido estas lugar respecto de las dos últimas con posterioridad, el 27 de enero y el 31 de marzo de 2017, respectivamente. Ninguna de las cuentas había sido rendida al Tribunal de Cuentas, incumpliendo con ello lo previsto en el artículo 223 del TRLRHL.

Se observa, igualmente, un retraso generalizado en la aprobación de los presupuestos de la entidad y su liquidación, habiéndose prorrogado los del ejercicio 2009 durante los ejercicios 2010 y 2011, en los que no se aprobó presupuesto. (Epígrafe II.3.2)

27ª. El Ayuntamiento no contabilizó ni imputó a su presupuesto los ingresos en concepto de tasa por la prestación mediante concesión del servicio de transporte urbano de viajeros, que hasta el ejercicio 2011 tenían la condición de ingreso público, produciéndose así, hasta ese ejercicio, una compensación de ingresos y gastos que impidió que el presupuesto informara sobre el coste íntegro del servicio, junto con el ingreso bruto obtenido por la recaudación de la tasa establecida para la venta de billetes y bonos. Aquellos ingresos deberían haberse imputado al presupuesto del Ayuntamiento por su importe devengado de forma íntegra.

28ª. Tampoco se reflejó en la contabilidad municipal la financiación por la empresa adjudicataria del contrato de concesión del servicio público, de la obligación de indemnización por la resolución de la concesión administrativa de transporte público preexistente, cuyo importe, 1.970.000 euros, se amortizaría, junto con los demás costes, por medio del sistema de retribución al concesionario del servicio previsto en el PCAP, a lo largo de su vigencia, como uno de los conceptos que integraban el cálculo de la tarifa técnica, de modo que se incluía en el contenido de este contrato una prestación que no formaba parte de la gestión del servicio público y que constituía, una financiación al Ayuntamiento, deudor de la misma. El Ayuntamiento, no obstante ser el responsable ante el concesionario, no disponía de ningún documento que permitiera acreditar que la indemnización hubiera sido satisfecha.

A la fecha de redacción del Anteproyecto de Informe de fiscalización, el Ayuntamiento había contabilizado, con incidencia en el capítulo IV de transferencias corrientes de su presupuesto de gastos, las facturas emitidas por el concesionario referidas a la prestación del servicio municipal de transportes en el periodo fiscalizado, que habían sido aceptadas, por un importe total de 12.544.475,86 euros, con una representatividad anual media de un 2% de las obligaciones corrientes del Ayuntamiento. El 8% del importe total fue imputado a presupuestos de ejercicios posteriores a los de su vencimiento, incumpliendo el principio de anualidad presupuestaria, siendo precisa la aprobación extrajudicial de crédito por el Pleno de la entidad. (Epígrafes II.1.3., II.2.4 y II.3.2).

29ª. La recepción del servicio y su conformidad se ha verificado por el Ayuntamiento, en la mayoría de los casos, en menos de 30 días desde la emisión de las facturas. Únicamente se observan demoras significativas en la aceptación de facturas emitidas los primeros meses de funcionamiento del tranvía, entre octubre de 2006 y abril de 2007, donde el Ayuntamiento tardó entre 186 y 44 días, respectivamente, para su recepción, así como en relación con la tercera unidad tranviaria. Además, a la fecha de redacción del Anteproyecto de Informe de fiscalización se encontraban pendientes de pago obligaciones reconocidas en el ejercicio 2014, por un importe de 100.646,08 euros, en concepto de atrasos de la tercera unidad tranviaria.

Se observa una importante demora en los pagos de las obligaciones del servicio, habiendo transcurrido de media 253 días desde la recepción de las facturas y 131 días desde el reconocimiento presupuestario de la respectiva obligación, como consecuencia de un incumplimiento generalizado del plazo de pago de dos meses desde la recepción del servicio, previsto en el artículo 99.4 del TRLCAP. Este plazo únicamente se observó en relación con facturas representativas del 15% del importe total facturado por la prestación del servicio durante el periodo fiscalizado y ha supuesto el abono de intereses de demora por importes de 172.849,59 euros y 43.966,63 euros, imputados al presupuesto del ejercicio 2011 y 2017, respectivamente.

No se han reconocido los intereses de demora que, conforme al citado artículo 99.4 TRLCAP, correspondería abonar en relación con facturas, por 6.361.024,72 euros, referidas al servicio prestado en los ejercicios fiscalizados, pagadas con posterioridad al 31 de diciembre de 2011 con una demora superior a dos meses.

Por otra parte, se ha detectado la existencia de costes no asumidos por el Ayuntamiento y que se pusieron de manifiesto con ocasión del estudio por la puesta en explotación de la fase II del tranvía. Los mismos reflejan un riesgo para la Hacienda municipal, que podría materializarse en caso de que llegaran a reconocerse por este, siendo el principal el coste de mantenimiento y explotación de la tercera unidad del tranvía. (Epígrafe II.3.2)

30ª. El Ayuntamiento no ha realizado hasta la fecha todos los trabajos necesarios de mantenimiento y conservación de las infraestructuras y unidades móviles de que era responsable, con el consiguiente deterioro de los activos. (Epígrafe II.3.2)

IV. RECOMENDACIONES

En este apartado se incluyen un conjunto de recomendaciones a la vista de las incidencias que han resultado de la contratación celebrada para la construcción de las infraestructuras, la implantación y la puesta en funcionamiento del tranvía de Vélez-Málaga, de su mantenimiento y de la suspensión del servicio de transporte tranviario, así como de la repercusión de su gestión sobre la hacienda del municipio, con el objeto de contribuir a la mejora de la actividad en estas áreas de gestión:

1. Con carácter previo a la toma de decisiones y a la ejecución de grandes infraestructuras para la prestación de servicios públicos en los municipios y, en particular, el relativo al transporte público de viajeros, las entidades públicas deben llevar a cabo estudios técnicos y económicos rigurosos. En dichos estudios habrán de analizarse comparativamente las posibles alternativas existentes y valorarse que la elegida es la opción más adecuada en su conjunto para satisfacer las necesidades públicas; que resulta viable en cuanto a su construcción y gestión en términos de sostenibilidad económico-financiera, social y medioambiental, y que garantiza la observancia de los principios de economía, racionalidad y eficiencia en la gestión del gasto público.

   En el caso de que intervengan varias Administraciones en la ejecución de dicho tipo de proyectos y que estos vayan dirigidos al establecimiento de infraestructuras para la prestación de un servicio público cuya titularidad corresponda a una de ellas, deberían justificarse suficientemente las razones que fundamentan su ejecución y financiación sustancial por la otra Administración. Asimismo debería asegurarse la disponibilidad por parte de las distintas Administraciones implicadas en el correspondiente proyecto, de recursos suficientes para su financiación y mantenimiento sin comprometer el equilibrio financiero de las entidades responsables de su pago.

   Estas cautelas deberían tenerse especialmente en cuenta en relación con el tranvía de Vélez-Málaga, debiendo fundamentarse las decisiones que sobre el mismo se adopten en análisis rigurosos sustentados en estudios de demanda realistas, en los que se examinen los distintos escenarios posibles, habiendo de valorarse y ponderarse el alcance e impacto de los incrementos de la tarifa técnica y la posible incidencia en esta de la eventual inclusión en ella

de aquellos costes cuyo reconocimiento se solicitó por el concesionario con ocasión de la puesta en marcha de la fase II del tranvía. Habrían de evaluarse, igualmente, la sostenibilidad del servicio y la racionalidad del gasto que genere, así como su impacto sobre la Hacienda pública.

2. Deberían concretarse en los expedientes contractuales los datos tenidos en cuenta para la determinación de los presupuestos que se tramiten, a fin de acreditar que se han calculado de acuerdo con el precio general del mercado. Asimismo, los pliegos de cláusulas administrativas particulares deberían establecer los criterios de adjudicación con claridad y precisión, especificando en mayor medida los extremos objeto de valoración en los mismos, coherentemente con los principios de publicidad, transparencia y objetividad informadores de la contratación pública. De este modo las empresas interesadas en la licitación podrán conocerlos adecuadamente con suficiente antelación para preparar las ofertas de acuerdo con sus posibilidades, los requerimientos y las necesidades específicas de las entidades contratantes.

3. Deberían explicarse y motivarse suficientemente los informes técnicos de valoración de las ofertas de los licitadores, de modo que pueda examinarse de forma adecuada y transparente que las puntuaciones han sido otorgadas con sujeción a los principios de objetividad y transparencia.

4. Habría de observarse un mayor rigor en la tramitación de las fases de preparación y adjudicación de los contratos que se celebren, a fin de evitar modificaciones en los mismos derivadas de deficiencias en dichas fases o de causas que no respondan a las previstas legalmente o a las estipuladas en los pliegos y que, frecuentemente, implican incrementos de costes y desviaciones temporales que desvirtúan las condiciones en las que fueron originariamente licitados. Asimismo, cuando los expedientes contractuales se tramiten por el procedimiento negociado, habrían de definirse adecuada y suficientemente los aspectos sobre los que las negociaciones hayan de tener lugar a fin de que las mismas se ciñan exclusivamente a dichos aspectos.

   Todo ello redundará en la mejora de la economía y en la eficacia de la gestión de los recursos públicos, así como en beneficio de los principios de igualdad, transparencia y objetividad que han de presidir la contratación administrativa.

5. Debería valorarse por la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía la conveniencia de crear y mantener entes instrumentales que tengan atribuida la realización de actuaciones propias de la competencia de aquella, cuando dichos entes acudan de manera sistemática y reiterada a la contratación externa para ejecutar los trabajos que tienen asignados.

6. Deberían adoptarse por la Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía las medidas necesarias para que sus cuentas informen adecuadamente sobre la financiación de las empresas que tenga adscritas, así como sobre el coste íntegro de los proyectos de los que sea responsable.

7. En atención a que la prestación del servicio de transporte público se realiza en régimen de gestión indirecta por un concesionario, debería revisarse por el Ayuntamiento de Vélez-Málaga la calificación como tasa de la contraprestación exigida a los usuarios del servicio.

8. El Ayuntamiento de Vélez-Málaga debería considerar la inclusión de los servicios nocturnos y especiales como parte de la concesión del servicio de transportes.

9. El Ayuntamiento de Vélez-Málaga debería implementar las medidas procedimentales necesarias para garantizar que el control del contrato de gestión del servicio público se realice

atendiendo a las diversas modalidades del mismo previstas en el clausulado del pliego de cláusulas administrativas particulares.

10. Deberían establecerse por el Ayuntamiento procedimientos internos específicos que garanticen que se lleva a cabo la necesaria actualización periódica de la tarifa técnica, de modo que no se dé lugar a que hayan de reconocerse y pagarse atrasos en favor del contratista.

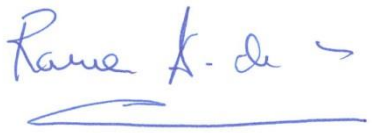
    Asimismo, esta entidad habría de disponer mecanismos y protocolos de actuación que aseguren el pago en plazo de las obligaciones por el servicio de transporte municipal, evitando que se generen intereses de demora.

11. El Ayuntamiento debería implantar los mecanismos y procedimientos internos necesarios para asegurar que el proceso de elaboración, aprobación y rendición de sus cuentas generales se realice en plazo, al objeto de que estas sirvan óptimamente a los fines de la contabilidad pública local previstos en el artículo 205 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, y en especial al de suministrar la información económica y financiera necesaria para la toma de decisiones, así como el de posibilitar el ejercicio de los controles de legalidad, financiero y de eficacia.

12. El Ayuntamiento habría de observar un mayor rigor en la gestión presupuestaria, con estimaciones realistas que permitan asegurar la existencia de crédito adecuado y suficiente para el abono de obligaciones repetitivas, sin acudir con regularidad al procedimiento excepcional de reconocimiento extrajudicial de crédito.

Madrid, 30 de mayo de 2017

EL PRESIDENTE



Ramón Álvarez de Miranda García

ANEXOS

REVISIÓN DE LA CUANTIFICACIÓN DEL LUCRO CESANTE POR LA RESOLUCIÓN DE LA CONCESIÓN ADMINISTRATIVA DE AUTOBUSES PREEXISTENTE

(importes en euros)

	Cálculo concesionario[1]			Cálculo Tribunal de Cuentas		
INGRESOS	**Ingresos brutos**	**IVA 7%**	**Ingresos netos**	**Ingresos brutos**	**IVA 7%**	**Ingresos netos**
Línea Torre del Mar / Vélez-Málaga	555.205,81	36.322	518.883,93	555.205,81	36.322	518.883,93
Línea Caleta de Vélez / Vélez-Málaga				78.424,00	5.131	73.293,46
"Otros servicios"	149.922,65	9.808	140.114,63	149.922,65	9.808	140.114,63
Total ingresos anuales	**705.128,46**	**46.130**	**658.999**	**783.552,46**	**51.260,44**	**732.292,02**
COSTES	**Coste por km.**	**Km. anuales**	**Total en ú**	**Coste por km.[2]**	**Km. anuales**	**Total en ú**
Línea Torre del Mar / Vélez-Málaga	2,18	186.690	406.984,20	2,19	186.690	408.851,10
Línea Caleta de Vélez / Vélez-Málaga				2,19	81.432	178.336,08
(A) Coste directo anual	**2,18**	**186.690**	**406.984,20**	**2,19**	**268.122,00**	**587.187,18**
Gtos. Comerciales línea Torre del Mar				0,317155	186.690	59.209,67
Gtos. Comerciales línea Caleta de Vélez				0,317155	81.432	25.826,57
Gtos. Administración línea Torre del Mar				0,250716	186.690	46.806,17
Gtos. Administración línea Caleta de Vélez				0,250716	81.432	20.416,31
(B) Coste total anual			**406.984,20**			**739.445,89**
Diferencia A (Beneficio anual sobre coste directo)			**252.014,36**			**145.104,84**
Diferencia B (Beneficio anual sobre coste total)			**252.014,36**			**-7.153,87**

(1) Valoración realizada por el concesionario en escrito de 9 de octubre de 2002.

(2) Valoración del coste del Kilometro de la línea Torre del Mar/Vélez-Málaga, detallado en escrito del concesionario de octubre de 2002, con las correcciones de costes realizadas por el propio concesionario con ocasión de las alegaciones presentadas por este ante la Dirección General de Transportes de Andalucía el 14 de julio de 2004.

Fuente: Elaboración propia en base a la valoración del concesionario de 9 de octubre 2002, datos adicionales aportados por el propio concesionario a la Junta de Andalucía en escrito de 14 de julio 2004, e informe del Interventor de 5 de noviembre de 2004.

ALEGACIONES FORMULADAS

RELACIÓN DE ALEGACIONES RECIBIDAS

1. Alegaciones formuladas por el Consejero de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía y Presidente de la Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía

2. Alegaciones formuladas por la que fuera Consejera de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía y Presidenta de la Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía de enero a junio de 2015

3. Alegaciones formuladas por la que fuera Consejera de Obras Públicas y Vivienda y Presidenta del Ente Público Ferrocarriles y de la Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía de abril de 2009 a octubre de 2010

4. Alegaciones formuladas por el que fuera Consejero de Obras Públicas y Presidente del Ente Público Ferrocarriles de la Junta de Andalucía de enero a abril de 2008, y de julio de 2008 a abril 2009

5. Alegaciones formuladas por la que fuera Consejera de Obras Públicas y Presidenta del Ente Público Ferrocarriles de la Junta de Andalucía de abril a julio de 2008

6. Alegaciones formuladas por la que fuera Consejera de Obras Públicas y Transportes y Presidenta de la Sociedad Gestión de Infraestructuras de Andalucía, S.A. y del Ente Público de Gestión de Ferrocarriles Andaluces de abril de 2000 a abril de 2008

7. Alegaciones formuladas por el que fuera Consejero de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía y Presidente de la Sociedad Gestión de Infraestructuras de Andalucía, S.A. de agosto de 1994 a abril de 2000

8. Alegaciones formuladas por el Alcalde del Ayuntamiento de Vélez-Málaga

9. Alegaciones formuladas por el que fuera Alcalde del Ayuntamiento de Vélez-Málaga en los periodos junio de 2007 a octubre de 2008 y de junio de 2011 a junio de 2015

10. Alegaciones formuladas por el que fuera Alcalde del Ayuntamiento de Vélez-Málaga en el periodo agosto de 1996 a junio de 2007

ALEGACIONES FORMULADAS POR EL CONSEJERO DE FOMENTO Y VIVIENDA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA Y PRESIDENTE DE LA AGENCIA DE OBRA PÚBLICA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

JUNTA DE ANDALUCIA

CONSEJERÍA DE FOMENTO Y VIVIENDA
La Vicecconsejera

21.04.17 CORREOS 41-SUC.14 NERVION

SALIDA
JUNTA DE ANDALUCIA
CONSEJERÍA DE FOMENTO Y VIVIENDA
21 ABR. 2017
Registro General Viceconsejería 4221 3 Sevilla

Sra. Dña. María José de la Fuente y de la Calle
Consejera del Tribunal de Cuentas
C/ José Ortega y Gasset n.º 100
28006 Madrid

TRIBUNAL DE CUENTAS
Registro General
ENTRADA (JOG)
Nº Reg 3013 /RG 25939
24-4-2017 12:33.50

Sevilla, a 21 de abril de 2017

Estimada Consejera:

En contestación a su escrito de 20 de marzo de 2017, mediante el cual remitía el "Anteproyecto de Informe de Fiscalización del desarrollo, mantenimiento y gestión del tranvía de Vélez-Málaga", se remiten las alegaciones correspondientes, así como los anexos con la documentación referenciada, en soporte digital.

Por problemas técnicos no ha podido enviarse la documentación por el tramitador de ese Tribunal en el día de hoy. Se enviará la misma el próximo lunes día 24 de abril de 2017.

Un saludo,

La Viceconsejera de Fomento y Vivienda
P.A. Art. 3.1. Decreto 211/2015 de 14 de julio.
BOJA n.º 89 de 15 de julio de 2015.

Fdo.: María Nieves Masegosa Martos

TRIBUNAL DE CUENTAS
DPTO. ENTIDADES LOCALES
Fecha:
N.º 31991
ENTRADA

ALEGACIONES AL ANTEPROYECTO DE INFORME

ALEGACION Nº1

Nº PÁGINA	**92**

TEXTO QUE SE ALEGA	

III.1 Conclusiones relativas a los contratos para la construcción, instalación y explotación del sistema tranviario de Vélez-Málaga

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

La ejecución de grandes proyectos de infraestructura de acuerdo con los principios de economía, eficacia y eficiencia en la toma de decisiones de gestión y en el uso de los recursos públicos, requiere que su selección se motive razonadamente en función de un análisis de alternativas existentes, a efectos de valorar aquella que sea más favorable y sostenible, lo que no tuvo lugar en el caso de la implantación del tranvía de Vélez-Málaga, con las consecuencias ulteriores que ello conllevó.

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

ALEGACIÓN	

Primero: Marco general

En cuanto a la falta de motivación de la implantación del tranvía, aparte de los propios términos de la exposición y cláusulas de los convenios suscritos, cabe señalar que, como más adelante se detalla, los documentos de planificación de la Junta de Andalucía vigentes en ese momento ya apostaban por ñ*la potenciación del transporte público de viajeros a fin de incrementar el uso de este modo de transporte en relación con el transporte privado*ò. Ya en aquel momento se recogía que ñ*la búsqueda de soluciones*

*de incremento de oferta viaria, en condiciones adecuadas de capacidad y tiempos de recorrido**é** se revela como inviable**ò**.*

En este marco y, tal y como se recoge en los convenios que se firmaron, la apuesta que se realiza es la ***ñ**búsqueda de un transporte moderno, mas rápido y de mayor confort y ecológico**ò*** planteamientos que, iniciados en ese momento, se confirmaron con el libro blanco de transportes de UE de 2001, y que actualmente son básicos en la planificación de la movilidad actual a nivel de Andalucía, España y Europa. Si por algo se caracteriza el transporte público en Europa es por la presencia del tranvía en la estructura urbana de numerosas áreas metropolitanas. El tranvía está presente en más de 280 ciudades europeas, circulando sobre 11.000 km de vías. En Europa el 60% de las ciudades de más de 150.000 habitantes disponen de un transporte urbano ferroviario y el tranvía forma parte del 80% de las redes de transporte urbano.

Tras un periodo de cierre de líneas, desde 1984 el tranvía ha tenido un crecimiento vertiginoso en toda Europa. Más de 70 ciudades han inaugurado nuevas redes de tranvía o están construyéndolas (Dublín, Munich, Frankfurt, Burdeos, Estrasburgo, Berlín, Viena, Praga, Ámsterdam, Atenas, Budapest, Milán, Roma, Zurich, Lisboa, Zaragoza, Estambul, Oslo). La reintroducción del tranvía en Europa ha contado con una enorme aceptación ciudadana. En todas las ciudades donde el tranvía tiene una fuerte implantación urbana, sea por tradición o por haberse reintroducido, el uso del transporte público se ha incrementado notablemente respecto a la media de otras ciudades.

A este renacer tan espectacular tampoco hemos sido ajenos en España, y podemos sumar unas 30 ciudades españolas en las que ya están funcionando los tranvías, se están construyendo líneas o se proyectan o debate acerca de su viabilidad. En efecto, los tranvías funcionan ya, por orden cronológico de implantación, en Valencia, Bilbao, Alicante, Barcelona, Parla, Madrid, Tenerife, Murcia o Vitoria.

De hecho, Andalucía es uno de los ejemplos más destacados dentro de las regiones europeas en la puesta en marcha simultánea de este tipo de infraestructuras y servicios en los ámbitos de Sevilla (metro de Sevilla y tranvía), Málaga (metro de Málaga y tranvía de Vélez Málaga), Granada (metro de Granada), Bahía de Cádiz (tren-tranvía) y Jaén (tranvía).

En el concreto ámbito andaluz, el tranvía de Vélez Málaga-Torre del Mar se concibió como un proyecto pionero para el desarrollo de modernas infraestructuras y servicios de transporte público colectivo que sirvió de base para la puesta en marcha en Andalucía de una potente política de transporte público basada en metros y tranvías que se ha llevado a cabo en ámbitos metropolitanos de la Comunidad Autónoma.

Segundo: Particularidades de Vélez-Málaga como municipio idóneo para la implantación de un proyecto piloto

En primer lugar, decir que la selección del proyecto del tranvía de Vélez Málaga respondió a una demanda municipal formulada mediante petición expresa (como el propio Anteproyecto de informe indica en la página 6 epígrafe II.1.1.1), que pretendía dar respuesta al déficit de servicios de transporte público colectivo y que permitiera solventar problemas específicos derivados de la estructura territorial del ámbito.

De hecho, el propio Plan General de Vélez Málaga (1996), destacaba la importancia que revestía la recuperación del tranvía en atención a sus beneficios medioambientales y su mayor seguridad y rentabilidad. Así el artículo 129 del Plan establecía que "*La potenciación de medios de transportes colectivos es básica en orden a aumentar la calidad de vida de las ciudades. Dentro de los mismos adquiere una nueva importancia la recuperación del tranvía por sus implicaciones medioambientales, seguridad y rentabilidad; además de su indudable atractivo por recuperar un medio que pertenece a la memoria histórica de gran parte de la población. La comunicación entre los núcleos de Vélez-Málaga y Torre del Mar mediante tranvías cuyo trazado discurre sensiblemente por el antiguo recorrido del ferrocarril es el objetivo del Plan Especial*".

En este marco, se plantea el desarrollo de este proyecto de carácter pionero, carácter éste que es destacado tanto en el convenio marco de 1998 como en el convenio de 2002.

Contribuyen a la selección de este municipio en el marco de la referida experiencia piloto, algunos de los elementos principales que caracterizan el municipio de Vélez Málaga, cuales son:

- Un sistema de asentamientos en el que el núcleo urbano principal se sitúa en el interior y los desarrollos urbanos más vinculados al turismo se localizan en la costa (Torre del Mar). En particular, hay que tener en cuenta el superior ritmo de crecimiento poblacional de Torre del Mar (que alcanza más de 20.000 habitantes), población que se triplica en temporada de verano.
- Esta separación entre los núcleos urbanos (característica por otra parte de muchos municipios costeros andaluces) genera la necesidad de articularlos adecuadamente mediante infraestructuras y servicios de transporte que logren reducir el predominio casi exclusivo de la movilidad en vehículos privados.
- Entre ambos núcleos, además, se generan barreras transversales debido a las potentes infraestructuras viarias del litoral que generan una mayor dificultad de articulación y comunicación en sentido norte sur.
- Esta infraestructura de transporte se concibe, a su vez, como un potente elemento para la ordenación de los desarrollos urbanos al conectar equipamientos locales y supramunicipales ubicados principalmente en Vélez- Málaga y las áreas de desarrollo urbano de Torre del Mar y las futuras, permitiendo dotar al municipio de un servicio de transporte público suficientemente capaz para favorecer una movilidad más sostenible y ordenada.
- Como ámbito litoral y conectado con el área metropolitana de Málaga, el municipio se caracteriza por una intensa dinámica demográfica y económica sustentada en el desarrollo de las actividades turísticas y de las agriculturas intensivas que, tal como se recoge en los sucesivos documentos de ordenación territorial de la Junta de Andalucía, plantean especiales problemas de cara a lograr un desarrollo urbano ordenado y sostenible basado en el modelo de ciudad compacta que minimice los crecimientos diseminados.

- El tranvía soluciona -además- el problema de movilidad en el acceso de los residentes de Vélez-Málaga a la playa, evitando colapsos circulatorios y de aparcamiento de vehículos privados.

Por tanto, el desarrollo del tranvía de Vélez Málaga se concibe como una propuesta que se ajusta, no sólo a las necesidades específicas del municipio, sino que -como más adelante se expone- se inserta plenamente en el marco de los criterios de planificación territorial y ambiental de la Junta de Andalucía que atienden al contexto socioeconómico, urbanístico, infraestructural y medioambiental. Con todo ello, se articulan los núcleos urbanos del municipio hasta el punto de convertirse el tranvía en una solución adecuada a los discursos que exigían la segregación de Torre del Mar como única forma de contar con servicios fundamentales.

En este sentido hay que señalar que el tranvía ha supuesto recuperar parcialmente un servicio ferroviario histórico. La Compañía de los Ferrocarriles Suburbanos de Málaga, creada en 1905, desarrolló una red ferroviaria de vía estrecha que conectaba Málaga capital hacia el oeste con Alhaurín el Grande y Coín y hacia el este hasta Torre del Mar, Vélez Málaga y Ventas de Zafarraya. El cierre de estas líneas se produjo en 1960 (entre Vélez Málaga y Ventas de Zafarraya) y en 1968 (entre Torre del Mar y Vélez Málaga).

Así, la idoneidad del tranvía como solución de movilidad entre Vélez Málaga y Torre del Mar cuenta con antecedentes que se remontan a la concesión otorgada mediante Real Orden de 1883, aunque no llegara a materializarse sin embargo sí llegó a inaugurarse el tren de cremallera que unía Vélez Málaga con Torre del Mar en 1908, sobre una concesión otorgada por Real Orden de 12 de julio de 1906.

Hay que tener en cuenta, que en los años 60 del siglo XX se instaló una política de general desmantelamiento de tranvías y trenes de cremallera en toda España que, no obstante, no pudo evitar que la impronta de la infraestructura del tranvía y de trenes de cremallera hubiera ya incidido en el modelo de ciudad a través de la conversión de determinados suelos en viarios y del crecimiento residencial y de usos productivos a sus veras. En concreto, la línea Málaga-Vélez Málaga fue la última en cerrar, el 22 de abril de 1968.

Además de lo anterior, el tranvía de Vélez Málaga, al discurrir por el corredor ferroviario existente, aprovechó esta inercia histórica, siendo un factor importante de su eficiencia como modo de transporte.

A partir de estas razones y en estos términos se planteó el desarrollo de este proyecto que se consideraba un ñ*Proyecto estratégico de una experiencia pionera para su futuro desarrollo en otros ámbitos territoriales***ò**. Debido a este carácter, las actuaciones que se realizaron para desarrollar este sistema de transporte fueron consideradas como una experiencia piloto ***ñ****que dará la medida de futuras implantaciones similares en otros ámbitos territoriales de Andalucía***ò***;* en efecto, el valor de la infraestructura que se construyó debía medirse en dos ámbitos que cubrían dos tipos de necesidades, una inmediata y la segunda, mediata. La finalidad inmediata atendía a la satisfacción de las necesidades de movilidad concretas del municipio de Vélez Málaga, según se explicará; la finalidad mediata consistía en poder apreciar (desde la práctica):

- La funcionalidad, eficacia y eficiencia del tranvía como modo de transporte en sí mismo considerado y en su interrelación con los demás modos de transportes existentes, tanto públicos (líneas de autobuses y taxis) como privados (automóviles). Además, ello permitiría contar con datos que permitieran realizar estudios comparados con los que ofrecen otros modos alternativos.
- Las concretas ventajas medioambientales que derivan de la puesta en funcionamiento de modos de transporte sostenibles.
- La incidencia que la construcción y el funcionamiento del tranvía tenía en la trama urbanística, tanto en el sentido de modificaciones necesarias para su implantación como la forma en que el crecimiento urbanístico quedaba condicionado por el tranvía. Este aspecto cobraba una especial relevancia en la medida en que el modelo territorial de Vélez-Málaga no es único en el territorio andaluz, en el cual existen otros tantos ejemplos (muchos de ellos, ligados a la oferta turística que permitía el propio municipio) de disociación del núcleo urbano. El objetivo de la actuación fue precisamente, la construcción de un tranvía en superficie que uniera los dos núcleos principales de población del municipio y proporcionara servicio a equipamientos supramunicipales.
- El aspecto socio-económico de este modelo de transporte en relación al comportamiento real de su demanda, en la creencia de que existen particularidades entre la implantación de tranvías en ciudades medias respecto a la construcción de metropolitanos en grandes urbes, principal referente comparado.

Se trata, por tanto, del desarrollo de un proyecto piloto que se consideró estratégico y pionero para su futuro desarrollo en otros ámbitos territoriales, que constituiría la base para otras actuaciones en la Comunidad Autónoma, siempre a partir de las orientaciones y estrategias europeas que mayoritariamente optan por este tipo de transporte como respuesta sostenible desde un punto de vista económico y medioambiental, según recogía de manera expresa el ñLibro Verde Hacia una estrategia europea de seguridad del abastecimiento energéticoò, aprobado por la Comisión de las Comunidades Europeas el 29 de noviembre de 2000.

Tercero.- El tranvía de Vélez-Málaga como actuación pionera en el marco de la política territorial de Andalucía

Por otra parte, el tranvía ha de considerarse como un elemento específico que da respuesta a las orientaciones globales establecidas en la **política territorial de la Comunidad Autónoma.**

La Junta de Andalucía desde su creación ha desarrollado una intensa política territorial, urbanística y medioambiental en la que las ciudades han sido centro de atención prioritaria. No en vano en la estructura territorial de Andalucía (a la que el historiador Antonio Domínguez Ortiz llamo ñpaís de ciudadesò) las ciudades (el sistema urbano) presentan unas características propias y diferenciadas que constituyen la clave de su modelo económico, territorial y ambiental.

Este hecho es reconocido en los sucesivos instrumentos de la política territorial:

- El documento ñEl sistema de ciudades de Andalucíaò (1985).

- Bases para la Ordenación del Territorio en Andalucía (1988).
- Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Bases y Estrategias. Decreto 103/1999.
- Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Decreto 206/2006 de 28 de noviembre de 2006.
- Plan de Ordenación del Territorio de Ámbito subregional Costa del Sol Axarquía. Decreto 147/2006 de 18 de julio.

En los sucesivos documentos de la política territorial andaluza se establece una propuesta de estructura y jerarquía del sistema de ciudades en el que se evoluciona desde la consideración inicial de una jerarquía que sirviera de utilidad para las dotaciones de equipamientos supramunicipales y que diferenciaba entre Centros Regionales (capitales de provincia más Jerez y Algeciras; Centros Intermedios (aquellas ciudades con capacidad para articular ámbitos de cada provincia a través de la dotación de equipamientos y servicios más especializados). En este nivel se incluye Vélez Málaga como centro de articulación del conjunto de la costa oriental de Málaga, junto a las ciudades de Antequera, Ronda y Marbella; y Centros Básicos (aquellas ciudades con capacidad para articular los ámbitos supramunicipales de menor dimensión a través de los equipamientos supralocales más básicos).

En los documentos del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía se evoluciona hacia una propuesta de sistema urbano más compleja en la que junto a los ámbitos metropolitanos de los Centros Regionales, se identifican las Redes de Ciudades Medias como uno de los elementos diferenciadores y de mayor potencial de Andalucía y, finalmente, las Redes de Asentamientos Rurales. Dentro de las Redes de Ciudades Medias se diferencian las Redes de los ámbitos litorales (en las que se encuadra la red de ciudades de la costa oriental de Málaga con Vélez Málaga como centro principal).

Junto a ello, de acuerdo a la propia evolución de los documentos de política urbana y ambiental europeos, el entendimiento de las ciudades va más allá de su mera función como centros para la dotación de equipamientos y se desarrollan tanto sus funciones en relación con los sistemas de transportes y comunicaciones, así como la relación entre las ciudades y los aspectos ambientales vinculados con el desarrollo sostenible. Especial relevancia se da a los objetivos dirigidos a lograr un modelo de ciudad compacta y unos modelos de movilidad sostenible que prioricen el transporte público y la movilidad no motorizada frente al predominio del vehículo privado. Estos objetivos sobre las ciudades se plantean, a su vez, estrechamente vinculados con los referidos a un uso racional de los recursos naturales (agua, energía, paisaje, espacios naturales).

Cuarto.- El tranvía de Vélez-Málaga como actuación pionera en el marco de la política de infraestructuras de Andalucía

El tranvía de Vélez Málaga constituye también un elemento específico que se inserta en las orientaciones globales que marcan los documentos de planificación de las infraestructuras de transporte de la junta de Andalucía:

- Plan Director de Infraestructuras de Andalucía 1997-2007.
- Plan de Infraestructuras para la Sostenibilidad del Transporte de Andalucía (PISTA) 2007-2013.

- Plan de Infraestructuras para la Sostenibilidad del Transporte de Andalucía (PISTA) 2020.

Estos instrumentos de planificación de escala regional contienen no sólo las propuestas de redes de infraestructuras de escala regional sino también en los ámbitos metropolitanos. Junto a las propuestas de redes infraestructurales se establecen los criterios que deben orientar la política de transportes y movilidad.

En este sentido la prioridad al transporte público y los medios no motorizados ha sido una constante en estos instrumentos de planificación debido, fundamentalmente, a su menor impacto ambiental en relación con la movilidad privada (reducción de emisiones contaminantes y ruido, reducción de la ocupación de espacio, entre otros), así como por su mayor eficiencia desde el punto de vista de la movilidad.

Estos enfoques han ido incrementándose en estos instrumentos de planificación hasta el punto de que la planificación se define desde 2007 como de infraestructuras para la sostenibilidad del transporte.

El tranvía de Vélez Málaga es, por tanto, plenamente coherente con los principios y objetivos orientadores de la planificación de los dos documentos del Plan Director de Infraestructuras de Andalucía y, de hecho, en la evaluación de su ejecución, realizada en el PISTA 2007-2013 se reconoce el creciente papel de las políticas dirigidas al fomento del transporte público ferroviario por parte de la Junta de Andalucía en el periodo 1997-2007. Así, se reconoce que ñEn relación al transporte ferroviario metropolitano, durante el periodo de vigencia del PDIA 1997-2007 se han ejecutado importantes actuaciones y se han puesto en marcha grandes proyectos que permitirán a corto plazo la creación de nuevos sistemas de transporte metropolitano, que en muchos casos superan los objetivos marcados inicialmente por el plan. Es el caso de las actuaciones de integración urbana del ferrocarril, realizadas en ámbitos como la Bahía de Cádiz y Jerez, las actuaciones de ampliación y mejora de las redes de cercanías, la ejecución de tranvías como los de Vélez Málaga y Chiclana-San Fernando y la construcción de líneas de metro en Sevilla, Málaga y Granadaò.

De esta forma, el PISTA 2007-2013 señala que en la ejecución financiera del PDIA 1997-2013, frente a un total de 12.797,1 millones de ú previstos se ha realizado una inversión total de 16.322,5 millones de ú (es decir un 127,5% de ejecución) tanto por la administración general del Estado (121,1 % de ejecución) como por la Junta de Andalucía (142,7 % de ejecución).

Este marco de planificación sostenía las razones para optar por el tranvía como modo de transporte con valor en sí mismo, al que se sumaba el que potencialmente guardaba como parte de posibles desarrollos tranviarios o ferroviarios (dada su intermodalidad) de la vía entre ambos núcleos municipales o a lo largo de la costa.

Quinta.- El tranvía de Vélez-Málaga como actuación pionera en el marco de la política medioambiental de Andalucía

La política medioambiental ha sido también un elemento central de la planificación de la Junta de Andalucía. Y de manera especial en lo que se refiere a su relación con el medio urbano y con las infraestructuras de transporte.

El marco global ha venido marcado por las orientaciones de las políticas europeas en este ámbito que han tenido también una traslación a instrumentos propios de la Comunidad Autónoma y, concretamente, en el Plan Andaluz de Medio Ambiente 1997-2002, 2004-2010 y horizonte 2017.

El papel del transporte como primer emisor contaminante y como responsable de diferentes impactos en el medio ambiente hace que haya sido objeto de especial atención en las políticas ambientales de la Junta de Andalucía.

En concreto en el documento sobre el medio ambiente urbano en Andalucía de la Consejería de Medio Ambiente de 1997 el transporte se identifica como uno de los principales problemas ambientales de las ciudades andaluzas derivado del predominio del vehículo privado frente a la movilidad no motorizada y los sistemas de transporte público.

Se señala que ñse ha prestado poca atención al desarrollo de modos colectivos de transporte que eran habituales en las ciudades andaluzas en la primera mitad del siglo (tranvías o ferrocarriles de cercanías) y que cayeron prácticamente en el olvido en la década de los sesenta. Sólo recientemente parece haber cambiado esta tendencia y comienzan a plantearse de nuevo modos alternativos, fundamentalmente a través de la expansión de los ferrocarriles de cercanías en las grandes ciudades andaluzas y la utilización de modos de capacidad intermedia en plataforma reservada (tales como el autobús en plataforma exclusiva, el tranvía o el metro)ò.

Así mismo, en el documento de Diagnóstico ambiental de las ciudades andaluzas mayores de 30.000 habitantes (Consejería de Medio Ambiente Junta de Andalucía. 2001), se realiza un análisis de estas ciudades andaluzas de más de 30.000 habitantes, entre las que se encuentra Vélez-Málaga, incluyendo una encuesta a cada una de ellas realizada en 1999.

- El diagnóstico de estas ciudades muestra como a lo largo del siglo XX han experimentado un importante crecimiento demográfico a nivel regional y como ese crecimiento ha sido especialmente intenso en las ciudades litorales (exceptuando las incluidas en las aglomeraciones urbanas) que presentan el índice de crecimiento mayor (492,5 en 1996. 1900=100), más intenso que el de las ciudades medias interiores (186,2) y que el de las propias ciudades de las aglomeraciones urbanas (410,6).
- El capítulo dedicado específicamente al transporte en estas ciudades identifica este como uno de los principales problemas ambientales de la ciudad debido a su evolución urbana y al incremento de los flujos de transporte y, en especial, los del vehículo privado. Las consecuencias fundamentales son: el transporte es la principal fuente de contaminación atmosférica y, a su vez, es responsable de los principales problemas de contaminación acústica.
- ñPor todo ello es preciso diseñar estrategias específicas para el logro de una movilidad sostenible, más eficiente desde el punto de vista ecológicoò.
- Entre las acciones que se propone desarrollar se encuentra ñLa potenciación de plataformas reservadas para el transporte colectivoò.
- Las principales líneas operativas que se recomiendan para los municipios de más de 30.000 habitantes son:

- La planificación urbanística y territorial.
- El fomento del transporte colectivo.
- La modernización y automatización de la gestión del transporte urbano.
- La peatonalización de los centros históricos.
- Las redes de aparcamientos públicos.
- La creación de viarios específicos para tráficos no motorizados.
- La experimentación de vehículos y combustibles menos contaminantes.

- En el apartado de Fomento del transporte colectivo se señala como principal objetivo reducir la congestión del tráfico rodado para lo cual se considera fundamental aumentar la participación del transporte público debido a su mayor eficiencia energética y medioambiental.
- Como uno de los principales déficits de las ciudades entre 30.000 y 50.000 habitantes se señala la escasa dotación de sistemas de transporte público y, en determinados casos, el transporte público es atendido por servicios interurbanos no municipales.

Sexta.- Otros aspectos relevantes.

En lo que se refiere a la viabilidad económica de la actuación, hay que señalar que el tranvía de Vélez-Málaga no constituía un gran proyecto de infraestructura, ni por el ámbito en el que se desarrollaba, ni por el importe que representaba su construcción. Realmente fue considerado, tal y como se describe en los convenios que le dan soporte, como un proyecto piloto cuyo objetivo era servir de demostración y base para el desarrollo de estos modelos de movilidad sostenible en otras aglomeraciones urbanas de Andalucía.

A pesar de ello, en la elaboración del proyecto de construcción se realiza una generación, evaluación y selección de alternativas y un estudio de rentabilidad económica financiera. Así, el propio proyecto incluye un anejo de evaluación económica y un estudio coste beneficio. En este sentido debemos reseñar que los datos de los primeros años de explotación han sido sensiblemente parecidos a los previstos en el proyecto. En efecto, frente a la apreciación del Tribunal de Cuentas, el Informe Provisional de junio de 1998 (citado por el propio informe de fiscalización) sí realizaba un detallado estudio de la demanda y ocupación prevista para el tranvía, así como una evaluación de costes de inversión y de explotación en atención a distintas alternativas, profundizando en el acceso al hospital comarcal. A estos efectos, valga la remisión al Anejo 4 (ñ*Análisis de alternativas***ò** del documento ***ñ****Actuaciones para la implantación de un tranvía entre Vélez Málaga y Torre del Mar, Trabajos previos y trabajos básicos*ò) y al Anejo 36 (ñ*Estudio de rentabilidad económica y financiera*ò del documento ñ*Actuaciones para la implantación de un tranvía entre Vélez Málaga y Torre del Mar. Proyecto constructivo*ò).

A partir de tales estudios, se concluía la viabilidad económica del tranvía, teniendo en cuenta:

- Los ingresos estimados en las tres hipótesis de demanda estudiadas.
- La vida útil, valor residual y valor final.

º

- Los costes de explotación y mantenimiento.
- Los costes de infraestructura de
  - vías y energía (y su amortización en 25 años)
  - cocheras (y su amortización en 75 años)
  - material móvil (y su amortización en 20 años)

Así, se ofrecía un resultado de viabilidad en la subvención por viajero del 19% (0'18 euros), sobre una tarifa de 0'93 euros. En conclusión, cabe aducir que sí estaba suficientemente estudiada la viabilidad del proyecto desde una perspectiva financiera. A lo que se suma la rentabilidad en la economía general objeto de estudio en el punto 4 que incidía en la disminución de costes de funcionamiento de vehículos privados, contaminación atmosférica y disminución en accidentes que resultaba de la disminución de un 5% de los trayectos en automóvil, dando como resultado un VAN positivo de 3.105.000 euros sobre una TIR del 10'63 %.

En relación a este aspecto, hay que tener en cuenta además que las características del municipio han provocado que sea elegido como lugar de residencia de un ya importante (y creciente) número de personas mayores, jubilados, que tienen unas necesidades de movilidad compatibles con el espacio interior de los vagones de tranvía y su accesibilidad de plataforma a la altura del andén.

ALEGACION Nº2

Nº PÁGINA	**92**

TEXTO QUE SE ALEGA	

III.1 Conclusiones relativas a los contratos para la construcción, instalación y explotación del sistema tranviario de Vélez-Málaga

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

En una adenda al segundo convenio suscrita por el Alcalde de Vélez-Málaga y la COPT se modificaron algunas de las condiciones inicialmente previstas.

ALEGACIÓN	

En el Informe parece que se cuestiona la posibilidad de que por la Junta de Andalucía y el Ayuntamiento de Vélez Málaga se acordase la financiación autonómica de una infraestructura de transporte municipal por tranvía.

Esta apreciación merece contestación en un discurso a dos niveles diferenciados. De un lado, el análisis de la legalidad de la actuación de colaboración interadministrativa considerada en abstracto, de otro, la concreta motivación de por qué se consideró de interés general la firma del conjunto de convenios de colaboración con el Ayuntamiento de Vélez Málaga en este sentido.

Por lo que respecta al primero de dichos aspectos, las relaciones interadministrativas, en mayo de 1999 (fecha del convenio marco de colaboración para la implantación del tranvía) se encuadraban en un marco definido por los arts. 55 y 57 (en versión vigente a partir de 22 de abril de 1999) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Según el art. 55, ñpara la efectividad de la coordinación y la eficacia administrativas, las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, de un lado, y las Entidades locales, de otro, deberán en sus relaciones recíprocas:é d) Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran precisar para el eficaz cumplimiento de sus tareas... Por su parte, el art. 57, disponía que la cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración Local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, se desarrollará con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los consorcios o convenios administrativos que suscriban".

A partir de este marco de relaciones, la Junta de Andalucía ejercía sus competencias exclusivas sobre política territorial, así como sobre obras públicas de interés para la Comunidad Autónoma de Andalucía y sobre ferrocarriles cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en territorio andaluz (art. 13, números 8, 9 y 10 del 6/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Andalucía). Por consiguiente, la Junta de Andalucía actuó conforme a Derecho en ejercicio de competencias propias y del principio de colaboración interadministrativa.

En lo que se refiere al segundo aspecto, los convenios ya citados anteriormente establecen la participación de la Junta de Andalucía con el objetivo de presentar y difundir el modo de transporte tranviario, en un momento en que se está planificando la ejecución de sistemas de Metro y Tranvía en las diferentes aglomeraciones de la Comunidad Autónoma. En el Convenio Marco de mayo de 1999 se señala que se trata de un servicio de transporte de titularidad de la Junta de Andalucía, de acuerdo con la Ley de Ordenación de Transportes Terrestres 16/1.987. En el convenio de 28 de junio de 2002 se expone que ambas administraciones están interesadas en apoyar esfuerzos e iniciativas que persigan una finalidad pública y un interés. Además, en la clausula 4 de dicho convenio la Junta se reserva la posibilidad de utilizar la infraestructura del tranvía de Vélez-Málaga para su posible integración en una futura infraestructura de transporte más amplia en la Costa del Sol, permitiendo su incorporación a un proyecto de mucha mayor envergadura y de un carácter claramente supramunicipal.

La actuación concreta del tranvía de Vélez-Málaga viene justificada por varias razones: en primer lugar la propia demanda realizada desde el municipio a la Consejería, que se produce en 1.998, en segundo lugar la consideración de la actuación como proyecto estratégico de enlace entre los núcleos de población de Vélez y Torre del Mar, consolidando el eje vertebrador que supone la Avd. Juan Carlos I y que descongestionaría el tráfico actual y, además en tercer lugar, la dotación de equipamientos y servicios no sólo al propio municipio sino también a la comarca de la Axarquía, y en general, a los habitantes o ciudadanos que, circunstancialmente, visiten una zona como esta de marcado carácter turístico.

Como se establece en el convenio fue el Ayuntamiento de Vélez ï Málaga quien asumió el pago de la subvención anual necesaria para la explotación del tranvía, no constando en esta administración la existencia de otros Ayuntamientos que formularán en aquel momento una voluntad semejante.

Las razones especificas de orden territorial que afectan a la población de Vélez Málaga se han citado anteriormente y se exponen en los convenios por la búsqueda de la ***ñ****consolidación de un eje vertebrador entre Vélez y Torre del Mar****ò*** siendo ambos núcleos pertenecientes al mismo Ayuntamiento, distando entre si 4,5 kms., situado uno de ellos en el Interior y el otro en la costa y existiendo un importante flujo de viajes entre ambas poblacionesò.

ALEGACION Nº3

Nº PÁGINA	**93**

TEXTO QUE SE ALEGA

III.1 Conclusiones relativas a los contratos para la construcción, instalación y explotación del sistema tranviario de Vélez-Málaga

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

Siendo el objeto de las referidas entidades la realización de actuaciones competencia de la COPT, resulta cuestionable que estos entes instrumentales acudieran a la contratación externa para el cumplimiento de sus fines, generando una sucesión de sujetos interpuestos en cascada más cuando, posteriormente, contrataban las prestaciones con terceros en lugar de llevarlas a cabo por sí mismas. Además, esta forma de gestión alejaba del titular originario de la competencia, el control de la ejecución del objeto de la actuación atribuida.

Por otra parte, al tener GIASA la condición de sociedad mercantil, la contratación que le fue encargada por la COPT estaba sujeta, además de a los correspondientes

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

ALEGACIÓN	

La normativa vigente en 1999 recogía ampliamente la actuación de los poderes públicos a través de sus entidades instrumentales.

Según el art. 6 del Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General Presupuestaria, "*son Sociedades estatales a efectos de esta Ley: a} Las Sociedades mercantiles en cuyo capital sea mayoritaria la participación, directa o indirecta, de la Administración del Estado o de sus Organismos Autónomos y demás Entidades estatales de derecho público. 2. Las Sociedades estatales se regirán por las normas de Derecho Mercantil, Civil o Laboral salvo en las materias en que les sea de aplicación la presente Ley'(****é*** *)*. En el ámbito andaluz, la norma homónima (Ley 5/1983, de 19 de julio, General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía), en su art. 6 tenía una dicción similar: "*son empresas de la Junta de Andalucía, a los efectos de esta Ley: a) Las sociedades mercantiles, en cuyo capital sea mayoritaria la participación, directa o indirecta! de la Administración de la Junta de Andalucía o de sus Organismos Autónomos y demás entidades de derecho público (...) 2. Las empresas de la Junta se regirán por su legislación específica y por las normas de Derecho Mercantil, Civil o Laboral, salvo en las materias en las que les sea de aplicación la presente Ley".*

Por lo tanto, la potestad de autoorganización empleada con la creación de entidades instrumentales, en 1999 estaba plenamente establecida, sin duda como consecuencia directa de una legislación que hundía sus raíces en el Derecho histórico español (como mero ejemplo, los arts. 91 y 92 -de las empresas nacionales- de la Ley de 26 de diciembre de 1958, de régimen jurídico de las entidades estatales autónomas, norma vigente hasta el 5 de Mayo de 1997). En el caso que nos ocupa, el Gobierno Andaluz decidió la creación de una sociedad anónima GIASA cuyos estatutos (art. 2.a) establecían claramente su carácter instrumental: "*la Sociedad tendrá por objeto: a) el proyecto y la ejecución de obras de infraestructura y equipamientos, así como su mantenimiento y explotación y la prestación de servicios relacionados con los mismos, competencia de la COPT que ésta le atribuya".* En términos similares, la decisión de crear una Entidad de Derecho Público del art. 6.l.b) de la Ley General de Hacienda Pública de Andalucía -Ferrocarriles Andaluces- encuentra amparo en sus normas reguladoras: arto 30 de la Ley 2/2003, de 12 de mayo, de Ordenación de los Transportes Urbanos y Decreto 218/2003, de 2 de julio, de aprobación de sus Estatutos.

En consecuencia, no admite crítica de legalidad la decisión de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de actuar a través de una entidad instrumental. Con ello, la

cuestión se deriva a la actividad de la propia GIASA o FFAA de actuar mediante la contratación de las obras o los servicios ligados a las mismas (redacción de proyectos, dirección...).

La respuesta viene dada por la propia naturaleza de las entidades instrumentales. Las mismas se configuraron como instrumento especializado en la dirección de la ejecución de la planificación de obras de infraestructura por parte de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, no como instrumento de ejecución material misma. En otras palabras, tales instrumentales carecían de los medios necesarios (personales y materiales) para ejecutar obras porque nunca fue esa su función. Al tiempo, a pesar de que la plantilla de tales instrumentales contaba con personal experto en la ingeniería de ferrocarriles, la actividad que se le encargó por la Consejería de Obras Públicas y Transportes no fue la redacción material de los proyectos y la dirección de obra sino la actividad técnica consistente en seleccionar la mejor oferta existente en el mercado para realizar tales trabajos y en la dirección y control técnico de los mismos. En suma, la creación de estas entidades instrumentales no pretendía cumplir la función de directa ejecución y dirección de la obra o la redacción del proyecto, sino la de crear un instrumento especializado en la licitación de tales contratos y en el seguimiento y control de su dirección.

Tales fueron los mandatos que se recibieron, en particular, en relación a la construcción del tranvía de Vélez-Málaga.

¿Es esta decisión criticable? No desde un punto de vista de legalidad y no desde un punto de vista organizativo. Como veremos, tampoco desde un punto de vista de mercado. En efecto, la decisión de actuar a través de GIASA o FFAA no suponía un factor de interferencia entre el poder público y el mercado de empresas de obra o consultoras, en la medida en que la entidad instrumental se ubicaba en la posición de entidad contratante, dando lugar a verdaderos contratos principales y no a meras subcontrataciones. Con lo cual, el mercado no quedaba alterado.

Ciertamente, la decisión de actuar a través de GIASA, tenía un efecto sustancial en la determinación del régimen jurídico aplicable: como es bien sabido, la Ley 13/1995, de 28 de diciembre, de Contratos de las Administraciones Públicas limitó su ámbito de aplicación, de un modo formal, a las "entidades de derecho público" (situación que no se vería alterada sustancialmente tras la reforma llevada a cabo por la Ley 53/1999, de 28 de diciembre), mientras que para las sociedades mercantiles del sector público se dispuso únicamente su sujeción a unos genéricos principios de publicidad y concurrencia (disposición adicional sexta), escenario normativo que se refleja en el propio informe del Tribunal de Cuentas (pág. 11) Hay que insistir en que GIASA, en su actividad de contratante de obras y servicios, se regía por la legislación mercantil, no por la normativa de contratación pública, con la única condición de sujetarse a los principios de publicidad y concurrencia, por lo que extraña la referencia a incumplimientos de preceptos reguladores de los contratos administrativos que no eran aplicables a GIASA. Esta entidad únicamente debía someterse a los citados principios de publicidad y concurrencia, los cuales -notoriamente- fueron cumplidos por GIASA (y FFAA) en tanto el común de contratos licitados y adjudicados fue sometido a los mismos. De hecho, las únicas excepciones vinieron dadas por supuestos de hecho que también en la normativa publicista quedan excluidos de uno y/o del otro: así sucede con la contratación en términos análogos a los previstos en la normativa de contratación

pública para los supuestos de hecho que permitían la contratación por procedimiento negociado sin publicidad y para contratos menores (pags. 7 y 19 del informe), según se tratará posteriormente.

Esta cuestión es fundamental para poder enjuiciar la actividad de GIASA en la contratación de obras o servicios. Los contratos que celebraba eran contratos privados, sometidos a la legislación mercantil, no sometidos a las normas de preparación y adjudicación propias de los contratos administrativos. Desde esta perspectiva, hemos de analizar las diversas cuestiones que se abordan por el anteproyecto de informe.

Es cierto que el panorama de los encargos de ejecución se vio afectado por la sentencia del TJCE de 13 de enero de 2005 condenatoria de España en relación con diversos extremos relativos a la contratación pública.

Pero no es menos cierto que ya a fines del 2006 se modificó el art. 3.1 de la ley de contratos de las Administraciones Públicas para considerar que existe un caso de "in house" o utilización de medios instrumentales que amparaba las encomiendas a las sociedades de titularidad pública: "las encomiendas de gestión que se confieran a entidades y sociedades cuyo capital sea en su totalidad de titularidad pública y sobre las que la Administración que efectúa la encomienda ostente un control análogo al que ejerce sobre sus propios servicios, siempre que estas sociedades y entidades realicen la parte esencial de su actividad con la entidad o entidades que las controlan", exigencias se plasmaron en la Ley de Administración de la Junta de Andalucía en su artículo 106, referido a la encomienda de gestión a sociedades mercantiles y fundaciones del sector público andaluz.

En suma, la decisión de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de actuar a través de GIASA en la licitación de las obras y servicios analizados en el informe del Tribunal de Cuentas que nos ocupa, contó siempre con el correspondiente marco legal que la amparaba.

ALEGACION Nº4

Nº PÁGINA	**98**

TEXTO QUE SE ALEGA	

III.1 Conclusiones relativas a los contratos para la construcción, instalación y explotación del sistema tranviario de Vélez-Málaga

10ªé Asimismo, FFCCA contrató los trabajos de control de calidad de las obras de la fase II por importe de 75.194,40 euros. Concurren en este expediente incidencias e irregularidades, tales como la falta de concreción de los datos que se tuvieron en cuenta y los cálculos realizados para la cuantificación del presupuesto;

ALEGACIÓN	

El presupuesto de licitación del proyecto de construcción de la obra de la 2ª fase del tranvía de Vélez era de 8.864.632,58 euros.

El cálculo del presupuesto de licitación del Control de calidad se estimaba como el 1% del presupuesto de licitación de la obra principal (0,01 x 8.864.632,58 euros= 88.646 euros).

Esta estimación tenía su base en el apartado M del ANEJO Nº1 del PCAP CONTROL DE CALIDAD DE LAS OBRAS POR LA ADMINISTRACIÓN, en el que figuraba que el gasto en control de calidad será como máximo el 1% del presupuesto de adjudicación.

Como el presupuesto de adjudicación de la obra principal no se conoce en el momento de la licitación del contrato de control de calidad, y estimando que las bajas de adjudicación a obtener pueden ser del mismo orden, se calculó el presupuesto de licitación del control de calidad con el 1% del de licitación, dando cumplimiento así a lo establecido en el Decreto 3854/1970, de 31 de diciembre, por el que se aprueba el Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la Contratación de Obras del Estado, a cuyo tenor "*Cláusula 38. Ensayos y análisis de los materiales y unidades de obra. La Dirección puede ordenar que se verifiquen los ensayos y análisis de materiales y unidades de obra que en cada caso resulten pertinentes y los gastos que se originen serán de cuenta del contratista hasta un* ***importe máximo del uno por ciento del presupuesto de la obra****. La misma Dirección fijará el número, forma y dimensiones y demás características que deben reunir las muestras y probetas para ensayo y análisis, caso de que no exista disposición general al efecto, ni establezca tales datos el pliego de prescripciones técnicas particulares.*"

Finalmente la adjudicación se hizo por 75.194,40 euros y una baja obtenida del 15%.

ALEGACION Nº 5

Nº PÁGINA	**93 a 96**

TEXTO QUE SE ALEGA

III.1 Conclusiones relativas a los contratos para la construcción, instalación y explotación del sistema tranviario de Vélez-Málaga

4ª El tranvía de Vélez-Málaga se construyó en dos fases. Para llevar a cabo la fase I se contrató la redacción del proyecto de trazado y de construcción, con opción a la dirección de obra, por importe de 249.952,57 euros, IVA incluido. En este expediente se han detectado diversas actuaciones que no se ajustaron a la normativa de contratos y a los principios rectores de la contratación tales como la objetividad, la transparencia y la concurrencia. Entre tales irregularidades e incidencias resultan: la falta de concreción de los datos tenidos en cuenta para la determinación del presupuesto; la previsión de medios acreditativos de la solvencia técnica como criterios de adjudicación; la posibilidad de presentar ofertas por encima del precio tipo de licitación; la deficiente definición del criterio ñcoherencia

de la ofertaò para la valoración de las ofertas económicas; la inclusión de la posibilidad de incorporar las modificaciones y los ajustes que fueran necesarios tras la preadjudicación; así como la falta de motivación en el informe de valoración de algunas de las puntuaciones otorgadas a las ofertas presentadas a la licitación.

Los trabajos de prospecciones geotécnicas y de cartografía se aportaron por GIASA. Los primeros ascendieron a 9.218,20 euros, sin coste para el adjudicatario. La contratación de los trabajos de cartografía se tramitó como un contrato menor. No constan en el expediente las razones que motivaron su contratación separada, siendo así que los trabajos de esta naturaleza se encuentran comprendidos entre las actuaciones a realizar para la redacción de los proyectos de trazado y de construcción. El importe de los trabajos de cartografía, por 9.080,70 euros, se incrementó en dos ocasiones -una, antes de la formalización del contrato y otra, una vez formalizado- por la incorporación de actuaciones complementarias, sin que se haya acreditado que respondieran a necesidades nuevas o causas imprevistas, lo que pone de manifiesto una deficiente planificación de los trabajos, los cuales, además, deberían haberse llevado a cabo mediante una contratación única, por el importe conjunto de las prestaciones, en la que las empresas invitadas en el procedimiento de adjudicación hubieran podido participar de manera acorde con los requerimientos de la Entidad. El importe final facturado ascendió a 18.046,35 euros, trasladándose 10.517,71 euros al adjudicatario del contrato de redacción del trazado y proyecto de construcción.

é

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

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

El informe de valoración de las ofertas no contenía motivación suficiente acerca de las puntuaciones otorgadas respecto de algunos de los criterios y subcriterios de

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

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

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

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

Asimismo, se reconoció el derecho del contratista a la revisión del precio del contrato por importe de 2.668.737,87 euros, contraviniendo el PCAP que expresamente señalaba que la revisión no era aplicable a este contrato. (Subepígrafe II.1.2.2)

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

8ª Finalizado el plazo de ejecución del contrato de redacción del proyecto de trazado y de construcción, y habiéndose entregado por el consultor el proyecto constructivo de la fase I, GIASA tramitó una modificación de dicho contrato, por importe de 104.132,01 euros, representativo del 42% del inicial, con objeto de llevar a cabo la redacción del proyecto de la fase II del tranvía. La modificación

contractual ha de tener lugar durante la ejecución del contrato, cuando, por razón de interés público, hayan de modificarse los elementos que lo integran, no siendo procedente que se lleve a cabo cuando la prestación se ha ejecutado, como ocurrió en este caso. Además, no constan informes que motivasen la necesidad de la modificación y que justificasen el incremento del gasto derivado de la misma.

El último pago de las prestaciones, incluidas las correspondientes a esta modificación contractual, se efectuó dos días después de la formalización de la adenda y un año y medio antes de que se recepcionara el contrato, lo que pone de manifiesto que se pagó al contratista antes de que concluyeran los trabajos objeto de contratación.

En julio de 2005, cuando aún no se había aprobado el proyecto constructivo presentado en 2002 por el contratista, se modificó el importe de todos sus capítulos salvo uno, ascendiendo el presupuesto de ejecución material del nuevo proyecto a 8.864.632,58 euros, 49% superior al anterior. Este incremento económico se debió a la actualización de precios conforme al Índice de Precios al Consumo (IPC), así como a la adaptación del proyecto de 2005 a los cambios realizados en el proyecto de construcción durante la ejecución de la fase I del tranvía, no habiéndose justificado debidamente que todas las modificaciones introducidas en la fase I se debieran a necesidades nuevas o a causas imprevistas. (Subepígrafe II.1.2.3).

ALEGACIÓN	

Se vuelve a reseñar la importancia de conocer cuál es el marco jurídico nacional en el que se desarrolla la actividad contractual de GIASA. La naturaleza jurídica de GIASA (sociedad mercantil en forma de anónima, de capital público) nos exige conocer que, de conformidad con la tradición normativa española, las empresas de derecho privado han sufrido una evolución en su sujeción a la normativa de contratación pública, no siéndoles aplicable la antigua Ley de Contratos del Estado de 8-4-1965. El art.1 de esta primera Ley de contratos definía su ámbito subjetivo en sede de ñAdministración del Estadoò, supuesto de hecho que substanciaba una norma en blanco que remitía al concepto estricto de Administración territorial conformante de la definición de Administración Pública que se contenía en el común de preceptos similares de las distintas leyes sectoriales vigentes: nos referimos al art. 1.2 de la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 27-12-1956, así como al art. 1 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17-7-1958, al Título I de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado Texto Refundido de 26-7-1957 y a la Ley de Organización de la Administración Central del Estado de 16-8-1983. En todas estas normas una sociedad mercantil instrumental queda excluida de lo que haya de entenderse por Administración Pública, por lo que debemos afirmar que la voluntad del Legislador de contratos de 1965 era, sin duda, no incluir tales entidades instrumentales de la Administración dentro de su campo de aplicación subjetiva.

La exclusión de las sociedades mercantiles de capital público de las normas reguladoras de la contratación pública española prosiguió con la aprobación del Real Decreto Legislativo 931/86, de 2 de mayo, de desarrollo de la Ley 47/85, de 27 de diciembre, dictada para la adaptación de la legislación española a ciertas directivas comunitarias.

Tampoco esta norma sectorial de la contratación pública quedaba contrapuesta a las restantes normas vigentes sobre la materia: baste recordar que la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de 26 de noviembre de 1992, no incluye dentro del concepto Administración Pública las sociedades mercantiles instrumentales.

Esta es la tradición legislativa en la que se inserta la Ley 13/1995, de Contratos de las Administraciones Públicas, cuya Exposición de Motivos proclamaba que su objetivo esencial es transponer la normativa comunitaria de contratación pública. La Ley 13/95 contiene en su artículo 1.3 una redacción que mantiene la postura adoptada en la anterior Ley de Contratos del Estado, en virtud de la cual las empresas públicas constituidas como sociedades sometidas al derecho privado, se situarían al margen del ámbito de aplicación de tal Ley, y con cuya conformidad la Disposición adicional 6ª declara que ñ*las sociedades mercantiles en cuyo capital sea mayoritaria la participación directa o indirecta de las Administraciones Públicas o de sus Organismos autónomos, o entidades de derecho público, se ajustarán en su actividad contractual a los principios de publicidad y concurrencia, salvo que la naturaleza de la operación a realizar sea incompatible con estos principios*ò.

El Real Decreto Legislativo 2/2000 por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, mantiene el mismo criterio.

El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, mediante Sentencias de 15 de mayo y 16 de octubre de 2003, condena a España por la incorrecta trasposición del ámbito subjetivo de las Directivas europeas sobre contratos públicos al excluir a las sociedades mercantiles bajo control público del ámbito de aplicación de la normativa española y comunitaria sobre contratos públicos.

Como indica la Junta Consultiva, en su Informe 16/04, de 7 de junio de 2004, ***ñ****... el ámbito de aplicación subjetivo de la normativa contractual española, en referencia a las sociedades mercantiles públicas, ha sufrido un vuelco tras la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de quince de mayo de 2003, Asunto C214/00 Comisión España, que ha motivado la modificación del apartado primero del artículo segundo y disposición adicional sexta del Real Decreto Legislativo 2/2000 de 16 de junio, por la Ley 62/2003 de 30 de diciembre...*ò.

No será hasta la redacción dada por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre que se concrete en el TRLCAP (art. 2.1 y Disp. Adic. 6ª) la actuación de las sociedades de derecho privado creadas para satisfacer específicamente necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil.

En virtud de lo anterior y bajo esta premisa, cabe deducir que las incidencias surgidas durante la ejecución de los contratos celebrados por GIASA a que se refiere el Anteproyecto de informe provisional de fiscalización, no han de ser analizadas desde perspectivas jurídicas y criterios de análisis derivados de la legislación de contratación administrativa toda vez que no existía imposición legal alguna que vinculara a la referida entidad en este sentido. Por ello, ha de sostenerse que, a nuestro juicio, carecen de sustento jurídico todas aquellas conclusiones del Anteproyecto de informe que trasladan comportamientos o formas de actuación exigibles conforme a la legislación de contratación pública apelando a razonamientos propios de esta última.

Llegados a este punto debemos reparar en que los contratos de GIASA objeto de examen en este Anteproyecto de informe fueron firmados entre los años 1999 y marzo de 2003, rigiéndose por la Ley 13/1995, de Contratos de las Administraciones Públicas y por el Real Decreto Legislativo 2/2000 anteriormente mencionados, como se indica, asimismo en el Anteproyecto de Informe.

Según se ha dicho, en el informe se critican determinadas decisiones de índole contractual relativas a la forma de conformar las fases de admisión y valoración de ofertas, en concreto, el tratamiento que se dio a la experiencia de la licitadora y la coherencia entre el equipo ofertado y la oferta económica (págs. 14,15 y 20 del informe). Cabe decir que la experiencia de la empresa se excluyó de los criterios de adjudicación a partir del año 2000, apostando así por una línea doctrinal que aún no estaba suficientemente consolidada; por lo que respecta a la coherencia entre el equipo ofertado y la oferta económica, se trata de un criterio de adjudicación que no va referido a la empresa licitadora, sino a la concreta oferta que se realiza, por lo que es claramente- un criterio de adjudicación y no un requisito de solvencia, como se admite hoy de forma generalizada en la práctica, doctrina y jurisprudencia administrativa.

En cualquier caso, debe insistirse en que GIASA no estaba obligada -dado su estatuto jurídico- a cumplir preceptos que eran propios de los contratos administrativos. La forma en que tal entidad instrumental estructuró su procedimiento de contratación sólo quedaba sujeta a los principios de publicidad y concurrencia, por lo que es una exigencia que excede de lo posible imputarle el incumplimiento de normas y formas de conformar los contratos de las Administraciones Públicas.

La forma de adjudicar de GIASA distinguía una fase previa de "preadjudicación" de una posterior de "adjudicación" que tenía lugar mediante la ratificación en el Consejo de Administración de la preadjudicación y la posterior formalización del contrato. Ambas -adjudicación y preadjudicación- tenían por partes a GIASA y el licitador con la mejor oferta y se distinguían en que la primera de ellas habilitaba a tal licitador a concretar su oferta tras un estudio más exhaustivo de la obra a realizar. Para hacer frente a la complejidad de las obras de infraestructura, este sistema permitía que el licitador preadjudicatario realizase determinadas actuaciones (entre ellas, nuevos estudios de geotecnia) que se suplementaran a los que habían conducido al proyecto licitado, para un mejor conocimiento de la obra y para poder realizar así una oferta en firme a precio cerrado. La finalidad de tal sistema era evitar que incidencias posteriores a la adjudicación de la obra no provocadas por GIASA pudieran repercutir desfavorablemente en el erario público, de tal forma que las mismas no se tramitarían como modificados que incrementasen en precio de la obra, sino que se imputaban al riesgo empresarial del contratista.

Debemos explicar que ello no significaba que cualquier hecho que acaeciera durante la ejecución del contrato repercutiese en la esfera patrimonial del contratista, solución que habría sido esencialmente injusta y por ello contraria a Derecho. En este sentido, las suspensiones acordadas por GIASA o las modificaciones del proyecto inicialmente licitado promovidas por la referida entidad, no podrían en ningún caso financiarse con cargo al contratista por la sencilla razón de que ello hubiera supuesto pactar expresamente una cláusula abusiva que negaba la reciprocidad del contrato, dejando en la única voluntad de GIASA la determinación última del objeto contractual. En su lugar,

el sistema de la preadjudicación se dirigía a evitar que defectos (esencialmente, de medición) del proyecto existentes en el momento mismo de la licitación originasen reclamaciones del contratista invocando el equilibrio contractual.

Lógicamente, se tasaba en un porcentaje máximo la posibilidad del licitador de incrementar, con ocasión de esta fase de preadjudicación, su oferta realizada inicialmente y seleccionada, con lo cual no se afectaba a la sustancia del contrato ni se producía merma de los principios de publicidad y de concurrencia, a más del hecho de que este sistema estuviera expresamente recogido en el pliego publicado. Por otro lado, este porcentaje era claramente inferior a la media de incremento de presupuesto de obras públicas en su ejecución en el común de Administraciones Públicas de España, lo cual aseguraba la diligencia en el empleo de los fondos públicos destinados a la licitación y ejecución del contrato.

Por todo lo dicho, ha de rechazarse la crítica que se formula en el informe del Tribunal de Cuentas (pág. 21) en la medida en que esta forma de adjudicar no restaba objetividad ni transparencia toda vez que, expresamente, formaba parte del clausulado del pliego licitado, con lo cual era una cláusula conocida y asumida por los licitadores. En segundo lugar, porque el incremento de oferta -siempre con el límite del 5%- debía quedar motivado en las razones técnicas que se aportasen por el propio licitador y fueran admitidas por GIASA. De hecho, criticar este sistema de una forma abstracta (como hace el informe que glosamos) implica tanto como criticar de manera sustancial el *ius variandi* en los contratos administrativos.

Un discurso similar debe realizarse en relación con la revisión de precios, la cual necesariamente debía quedar integrada en el riesgo empresarial en la medida en que la causa eficiente de la misma no radicase en una decisión de GIASA, caso en el que debería ser la instrumental contratante quien hiciera frente a las consecuencias jurídicas de una decisión unilateral que rompía el status quo existente en la adjudicación.

No obstante, y teniendo en consideración las premisas anteriormente expuestas, profundizaremos a mayor abundamiento en algunas de las cuestiones puestas de manifiesto en el informe:

PREVISIÓN DE MEDIOS ACREDITATIVOS DE LA SOLVENCIA TÉCNICA COMO CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN (EXPERIENCIA)

Desde el punto de vista del derecho comunitario.

En primer lugar, los correspondientes preceptos que regulan el criterio de la experiencia en la Directiva 93/37/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1993, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, y 92/50/CEE del Consejo de 18 de junio de 1992 sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de servicios, no niegan de manera expresa la posibilidad de aplicarlo; al contrario, las Directivas no prohíben, en su redacción, el empleo de dicho criterio, por lo que la legitimidad de este criterio es a la luz de dicho texto como mucho discutible. De hecho, la jurisprudencia del TJCE, tampoco ha deslegitimado el uso de dicho criterio hasta la sentencia Lianakis de 24 de enero de 2008 (asunto C-532/06), siendo que el Tribunal incluso ha bendecido expresamente en

alguna ocasión su uso[1]. Por lo tanto, la cuestión central que cabe dilucidar es determinar si en el momento de la licitación de los contratos en causa, era razonable considerar como criterio de adjudicación legítimo el uso de la experiencia a la luz de la jurisprudencia existente.

A estos efectos, consideramos que la jurisprudencia ha seguido una evolución paralela a la del Derecho comunitario en materia de contratación pública, pasando de un régimen más permisivo en la época de los proyectos auditados a una regulación más estricta en época posterior. En opinión de esta parte, la jurisprudencia que interpretaba la norma comunitaria en aquel momento no prohibía la experiencia como criterio de adjudicación. Por ello, se considera que GIASA siguió una interpretación razonable de la norma de acuerdo con en el contexto legislativo y jurisprudencial del momento, como era su obligación de operador económico prudente y diligente. La falta de claridad de la norma y la evolución de la jurisprudencia comunitaria aplicable al caso serán objeto de análisis seguidamente.

No obstante lo anterior, conviene recordar que pese a que jurídicamente consideramos que la utilización del criterio de la experiencia sí era compatible con la normativa comunitaria en el periodo de licitación de los contratos de la primera fase del Tranvía de Vélez, GIASA tomó la iniciativa, mediante Decisión de su Consejo de Administración del 30 de abril de 2002, de eliminar de sus pliegos cualquier referencia al criterio de la experiencia como criterio de adjudicación, tras conocerse los resultados de algunas fiscalizaciones en las que se cuestionaba la utilización de este criterio. Este elemento debería ser valorado por el Tribunal para reconocer la buena fe de la administración andaluza.

En segundo lugar, cabe reseñar la falta de claridad de la normativa comunitaria aplicable. El artículo 30 (1) de la Directiva 93/37/CE, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras se limitaba a indicar respecto a los criterios de adjudicación lo siguiente:

> ***ñ****Los criterios en que se basará el poder adjudicador para la adjudicación de los contratos son:*
> *-o bien únicamente el precio más bajo;*
> *-o bien, en el caso en que la adjudicación se efectúe a la oferta más ventajosa económicamente, distintos criterios que variarán en función del contrato: por ejemplo, el precio, el plazo de ejecución, el costo de utilización, la rentabilidad, el valor técnico.****ò***

Pues bien, del tenor literal de la Directiva no cabe concluir la ilegalidad de la experiencia como criterio de adjudicación.

La Directiva se limita a establecer como posibles criterios, de adjudicación alternativos o bien el precio más bajo o bien la ñoferta más ventajosa económicamenteò, lo cual por definición implica ponderar una serie de criterios dejando discrecionalidad al órgano de contratación. El legislador ofrecía además ciertos ejemplos de criterios legítimos, incluyendo en una lista abierta elementos tales como la calidad, el valor técnico o la rentabilidad no lejanos conceptualmente de la experiencia. Por lo tanto, no resultaba

[1] Cfr. STPI de 25 de febrero de 2003, asunto T-4/01, *Renco Spa / Consejo*.

obvio concluir de la mera lectura del artículo 30 (1) de la Directiva que la experiencia era un criterio irregular.

Por lo tanto, GIASA, como operador económico razonable que es, en el periodo de licitación de los contratos de la primera fase del Tranvía de Vélez, y redacción del proyecto de la segunda fase, tuvo que ajustarse a la interpretación jurisprudencial que se venía dando a este artículo 30 (1). Como se explicará a continuación, a la luz de esta jurisprudencia, GIASA no podía prever que en 2008 habría un cambio jurisprudencial notorio que condenaría (quien sabe si de manera definitiva) a la experiencia como criterio de adjudicación legítimo.

En tercer lugar, una lectura detenida de la jurisprudencia vigente en los años en que tuvieron lugar las actuaciones de la primera fase del Tranvía de Vélez (nótese que las fechas de los contratos oscilan entre los años 1999 a 2003), permite defender que en aquel entonces no podía concluirse que el criterio de experiencia fuese un criterio de adjudicación ilegítimo.

GIASA conocía en ese momento la jurisprudencia Comisión / Italia[2] o CEI[3] que proclamaban la discrecionalidad de los Estados miembros a la hora de determinar los criterios de adjudicación que les permitiese identificar la oferta económicamente más ventajosa.

Posteriormente la sentencia de 20 de septiembre de 1988, Beentjes[4] ofrece ulteriores reflexiones relevantes a efectos de la discusión que nos ocupa. La Sentencia Beentjes analiza si el criterio de experiencia puede ser utilizado como criterio de selección y el Tribunal asiente. Establece asimismo que los procedimientos de selección y de adjudicación son dos fases diferentes del procedimiento de contratación pública pero en ninguno de sus apartados concluye que la experiencia no puede considerarse un criterio de adjudicación legítimo.

Contemporáneamente a la jurisprudencia Beentjes, las propias Instituciones comunitarias emplearon el criterio de la experiencia como criterio de adjudicación. En este sentido es especialmente ilustrativa la sentencia del TPI de 25 de febrero de 2003, Renco / Consejo[5], que demuestra que el propio Consejo de la UE utilizó, todavía a finales de los 90 ï concretamente el 30 de julio de 1999-, el criterio de la experiencia como criterio de adjudicación de un contrato público, cuya licitud y compatibilidad con el Tratado, como se ha visto, vino bendecida por el propio Tribunal de Primera Instancia, en este asunto[6].

---

[2] STJCE de 28 de marzo de 1985, asunto 274/83, *Comisión / Italia*, Rec. 1985, p. 1077.

[3] STJCE de 9 de julio de 1987, asuntos acumulados 27/86 a 29/86, *Constructions et entreprises industrielles (CEI) y otros contra sociedad cooperativa ñAssociation intercommunale pour les autoroutes des ardennes*ò, Rec. 1987, p. 3347.

[4] STJCE de 20 de septiembre de 1988, asunto 31/87, *Gebroeders Beentjes BV / Países Bajos*, Rec. 1988, p. 4635.

[5] STPI de 25 de febrero de 2003, asunto T-4/01, *Renco Spa / Consejo*.

[6] *ñ38 El Consejo estima que no puede aceptarse este punto de vista. A su juicio, <u>la licitación precisaba claramente los ocho criterios en que debía basar su decisión de adjudicación del contrato</u>* [entre los que figuraba el criterio de la experiencia] *(véase el apartado 8 supra). Según el Consejo, se desprende claramente de dichos criterios, que la conformidad y el importe de la oferta no eran los únicos elementos que debían tenerse en cuenta, sino que se adjudicaría el contrato "a la oferta más ventajosa*

En idéntico sentido se pronuncia la sentencia ñhermanaò de la anterior, la sentencia Strabag Benelux[7], dictada el mismo día y por los mismos hechos (el demandante era distinto). Ambas sentencias por tanto admitían explícitamente la posibilidad de utilizar la experiencia como criterio para la adjudicación de contratos públicos, sobre la base de la sentencia *Beentjes*. Nótese que los contratos a los que se hace referencia en estas sentencias eran de finales de los 90 y GIASA procedió a la licitación de los contratos objeto del informe de auditoría en el mismo ámbito temporal, luego GIASA no hice sino ajustar sus reglas de contratación a cuanto realizaba la propia UE en aplicación de la jurisprudencia vigente en aquel momento, encontrándose amparada por el principio de confianza legítima. No se debe censurar, trascurridos entre 15 y 20 años, lo que en su momento era acorde a Derecho.

En realidad, la primera sentencia en la que el Tribunal se pronuncia en contra de la legalidad del criterio de la experiencia para la adjudicación de los contratos es la sentencia *Lianakis*, de 24 enero de 2008[8].

Dicha sentencia, dictada casi diez años después de la recaída en el asunto *Renco*, parece oponerse a la utilización del criterio de la experiencia, mas como hemos dicho, data de 2008, siendo que hasta su pronunciamiento no existía refrendo judicial para la interdicción del criterio de la experiencia como criterio de adjudicación. No obstante, y en vista de los vaivenes de la jurisprudencia no puede afirmarse con total rotundidad y sin miedo al equívoco que sea la línea jurisprudencial definitiva en la materia. No hay más que prestar atención a la redacción del Considerando 94 y el artículo 67.2 de la DIRECTIVA 2014/24/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 26

---

económicamente" en el sentido del artículo 30, apartado 1, letra b), de la Directiva 93/37/CEE (véase el apartado 6 supra). El Consejo considera, asimismo, que dicha disposición solamente contiene una lista ilustrativa de criterios que pueden tenerse en cuenta y que éstos pueden variar en función de cada contrato. En el presente caso, ***la licitación precisaba claramente ocho criterios, entre los cuales se encontraban la experiencia y la capacidad técnica de la empresa*** *así como la calidad de los posibles subcontratistas y proveedores propuestos. El Consejo añade que la demandante no ha demostrado que el Consejo sobrepasó de forma grave y manifiesta los límites de su margen de apreciación al mencionar dichos criterios. Por otra parte, destaca que se desprende, tanto de su correspondencia con la demandante, como del informe a la CCAM, que examinó las tres ofertas recibidas de manera objetiva en relación con los ocho criterios del pliego de cláusulas administrativas particulares.*ò (é)

ñ*68 Se desprende de lo anterior, que el artículo 30, apartado 1, letra b), de la Directiva 93/37/CEE no puede interpretarse en el sentido de que cada uno de los criterios de atribución aplicados por el Consejo con el objeto de identificar la oferta más ventajosa económicamente deba ser necesariamente de naturaleza cuantitativa o estar exclusivamente relacionado con los precios o las tarifas del presupuesto recapitulativo. En efecto, diversos factores que no son meramente cuantitativos pueden influir en la ejecución de las obras y, por consiguiente, en el valor económico de una oferta. Así,* ***la experiencia y la capacidad técnica de un licitador y de su equipo,*** *la frecuencia en la realización de proyectos del mismo tipo que el del contrato en cuestión y la calidad de los subcontratistas propuestos son todos ellos elementos cualitativos que, en caso de no alcanzar el nivel requerido por el contrato, pueden provocar retrasos en la ejecución de las obras o que sean necesarias obras complementarias. Por consiguiente, aun cuando determinados criterios mencionados en el pliego de cláusulas administrativas particulares para evaluar la capacidad de un licitador de ejecutar las obras no se expresen en términos cuantitativos,* ***pueden aplicarse, sin embargo, de forma objetiva y uniforme con el fin de comparar las ofertas y son claramente pertinentes para identificar la oferta más ventajosa económicamente.ò***

[7] STPI de 25 de febrero de 2003, asunto T-183/00, *Strabag Benelux NV / Consejo*.

[8] STJCE de 24 de enero de 2008, asunto C-532/06, *Lianakis*.

º

de febrero de 2014 sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, como expresaremos más adelante.

En cualquier caso, el análisis de las supuestas irregularidades debe realizarse a la luz de la jurisprudencia vigente durante los años de licitación de los contratos en causa. Lo contrario infringiría el principio de seguridad jurídica y la confianza legítima que gobiernan al ordenamiento jurídico.

Desde el punto de vista de la normativa nacional

A estos efectos, cabe recordar que las dos normas aplicables *ratione temporis* son la Ley 13/1995 y el Real Decreto Legislativo 2/2000 y ambas establecen un artículo muy similar en relación con los criterios de adjudicación.

Al igual que ocurre con la Directiva, la normativa nacional establece un procedimiento de selección y otro de adjudicación y si bien compartimos el criterio de que la experiencia puede utilizarse como criterio de selección, no podemos aceptar que, a contrario, la normativa nacional prohíba explícitamente el uso de dicho criterio para la adjudicación. La Ley 13/1995 (artículo 87) y el Real Decreto Legislativo 2/2000 (artículo 86) establecen, de manera similar a cuanto indica el artículo 30 (1) de la Directiva, una lista abierta de criterios que pueden utilizarse para una correcta adjudicación.

Concretamente estas normas establecen:

ñ*En los pliegos de cláusulas administrativas particulares del concurso se establecerán los objetivos que han de servir de base para la adjudicación, tales como el precio, la fórmula de revisión, en su caso, el plazo de ejecución o entrega, el coste de utilización, la calidad, la rentabilidad, el valor técnico, las características estéticas o funcionales, la posibilidad de repuestos, el mantenimiento, la asistencia técnica, el servicio postventa u otros semejantes, de conformidad a los cuales el órgano de contratación acordará aquella****ò***.

Así al igual que en el periodo 1999-2003 la jurisprudencia comunitaria no censuraba la experiencia, tampoco lo hacía la jurisprudencia nacional. Nos remitimos a estos efectos a las sentencias de los diversos órganos jurisdiccionales nacionales para refrendar cuanto precede[9].

[9] Así, a modo de ejemplo sirva señalar que en la sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª, Sentencia de 21 de mayo de 1999 se dice:

"[...] *la* adjudicación *efectuada por la Administración está razonada y resulta razonable por los siguientes fundamentos: porque tanto el dictamen pericial como el informe tenido en cuenta por la Administración para realizar la adjudicación han sido emitidos por técnicos de igual titulación; porque mientras el informe obrante en el proceso ha sido realizado con arreglo a parámetros estrictamente cuantitativos, el tenido en cuenta por la Administración, sin obviarlos, atiende también a parámetros cualitativos para decidir sobre la experiencia empresarial y la capacidad ejecutiva e idoneidad del equipo de trabajo más aptos al fin perseguido.*"

El Tribunal Supremo ratificó el criterio de la sentencia impugnada, e incluso declaró que "la relación de trabajos realizados en el último trienio [por la empresa adjudicataria] permite inferir una mayor experiencia en obras de infraestructura, elementos que parecen primar en la obra contratada sobre los meramente edificatorios". Finalmente el Tribunal Supremo desestimó todas las alegaciones de la parte actora y declaró no haber lugar al recurso de casación.

Especialmente clara y pertinente nos resulta la sentencia del STS de 29 de junio de 1999 (RAJ 1999/6909), en la que el Tribunal concluye en su apartado 4 que el criterio de la experiencia es legítimo para determinar la oferta más ventajosa estableciéndose como único límite de los poderes adjudicadores que su uso se indique en el pliego de cláusulas.

En conclusión, se considera que GIASA no aplicó, a la luz de la normativa y jurisprudencia aplicables durante el periodo de licitación de los contratos relativos a la primera fase del Tranvía de Vélez, un criterio de adjudicación ilegal al incluir en sus pliegos de cláusulas la experiencia.

BAJAS MEDIAS Y CRITERIO DE LA ñCOHERENCIAò. POSIBILIDAD DE PRESENTAR OFERTAS SUPERIORES AL IMPORTE DE LICITACIÓN

En nuestra opinión, la normativa del momento no prohibía expresamente la utilización de un criterio como la ñbaja mediaò. Para el caso de los PCP que nos ocupan, para la licitación de la redacción del proyecto y opción a dirección de obra, por un lado, y de las obras, por otro, de la Fase I del tranvía de Vélez la puntuación económica se componía de la acumulación de las puntuaciones parciales obtenidas en dos aspectos: Importe económico (máximo 70 puntos en el PCP del proyecto; 75 puntos en el de la obra) y coherencia (máximo 30 puntos en el PCP del proyecto; 25 puntos en el de la obra).

La utilización por GIASA de un criterio de valoración económica basado en distintos intervalos de puntuación en función de unos % de baja ofrecidos sobre la media o media corregida de todas las ofertas recibidas constituía una fórmula de valoración de ofertas que permitía valorar la credibilidad de los precios ofertados en relación con el contenido técnico-económico de la oferta a precio de mercado, es decir, es un criterio que permitía primar el valor técnico de las ofertas sobre un mero criterio económico. Dada la discrecionalidad que como ya indicado la jurisprudencia reconocía a los organismos públicos para establecer los criterios de adjudicación que mejor les permitiesen identificar la oferta económicamente más ventajosa, un operador diligente no podía a finales de los 90 - inicios de los años 2000 considerar que este criterio era contrario a la normativa de contratación pública. No nos consta jurisprudencia coetánea este periodo de la que se dedujese dicha ilegalidad.

Con respecto al criterio del Importe económico, el método que figuraba en el PCP para la licitación de las obras era el siguiente. En primer lugar se calcula la media de todas las ofertas recibidas, obteniendo el tipo de referencia. Para el cálculo de las

A su vez, En la STS de 15 de julio de 1998, el recurrente pretende, *inter alia,* que la valoración recibida por el criterio de la experiencia en el procedimiento de adjudicación, sea modificado a la alza. El Tribunal Supremo, desestimó ésta, y el resto de alegaciones, si bien declaró que aún habiendo aceptado ese incremento a favor del actor no habría determinado alteración alguna del resultado.

Ambas sentencias siguen, por tanto, la línea jurisprudencial que acepta la experiencia como criterio de adjudicación de contratos públicos.

puntuaciones se procede así, teniendo en cuenta que la puntuación máxima se obtiene en aquellas ofertas cuyo valor se sitúa en una baja con respecto al tipo de referencia de entre el 8,5 y el 2,5%, intervalo que se consideraba óptimo:

- Proposiciones cuya baja sea superior o igual al 28% del tipo de referencia: 0 puntos.
- Proposiciones cuya baja sea entre el 28% - 11% del tipo de referencia: valoración lineal entre 0 y 67,5 puntos.
- Proposiciones cuya baja sea entre el 11% - 8,5% del tipo de referencia: valoración lineal entre 67,5 y 75 puntos.
- Proposiciones cuya baja sea entre el 8,5% - 2,5% del tipo de referencia: 75 puntos
- Proposiciones comprendidas entre el 2,5% de baja sobre el tipo de referencia y el propio tipo de referencia: valoración lineal entre 75 y 63,75 puntos.
- Proposiciones comprendidas entre el tipo de referencia y 11% respecto a tipo de referencia: valoración lineal entre 63,75 puntos y 0.
- Proposiciones con un alza superior al 11% del tipo de referencia: 0 puntos.

En base a la distancia existente entre el valor de cada una de las ofertas respecto al tipo de referencia, la puntuación obtenida por cada oferta era diferente. Así, dicha ñdesviaciónò se divide en diferentes tramos en torno a la media, siendo los tramos más cercanos a la misma los que mayor puntuación reciben y menor puntuación los que más alejados están de la media.

Nótese que dicha fórmula no sólo se aplica a las ofertas por debajo de la media sino también a aquellas que la superan.

Para la licitación de la redacción del proyecto con opción a dirección de obra el método era similar, si bien el tipo de referencia se aplica sobre la media corregida de las ofertas recibidas. Es decir, en primer lugar se calcula la media de todas las ofertas recibidas, obteniendo así la media (M1) y la desviación típica (ŭ1). Para el cálculo de la baja media (M2) o tipo de referencia se tienen únicamente el valor de las ofertas que se encuentran dentro del rango de precios M1±1,3 ŭ1.

El criterio de la coherencia en la evaluación económica suponía un paso más en la búsqueda de la mejor relación calidad ï precio ofertada por los licitadores, pues medía la correspondencia entre los precios de las ofertas presentadas y precio medio obtenido como media del precio del Proyecto y del precio medio de los precios ofertados por los licitadores (una vez descartados los más dispersos). La evaluación obtenida se ponderaba multiplicando el importe de la partida que constituye el precio unitario dividido entre el presupuesto total ofertado.

La experiencia práctica de las autoridades adjudicadoras ha venido demostrando que este tipo de fórmulas permite identificar la mejor correlación precio/calidad. Estas ofertas medias suelen garantizar una mejor eficacia dando lugar a contratos más perfeccionados. Desde un punto de vista de la entidad que adjudica la experiencia demuestra que se obtienen ciertas garantías adicionales que permiten la correcta gestión de las obras públicas con una mayor eficiencia de los recursos públicos. Este extremo ha sido puesto de manifiesto por la Comisión europea en relación con la idea de la relación

calidad-precio en la que ñ*los poderes adjudicadores pueden evaluar no sólo los costes directos de una adquisición, sino asimismo los costes de su ciclo de vida*ò[10], es decir, el precio ofertado no tiene por qué ser el único parámetro en la estimación del ñvalor económicoò de una oferta.

Según el Tribunal, este criterio incumple el principio de economía en la gestión de fondos públicos pues penaliza las ofertas más bajas, sin embargo, el análisis no sería correcto dado que, como acabamos de señalar, la fórmula otorga una puntuación mayor a las ofertas más próximas a la media. A sensu contrario las ofertas más bajas, pero también las más altas, obtendrán una puntuación inferior. Este hecho no es contrario a Derecho y es absolutamente objetivo. Su finalidad es la de valorar la capacidad técnica de las ofertas a un precio razonable, sin tener el mismo efecto que la baja temeraria que supone la exclusión propiamente dicha de la oferta. Nótese que el debate debe enmarcarse y circunscribirse a la identificación de la oferta económicamente más baja y no necesariamente el precio más bajo que sería el primer método de adjudicación del artículo 30.1 de la Directiva 93/37/CEE antes citado. Que con este método, el adjudicatario final puede no ser el que presentó la oferta más baja es una realidad pero, como se ha indicado, la baja media trata de ponderar al unísono precio y capacidad técnica, lo cual no puede considerarse contrario a la Directiva. Desde el punto de vista de la normativa nacional, volvemos a recordar que la Disposición Adicional 6ª de la Ley de Contratos únicamente obligaba a GIASA a ajustar su actividad contractual a los principios de publicidad y concurrencia.

En nuestra opinión, por lo tanto, no puede concluirse que la baja media fuese un criterio de adjudicación ilegal aplicado por GIASA.

Por último cabe recordar que incluso considerando que, al menos durante el ámbito temporal precitado, era imposible para GIASA considerar que el criterio de la baja media fuese contrario a la normativa de contratación, por decisión de su Consejo de Administración, adoptado en la sesión del 24 de julio de 2003 se acordó eliminar de los Pliegos la fórmula de media como valoración del precio. Nótese asimismo que una vez circuladas las decisiones no se suscribieron nuevos pliegos de condiciones con el criterio de la baja-media.

Finalmente, en cuanto a la posibilidad prevista en el PCP de que los licitadores presentaran ofertas por encima del presupuesto de licitación, decir que el 24 de mayo de 2006 se comienzan a utilizar en GIASA unos nuevos Pliegos tipo, en los que se modifica dicha cláusula, pasando a ser la literalidad de la cláusula vigente a partir de ese momento la de que ñ*No se aceptarán proposiciones al alza respecto al presupuesto base de licitación reseñado en el Cuadro Resumen del Anejo 1*ò (apartado ñ7.2.3. Sobre número 3. Título: proposición económica de los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares, página 14 de los Pliegos tipo). Con todo, la posibilidad de ofertar por encima del tipo de licitación tampoco podía -en el tiempo en que estuvo vigente- ser criticada por razones de legalidad. Nos explicamos.

El correcto empleo de los fondos públicos supone la correlación entre el valor de la obra, suministro o servicio que contrata la Administración y el coste que se paga por

[10] Cf. European code of best practices facilitating access by SMEs to public procurement contracts, SEC (2008) 2193 of 25.06.2008, § 6.1, p. 18.

ella. Este último es un dato cierto, pero aquél no puede quedar -sin más- predefinido como una certeza que venga dada por los concretos estudios que hayan motivado la decisión de licitar por el precio en concreto de que se trate. Es posible que tales estudios e informes no hayan valorado correctamente el valor de la prestación en el mercado, por lo que en sí mismos no son un elemento que determine la falta de diligencia en el empleo de los fondos públicos. La prueba evidente de lo que se dice es que en un sistema ñordinarioò en el que no exista el precio cerrado propio de GIASA, la modificación que instase la Administración con ocasión del error del propio proyecto licitado (modificación que corrigiera el valor del objeto contractual dado por el precio de licitación al verdadero valor de mercado) naturalmente sería cubierta con fondos públicos.

Tampoco es posible alegar ruptura del principio de concurrencia en este sentido, toda vez que la posibilidad de ofertar por encima del precio de licitación se recogía en el propio pliego.

PREADJUDICACIÓN

Tras la fase de licitación del contrato que incluye la publicación de los pertinentes anuncios y la correspondiente recepción de ofertas, GIASA procede a la apertura de plicas y a la designación de un comité de evaluación. Dicho comité analiza las ofertas, emite un informe y es finalmente el Consejo de Administración de GIASA quien realiza la preadjudicación. Una vez preadjudicado el contrato, GIASA puede incorporar las modificaciones o ajustes que considere necesarios en el proyecto u obra que se contrata, sin alterar las bases del concurso y sin alterar la valoración obtenida en la fase de análisis de las ofertas.

Si la empresa preadjudicada se atiene a las modificaciones (caso de haberlas) se procede a la adjudicación definitiva, y en caso contrario, se establece una nueva preadjudicación a favor de la oferta clasificada en segundo lugar. Únicamente tras la adjudicación en firme de la licitación se firma el contrato.

Se hace notar que en los pliegos de todos los contratos analizados se hace referencia expresa a la existencia de esta posibilidad (es pues conocida por todos los ofertantes) precisando además que las posibles modificaciones se establecen a efectos de completar u homogeneizar las ofertas recibidas para su perfecta adecuación al objeto del contrato y sin que afecte de forma sustancial a las mismas. En resumen, el pliego de condiciones prevé:

1. la propia posibilidad de que existan modificaciones tras la preadjudicación, que
2. las misma se vinculen directamente con el objeto del contrato, y que
3. no afectarán de forma sustancial a las condiciones del contrato. Igualmente, en el apartado 8.2 del pliego se preveía expresamente la variación del precio en una más menos 10% por lo que, respecto a esta cuestión, tampoco pueden considerarse conculcados los mencionados principios. El propio Anteproyecto repara en ello.

El procedimiento de preadjudicación a la luz de las Directivas 93/37/CEE y 92/50/CEE

En opinión de esta parte, las Directivas 93/37/CEE y 92/50/CEE no regulan ni prevén el procedimiento de preadjudicación, lo cual no quiere decir que el mismo sea contrario al Derecho comunitario de contratación pública.

La Directiva por su propia naturaleza no tiene por objeto regular todos y cada uno de los aspectos del procedimiento de licitación sino armonizar unos criterios comunes. Por lo tanto, en relación con aquellos aspectos que no estén previstos en la Directiva, el análisis se circunscribe a su conformidad con los principios del Tratado que la inspiran.

Defendemos en efecto la posibilidad de que el ente adjudicador proceda a ciertas modificaciones una vez analizadas las ofertas presentadas a una licitación pública que no sean sustanciales, es decir, que no varíen de manera esencial las condiciones del contrato como recogidas en el pliego de condiciones.

Ello es así porque este procedimiento de pre-adjudicación es conocido por todos los ofertantes -reales y potenciales- y afecta a todos los candidatos, por lo que se excluye cualquier indicio de discriminación.

Tampoco puede constatarse ausencia de transparencia pues este método de adjudicación se explicitó en el pliego de condiciones de todos los contratos en causa.

Por lo tanto, puede concluirse que el procedimiento de preadjudicación no viola los principios inspiradores del derecho comunitario de contratación.

Pero es más, no sólo no se vulnera la Directiva sino que la misma avala situaciones análogas que deberían servir de fuente de interpretación; este tipo de procedimientos de preadjudicación no estarían prohibidos bajo el prisma del análisis teleológico de la Directiva.

De hecho, la propia Directiva 93/37/CEE regula en su artículo 19 la posibilidad de presentar variantes. Dicho artículo reconoce la posibilidad de que los licitadores formulen variantes a su primera oferta y los adjudicadores debían (en el marco de esa Directiva) indicar en los anuncios cuando no se autorizaban variantes. Es decir, el principio general, en el marco de la Directiva 93/37/CE era la aceptación de variantes (la modificación de un documento relevante de un proceso de contratación pública), de forma que cuando en una concreta licitación no fueran aceptadas, dicha prohibición había de plasmarse expresamente en el anuncio de licitación (todo ello en respeto de los principios de no discriminación y transparencia).

Esta parte entiende a estos efectos que las variantes responden exactamente a la misma lógica e inquietud que el procedimiento de preadjudicación, pero visto desde el otro lado.

A la luz de la sentencia de 13 de enero de 2005, Comisión c. España (asunto C-84/03) cabe analizar si este tipo de modificaciones pueden considerarse en infracción del artículo 7, apartado 3 de la Directiva de obra (y mutatis mutandis de la Directiva de servicios) en el sentido de introducir un nuevo supuesto en el que es posible la contratación mediante un procedimiento negociado sin publicidad.

Esta sentencia, avala, en nuestra opinión, cuanto aquí indicado y confirma que modificaciones no sustanciales son posibles.

A estos efectos es oportuno recordar que GIASA se compromete en sus pliegos de condiciones a que las modificaciones no afecten de manera sustancial a las condiciones del contrato. En este debate es también de referencia obligatoria la sentencia Succhi di Frutta (asunto C-496/99) según la cual es necesario establecer una clara diferencia entre aquellas modificaciones sustanciales de aquellas que no lo son. Sólo las primeras (modificaciones sustanciales) estarían prohibidas por la normativa comunitaria en materia de contratación pública.

De dicha sentencia se desprende por lo tanto de manera clara y concluyente que un ente adjudicatario puede alterar condiciones no sustanciales del contrato y deja abierta la puerta incluso a que se puedan alterar condiciones sustanciales siempre y cuando así se indique en el anuncio de licitación. Pues bien GIASA propone modificaciones no sustanciales en los contratos en causa y por ende entendemos que se cumple el estándar propuesto por la jurisprudencia Succhi di Frutta.

Nótese por último que la Directiva establece en su artículo 7 apartado 3 letra d) una situación como la que nos ocupa al establecer que es legítimo recurrir al procedimiento negociado para aquellas obras complementarias que no figuran en el proyecto adjudicado inicialmente pero que debido a circunstancias imprevistas (que no imprevisibles) pasen a ser necesarias para la correcta ejecución de la obra, no puedan separarse de la obra principal y el importe acumulado de las obras complementarias no supera el 50% de la obra principal. Esta parte considera que las modificaciones a las que se hace referencia en el procedimiento de preadjudicación son de menor entidad que las previstas y aceptadas en este artículo de la Directiva. Por ello, y aplicando la regla de que quien puede lo más puede lo menos, consideramos que modificaciones no sustanciales de la escasa entidad económica de las que aplica GIASA no pueden ser contrarias a la Directiva.

De todo cuanto precede concluimos considerando que el procedimiento de pre-adjudicación que establecen los pliegos de GIASA no es contrario a las Directivas comunitarias de contratación pública.

El procedimiento de preadjudicación desde el punto de vista de la normativa nacional

La normativa nacional del momento en que se licitaron estos contratos también prevé la posibilidad de acudir al procedimiento negociado sin publicidad para contratar obras complementarias imprevistas (que no imprevisibles) en condiciones similares a las establecidas en el artículo 7, apartado 3, letra d) de la Directiva 93/37/CEE. Por tanto, tampoco existe violación de la normativa nacional, máxime cuando nos estamos refiriendo a unos cambios muchos menores.

TRABAJOS DE CARTOGRAFÍA Y GEOTECNIA

Se dice que òNo constan en el expediente las razones que motivaron su contratación separada, siendo así que los trabajos de esta naturaleza se encuentran comprendidos

entre las actuaciones a realizar para la redacción de los proyectos de trazado y de construcciónéò.

- Salvo error de comprensión, parece referirse la conclusión a un concepto global en términos de ingeniería civil pues ciertamente son trabajos necesarios para la correcta ejecución de una obra de ciertas características. Sin embargo los indicados trabajos, si bien incuestionablemente relacionados con la redacción del proyecto, tienen su propia identidad y especialización, no siendo extraño que se contraten de manera independiente, sino que antes al contrario, se ha venido empleando profusamente por administraciones y entidades similares, tanto con anterioridad al caso que nos ocupa, como en la actualidad, estando entre los más destacables, la DG de Carreteras de la Junta de Andalucía, Ministerio de Fomento y GISA de Infraestructures de Catalunya, Diputaciones como las de Cádiz o Granada, empresas o entes púbicos como ADIF, AENA, INECO, empresas de gestión como EMASESA o El Canal de Isabel II. En el caso de la geotecnia, cabe citar a Red Eléctrica, a empresas de gestión como EMASESA, a agencias como AMAYA (antigua EGMASA), y a administraciones locales, como la Gerencia de Urbanismo de Sevilla, que habitualmente incluyen la geotecnia en contratos horizontales de geotecnia y control de calidad.

- Puede añadirse que la cartografía fue por entonces objeto de una orden Circular específica de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, la ñOC 2/97, de infraestructura cartográfica de la red de carreteras de Andalucía y elaboración de la cartografía y topografía de los estudios de carreteras y ejecución de las obras, de la dirección general de carreteras de la COPTde la Junta de Andalucíaò. Si bien el ámbito objetivo de la circular se limita a las carreteras, es lo cierto que, de facto, dicha instrucción guiaba la redacción de los pliegos topográficos y cartográficos no solo de las obras de carreteras sino también de las de ferrocarriles y de hidráulicas que eran licitadas por GIASA**,** con ligeros cambios para adecuar a los diferentes alcances y necesidades de cada proyecto en particular.

- Por lo demás, en lo relativo a la realización de estudios de ingeniería, desde la fase de Estudio Informativo, Anteproyecto y Proyecto de Construcción, las consultoras licitadoras no disponían, ni disponen de medios propios para la obtención de la cartografía necesaria para tales estudios, ni para la realización de campañas de reconocimiento geotécnico, ni en la mayoría de los casos, de personal dedicado y con la experiencia necesaria en la producción de cartografía, por lo que en la casi totalidad de los casos, éstos son subcontratados a empresas especializadas en cartografía o en geotecnia.

Por otro lado, la contratación independiente de dichas actividades fue expresamente prevista en el pliego.

Se dice que ñCOMO UN CONTRATO MENORò

Ya hemos visto que la Disposición Adicional 6ª de la LCAP y TRLCAP sólo sujetaban a la mercantil a los principios de publicidad y concurrencia sin que esa

sujeción pudiese implicar, por razones lógicas, un régimen más severo que el impuesto en la propia normativa de contratación administrativa para los contratos análogos al de la extinta mercantil.

Decimos esto porque observando los importes de las actuaciones que se refieren, ninguna de ellas superaría el previsto por el texto del art. 202 de la LCAP ni del art. 201 del TRCAP para los contratos menores, que eran considerados, en el caso de contratos de consultoría y asistencia y de servicios, los que no excedieran en su cuantía de 2.000.000 pesetas (12.020,24 euros).

Según los arts. 57 de la LCAP y 56 del TRLCAP, en los contratos menores, la tramitación del expediente sólo exigirá la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura correspondiente, lo que ha sido cumplido en cada uno de los encargos.
Así las cosas, puede afirmarse que la tramitación de los mismos no supuso la infracción de ningún precepto a cuyo cumplimiento estuviera obligada la extinta mercantil

RESTAURACIÓN PAISAJÍSTICA

La inclusión de los proyectos de restauración paisajística y su contratación independizada de la obra civil obedece a un modelo de gestión implantado por GIASA, aprobado por la Consejería competente en materia de infraestructuras lineales, y finalmente regulado normativamente a través de la Ley 8/2001, de Carreteras de Andalucía, donde se especifica:

"*Artículo 31. Proyecto de restauración paisajística.*
1. El proyecto de restauración paisajística se utilizará para la ejecución de la revegetación del dominio público viario y de su entorno, sin que necesariamente tenga que estar vinculada su redacción y ejecución a las obras de carreteras ni a la contratación del proyecto de construcción.
*2. Dicho estudio contendrá el diseño completo de la adecuación paisajística y de determinadas medidas correctoras de carácter medioambiental de la ejecución de obras de carreteras, con el detalle necesario para hacer factible la ejecución de la correspondiente restauración paisajística del dominio público viario y del entorno afectado.*ò

Por consiguiente, la incorporación de los Proyectos de Restauración Paisajística en los Pliegos de Clausulas Administrativas Particulares de las licitaciones de asistencia técnica para redacción de proyectos queda plenamente justificada por la aplicación de la normativa vigente.

Esto no implica que todas las actuaciones relacionadas con los proyectos de infraestructuras lineales requieran de un proyecto de restauración paisajística independiente, y además estos proyectos de restauración no tienen porqué estar necesariamente vinculados a la redacción y ejecución de un proyecto de obra civil.

De hecho, la segregación de estos proyectos de restauración se acomete para garantizar la adecuada definición de las unidades de revegetación, ajardinamiento y ornamentación

del dominio público, especialmente al nivel de ejecución de las actuaciones, donde se venían generando numerosas incidencias.

No puede afirmarse, como hace el Tribunal en su informe, que se haya evidenciado una deficiente delimitación inicial del alcance de las prestaciones en la contratación de la redacción del proyecto, pues no es hasta la fase de definición del trazado de la infraestructura donde deben analizarse y concretarse al nivel constructivo aspectos básicos como son el trazado, la sección, el balance de tierras, y la reposición de servicios. Y es en esta fase donde se establecen las medidas preventivas y correctoras de la incidencia ambiental, quedando parte de estas medidas integradas en el correspondiente proyecto de restauración cuando por su entidad (presupuestos de ejecución material superiores a 30.000 euros aproximadamente) o su especificidad así se requiere.

Las medidas específicas requeridas en relación con las actuaciones de ornamentación y ajardinamiento, reposición de zonas verdes y redes de riego, para el sistema tranviario de Vélez Málaga, se han definido con carácter constructivo al nivel del proyecto de construcción de la infraestructura, quedando suficientemente desarrolladas al nivel de memoria, planos, pliego y presupuestos. Simplemente la alteración generada por la infraestructura sobre estos elementos vegetales y paisajísticos del entorno urbano de Vélez Málaga y Torre del Mar no ha supuesto una concreción de medidas y unidades de obra con la entidad suficiente para ser incorporadas en un proyecto específico de Restauración Paisajística independizado para su licitación, es decir, no tiene una entidad como para ser ñencuadernadasò en un proyecto independiente, quedando incorporadas al proyecto constructivo de la infraestructura. No se ha producido, pues, una reducción del objeto del contrato que haya de ser minorada del precio.

MODIFICACIÓN CONTRACTUAL Y REVISIÓN DE PRECIOS

Con independencia de lo ya alegado sobre el régimen jurídico de los contratos, puede añadirse que la modificación de los contratos privados del Sector Público fue abordada por primera vez por la disposición transitoria séptima de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, analizada a su vez por la la Abogacía del Estado en la Circular 1/2011).

Aún cuando la normativa vigente haya avanzado en esta cuestión no puede considerarse que la actuación de la extinta mercantil supusiera infracción alguna de normativa que le era aplicable.

En cuanto a la utilización de la fórmula y procedimientos de la revisión de precios, según consta en la adenda, tuvo por objeto restablecer el equilibrio económico del contrato, como consecuencia de***ò****incidencias ajenas al contratista que han demorado la firma del presente contrato e inicio de los trabajos****ò*** siendo el del equilibrio económico un concepto jurídico igualmente reconocido en la jurisprudencia civil para los contratos privados. Y precisamente en relación con las previsiones de precios cerrados, que no implican que el contratista haya de soportar un desequlibrio producido por causa que no le sea imputable sino considerarlo y aplicar los principios de equidad (artículo 3.2 CC) y

de buena fe (artículo 7.1 CC) si se cercena el principio del equilibrio económico-financiero entre las partes.

La sentencia de la Audiencia Nacional, de 14 de julio de 2010, analizando una reclamación por desequilibrio económico en un contrato administrativo en el que sí se reconocía la revisión de precios, consideraba que:

> *a) Es necesario despejar si en el concreto supuesto analizado en este recurso el desequilibrio económico es suficientemente importante y significativo para que no pueda ser subsumido en la estipulación general de riesgo y ventura ínsita en toda contratación de obras con el Estado, excluyendo por ello la aplicación de la doctrina anteriormente expuesta del "riesgo imprevisible razonable" como causa de indemnización reclamada.*
>
> *b) Es preciso aplicar los principios de equidad (artículo 3.2 CC) y de buena fe (artículo 7.1 CC) por la aparición de un riesgo anormal que cercena el principio del equilibrio económico-financiero entre las partes pero sin atacar frontalmente el principio de riesgo y ventura esencial en la contratación pública.*

Pero también el Tribunal Supremo, en sentencia de 15 de junio de 1999, reconoce que el principio de riesgo y venitura no sólo quiebra en supuestos de fuerza mayor sino cuando la Administración contraviene el tenor del contrato, produciendo una alteración en su ejecución. En el mismo sentido se pronuncia el Consejo de Estado en su Dictamen 59, de 11 de febrero de 1993.

La propia Ley de Contratos del Sector Público, en su artículo 216.2, que trataba las modificaciones de las obras con precio cerrado, señalaba que *"el sistema de retribución* a *tanto alzado podrá, en su caso, configurarse como de precio cerrado, con el efecto de que el precio ofertado por el adjudicatario* se *mantendrá invariable no siendo abonables las modificaciones que sean necesarias para corregir deficiencias u omisiones del proyecto sometidas* a *licitación. Esta disposición no obsta al contratista* a *ser indemnizado por las modificaciones del contrato que* se *acuerden conforme* a *lo previsto en el artículo* 217 *con el fin de atender nuevas necesidades* o *de incorporar nuevas funcionalidades* a *la obra"*. La Junta Consultiva de Contratación Administrativa, abordó su interpretación en su Informe 43/08, y posteriormente, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, en su Informe 13/2013, de 22 de mayo, se ocupó del 233.2 del TRLCSP, como precepto que regula el contrato de obras a tanto alzado, en la modalidad de precio cerrado, indicando que:

ñ*En definitiva, el artículo 233 TRLCSP configura la prestación contractual, en el contrato administrativo de obras a precio cerrado, como una prestación de resultado en la cual el riesgo y ventura en su ejecución se trasladan íntegramente al contratista; pues, como indica la STS de 10 de octubre de 2003, el contrato por ajuste alzado supone para el constructor la exigencia de aplicar su experiencia para calcular el coste total apreciar la posibilidad de eventualidades e imprevistos que pueden aparecer en el transcurso de la misma, y que debe asumir. En el que, únicamente, quedan a salvo del contrato las modificaciones que vengan impuestas por la Administración. De donde se infiere, que el verdadero problema en interpretación jurídica, de esta nueva modalidad de contrato a tanto alzado consiste en determinar cuándo una modificación, o*

*alteración del contrato se debe a omisiones o deficiencias del proyecto, y cuándo a imposiciones de la propia Administración contratante. Y es esta una cuestión de prueba estricta en cada caso**ò***.

Según se indica en la adenda, se habían producido ***ñ****incidencias ajenas al contratista que han demorado la firma del presente contrato e inicio de los trabajos**ò*** razón por la cual, se procedió a revisar el precio ***ñ****al objeto de mantener el equilibrio del contrato**ò***. En el caso que nos ocupa, consta la carta comunicando la preadjudicación del contrato con fecha 16 de enero de 2002, y la firma del contrato el 20 de marzo de 2003, es decir, 14 meses después.

Se desprende también de la adenda que dicho reequilibrio se produjo utilizando la fórmula polinómica prevista en el proyecto en la manera en que se aplicaba en la normativa administrativa. Es decir, se restaura el desequilibrio padecido utilizando para ello la fórmula polinómica prevista en el contrato.

Por otro lado, esta manera de indemnizar a través de la fórmula polinómica ï aún cuando en aplicación de un supuesto diferente- fue reconocida por el Juzgado de Primera Instancia N 21 de Sevilla, en su sentencia de 20 de enero de 2003, dictada en el Procedimiento 1016/2001 en el que GIASA fue parte demandada, habiéndola confirmado la Sección 2ª de la Audiencia Provincial de Sevilla, en sentencia de 12 de febrero de 2004, dictada en el Rollo de Apelación 4593/03-N, que quedó firme.

Pero igualmente había sido reconocida por el Tribunal Supremo para los contratos administrativos como mecanismos o instrumentos adecuados para calcular los perjuicios sufridos entre otras, en sentencia de 5 de junio de 1991.

DOCUMENTOS APORTADOS	Certificado sobre la decisión del Consejo de Administración de GIASA del 30 de abril de 2002 en relación con la supresión del criterio de la experiencia del PCP. Certificado sobre la decisión del Consejo de Administración de GIASA del 29 de julio de 2003 en la que se aprueba el PCP que elimina el criterio de la baja media. PCP tipo de fecha 24 de mayo de 2006. Circular 2/97 Infraestructura Cartográfica de la Red de Carreteras de Andalucía y elaboración de la cartografía y topografía de los estudios de carreteras y ejecución de las obras.

ALEGACION Nº6

Nº PÁGINA	**94**

TEXTO QUE SE ALEGA	

III.1 Conclusiones relativas a los contratos para la construcción, instalación y explotación del sistema tranviario de Vélez-Málaga

4ª é
Estando avanzados los trabajos de redacción del proyecto de trazado, este se modificó y alargó con el objetivo de pasar por el hospital comarcal. No se ha aportado al Tribunal de Cuentas documento alguno en el que se expongan las razones que motivaron el cambio del trazado. Únicamente consta un estudio de alternativas de 10 de abril de 2000, elaborado por el consultor, en el que se advierte que el hospital comarcal quedaba fuera del recorrido de la línea, siendo este un foco de atracción de viajeros. Este estudio incluía dos alternativas de trazado que conectaban con el citado hospital en las que no se valoraba su viabilidad, pues solo aportaba un estudio de los costes de construcción.

El Pleno del Ayuntamiento de Vélez-Málaga aprobó el 7 de mayo de 2001 el trazado del tranvía coincidente con una de las dos alternativas contenidas en el referido estudio, no habiéndose acreditado documentalmente las razones que motivaron finalmente la elección realizada.

ALEGACIÓN	

En la primera fase de elaboración del proyecto de construcción se incorporó un estudio de alternativas de trazado, recogiendo entra las mismas distintos trazados de acceso o servicio a la zona del Hospital. Planteándose la posibilidad de una lanzadera desde el trazado inicial o un trazado en variante que llegara hasta el hospital, y seleccionándose esta última. Lo que se desarrolla en el proyecto constructivo que es el que se licita.

De otro lado, en cuanto a las referencias que se citan sobre el ramal al hospital, ha de tenerse en cuenta que se ha tomado en consideración sólo una parte de lo recogido en los estudios correspondientes. Aunque, en efecto, se aumenta el recorrido de la línea, la incorporación de este equipamiento supone también un aumento estimado de la demanda y utilización por encima del 30%. Al propio tiempo, este trazado permite dar cobertura a equipamientos supramunicipales y a nuevos desarrollos. El trazado elegido finalmente se integra mejor en el ámbito de Torre del Mar. Todo ello queda de manifiesto en el documento de alternativas que acompaña al proyecto de construcción.

ALEGACION Nº7

Nº PÁGINA	96

TEXTO QUE SE ALEGA	

º

III.1 Conclusiones relativas a los contratos para la construcción, instalación y explotación del sistema tranviario de Vélez-Málaga

7ª é La fase II del tranvía de Vélez-Málaga, consistente en la prolongación del trazado de la primera fase, se llevó a cabo a instancia del Ayuntamiento de la citada localidad, sin que se tenga constancia de la existencia de ningún informe o estudio previo dirigido a valorar la necesidad, oportunidad, sostenibilidad y viabilidad de la misma, por lo que la decisión no quedó sostenida ni justificada por criterios razonados previos.

Tampoco consta la existencia de informes que fundamentaran la elección realizada, de entre las alternativas propuestas por el consultor, ni la conveniencia de su ejecución. Solo en el proyecto constructivo de esta segunda fase II y, por tanto, ya adoptada la decisión sobre el trazado tranviario, se aludía, sin más fundamentación, a los objetivos territoriales y de accesibilidad marcados en los primeros estudios referentes a la implantación del tranvía, así como a la configuración de un trazado compatible con el planeamiento urbano futuro.

ALEGACIÓN	

Tal y como se establece en la Memoria del proyecto constructivo de la Fase II, el tranvía aporta una nueva línea entre Vélez-Málaga y Torre de Mar, estableciendo una relación fluida, efectiva y cómoda que facilita el acceso a los servicios asistenciales y sanitarios a su paso por el Hospital Comarcal de la Axarquía. Ofrece a los habitantes de Vélez-Málaga el acceso rápido a los servicios recreativos y deportivos existentes en Torre del Mar y, de igual forma, desde Torre del Mar se accede a los servicios comerciales, administrativos y dotacionales situados en Vélez-Málaga.

El tranvía favorece el desarrollo de los nuevos crecimientos urbanísticos por donde pasa, conectándolos con los núcleos existentes. Con la nueva infraestructura se potencia el futuro desarrollo de nuevas líneas tranviarias y/o ferroviarias que prolonguen esta línea a lo largo de la costa, en sentido occidental hacia Málaga y en sentido oriental hacia las provincias de Granada y Almería.

Cumpliendo los parámetros mínimos exigidos en el trazado, el diseño se justifica en alcanzar los objetivos territoriales y de accesibilidad marcados en los primeros estudios referentes a la implantación del tranvía en el término municipal de Vélez-Málaga. Por esta razón, el trazado de la 1ª Fase, y ahora de la 2ª Fase del proyecto constructivo conecta los dos núcleos principales de población: Torre del Mar y Vélez-Málaga, pasando por el Hospital comarcal de la Axarquía como tercer núcleo emisor y receptor de viajeros. Igualmente, se desarrolla un trazado compatible con el planteamiento urbano futuro y que se integre en la actual ciudad con el mínimo impacto posible sobre el resto de vehículos, peatones y paisaje urbano.

ALEGACION Nº8

Nº PÁGINA	**93, 95, 97, 98**

TEXTO QUE SE ALEGA	

III.1 Conclusiones relativas a los contratos para la construcción, instalación y explotación del sistema tranviario de Vélez-Málaga

9ª Para la ejecución de las obras de la fase II, FFCCA convocó un concurso con un presupuesto de licitación de 8.864.632,58 euros, IVA incluido, y un plazo de ejecución de ocho meses. En el expediente contractual tramitado se han detectado incidencias e irregularidades: se prevén indebidamente en el PCAP los medios acreditativos de la solvencia técnica como criterios de adjudicación.

10ª Asimismo, FFCCA contrató los trabajos de control de calidad de las obras de la fase II por importe de 75.194,40 euros. Concurren en este expediente incidencias e irregularidades, tales comoé la indebida previsión en el PCAP de medios acreditativos de la solvencia técnica como criterios de adjudicación;

11ª Las obras de mejora de acceso a talleres se adjudicaron mediante concurso por importe 1.673.306,07 euros y con un plazo de seis meses. En el expediente contractual se han detectado análogas incidencias e irregularidades que en el contrato de obras de la fase IIé

ALEGACIÓN	

Ténganse por reproducidas en este apartado las mismas observaciones y reparos que han sido manifestadas en la Alegación nº 5, en relación con la previsión en el Pliego de medios acreditativos de la solvencia técnica como criterios de adjudicación (para GIASA), en lo que sean aplicables a FFCCA. Los criterios mencionados en el Anteproyecto de informe son criterios de adjudicación que no van referidos a la empresa licitadora, sino a la concreta oferta que se realiza, por lo que son claramente criterios de adjudicación y no requisitos de solvencia, como se admite hoy de forma generalizada en la práctica, doctrina y jurisprudencia administrativa

Es más, la DIRECTIVA 2014/24/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, despeja todas las posibles dudas que, sobre la aplicación de estos criterios, pudieran existir, considerándolos criterios de adjudicación válidos.

A este respecto, en su Considerando 94 se establece que ***ñ****Siempre que la calidad del personal empleado sea pertinente para el nivel de rendimiento del contrato, los poderes adjudicadores deben estar también autorizados a utilizar como criterio de adjudicación la organización, la cualificación y la experiencia del personal encargado de ejecutar el contrato, ya que pueden afectar a la calidad de dicha ejecución y, en consecuencia, al valor económico de la oferta****ò*.

*E*n el mismo sentido, el artículo 67.2 de esta Directiva añade que ***ñ****La oferta económicamente más ventajosa desde el punto de vista del poder adjudicador se determinará sobre la base del precio o coste, utilizando un planteamiento que atienda a*

la relación coste-eficacia, como el cálculo del coste del ciclo de vida con arreglo al artículo 68, y podrá incluir la mejor relación calidad-precio, que se evaluará en función de criterios que incluyan aspectos cualitativos, medioambientales y/o sociales vinculados al objeto del contrato público de que se trate. Dichos criterios podrán incluir, por ejemplo:

é *.*
b) la organización, la cualificación y la experiencia del personal encargado de ejecutar el contrato, en caso de que la calidad del personal empleado pueda afectar de manera significativa a la ejecución del contrato, o ***é ò***

Del contenido trascrito de la nueva normativa comunitaria se confirma el reconocimiento de que los criterios que han sido utilizados en la fase de evaluación técnica de las ofertas de los expedientes que nos ocupan no han de considerarse criterios de solvencia, siendo válida su consideración como criterios de adjudicación y resultando acorde su utilización con los preceptos comunitarios.

ALEGACION Nº 9

Nº PÁGINA	**93, 95, 97, 98**

TEXTO QUE SE ALEGA	

III.1 Conclusiones relativas a los contratos para la construcción, instalación y explotación del sistema tranviario de Vélez-Málaga

9ª Para la ejecución de las obras de la fase II, FFCCA convocó un concurso con un presupuesto de licitación de 8.864.632,58 euros, IVA incluido, y un plazo de ejecución de ocho meses. En el expediente contractual tramitado se han detectado incidencias e irregularidades: falta de motivación de las puntuaciones otorgadas respecto de algunos de los criterios de adjudicación en el informe de evaluación técnica de las ofertas.
é
10ª Asimismo, FFCCA contrató los trabajos de control de calidad de las obras de la fase II por importe de 75.194,40 euros. Concurren en este expediente incidencias e irregularidades, tales comoé la falta de motivación de las puntuaciones otorgadas respecto de algunos de los criterios de adjudicación en el informe de evaluación técnica de las ofertas.

11ª Las obras de mejora de acceso a talleres se adjudicaron mediante concurso por importe 1.673.306,07 euros y con un plazo de seis meses. En el expediente contractual se han detectado análogas incidencias e irregularidades que en el contrato de obras de la fase IIé

ALEGACIÓN	

De la redacción de la cuestión observada podría deducirse una irregularidad en la evaluación técnica de las ofertas, y debemos dejar claro que esto no es así: todos los criterios fueron valorados por el Comité Técnico, órgano independiente de la mesa de contratación, conforme a su criterio como especialistas, con independencia del proceder utilizado para la obtención de la evaluación técnica final.

Todos los criterios técnicos de valoración eran valorados por el Comité técnico, aunque parte de ellos no se hubieran contenido en el informe técnico (50% en el caso de las Obras del tranvía fase II, 47,5% en el caso del Control de calidad de las obras del tranvía, fase II y 56% en el caso de Obras de mejora del acceso a talleres), sino en una documentación separada. A estas puntuaciones, contenidas en la documentación separada, se la denominaba coloquialmente ñPuntuación mesaò, lo que ha inducido a confusión al Tribunal. Lógicamente, los miembros de la mesa no tenían la capacitación técnica necesaria para realizar la evaluación técnica. Con esta práctica, que hoy ya no se utiliza, se pretendía mantener la confidencialidad de la puntuación técnica total hasta el momento de la celebración de la mesa, de modo que nadie disponía de la información completa de la puntuación técnica hasta el momento justamente anterior a la celebración de la mesa (era en ese momento cuando se introducían las puntuaciones de la documentación separada y se obtenía la puntuación técnica final).

.

ALEGACION Nº 10

Nº PÁGINA	**98**

TEXTO QUE SE ALEGA

III.1 Conclusiones relativas a los contratos para la construcción, instalación y explotación del sistema tranviario de Vélez-Málaga

11ª Las obras de mejora de acceso a talleres se adjudicaron mediante concurso por importe 1.673.306,07 euros y con un plazo de seis meses. En el expediente contractual se han detectado análogas incidencias e irregularidades que en el contrato de obras de la fase II, además de la admisión de variantes o alternativas por los licitadores sin precisar sobre qué elementos y en qué condiciones quedaba autorizada su presentación.

ALEGACIÓN

En cuanto al incumplimiento del art. 87 del TRLCAP ha de decirse que no tuvo lugar, pues de facto no llegaron a presentarse variantes, ni por tanto pudieron tenerse en consideración por el órgano de contratación, como prescribe el precepto citado. Se adjunta informe ad hoc al respecto.

DOCUMENTOS APORTADOS	**Informe técnico sobre la no presentación de variantes**

ALEGACION Nº 11

Nº PÁGINA	**97, 98**

TEXTO QUE SE ALEGA	

III.1 Conclusiones relativas a los contratos para la construcción, instalación y explotación del sistema tranviario de Vélez-Málaga

9ª Para la ejecución de las obras de la fase II, FFCCA convocó un concurso con un presupuesto de licitación de 8.864.632,58 euros, IVA incluido, y un plazo de ejecución de ocho meses. En el expediente contractual tramitado se han detectado incidencias e irregularidades; falta el informe de la asesoría jurídica sobre la legalidad del PCAP y el certificado de existencia de crédito o documento que legalmente le sustituya.

10ª é Asimismo, FFCCA contrató los trabajos de control de calidad de las obras de la fase II por importe de 75.194,40 euros. Concurren en este expediente incidencias e irregularidades, tales comoé la omisión del informe de la asesoría jurídica sobre la legalidad del PCAP.

11ª Las obras de mejora de acceso a talleres se adjudicaron mediante concurso por importe 1.673.306,07 euros y con un plazo de seis meses. En el expediente contractual se han detectado análogas incidencias e irregularidades que en el contrato de obras de la fase IIé

ALEGACIÓN	

Se aporta certificación del Secretario del Consejo Rector, de 25-03-2004, sobre aprobación del modelo tipo de PCAP de obras mediante concurso sin variante (empleado en la licitación de las obras de la segunda fase del Tranvía de Vélez, así como de las obras de mejora del acceso a talleres), así como certificación del Secretario del Consejo Rector, de 31-05-2004, sobre aprobación del modelo tipo de PCAP de consultoría y asistencia, control de calidad de las obras (empleado en el control de calidad de las obras de la primera fase). Ambos modelos tipo de PCAP fueron informados jurídicamente, según puede comprobarse en la documentación anexa que acompaña a este escrito, por lo que no se aprecia, en opinión de esta parte, ninguna incidencia ni irregularidad al respecto. En efecto, el art. 49.4 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas determinaba que ñ*se requerirá el informe previo del Servicio Jurídico respectivo, que en el caso de pliegos de modelos tipo hará innecesario el del pliego particular correspondiente*ò, dicción que persiste en la subsiguiente ley 30/2007, de Contratos del Sector Público en su art. 99.4 cuando preveía que el órgano de contratación podía aprobar modelos de pliegos particulares para determinadas categorías de contratos de naturaleza análoga, y el apartado 6, después de especificar que la aprobación de los pliegos y de los modelos requerirá el informe previo del Servicio Jurídico respectivo, disponía que ñ*este informe no será necesario cuando el pliego de cláusulas administrativas particulares se ajuste a un modelo de pliego que haya sido previamente objeto de este informe*.ò. Por lo tanto, los pliegos no

contaban con un específico informe jurídico porque quedaban amparados en el informe jurídico del pliego modelo tipo.

En relación con el certificado de existencia de crédito, consta en el expediente la Resolución de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, de fecha 16 de diciembre de 2005, por la que se encarga al Ente Público de Gestión de Ferrocarriles Andaluces la realización de las actuaciones necesarias para la ejecución de las obras de la segunda fase del Tranvía de Vélez. En ella constan los créditos presupuestarios contra los que se cargará el coste de las actuaciones. De la misma manera, mediante Resolución de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, de fecha 12 de noviembre de 2007, se encarga al Ente Público de Gestión de Ferrocarriles Andaluces la realización de las actuaciones necesarias para la ejecución de las obras de mejora del acceso a talleres del Tranvía Vélez - Málaga, consignando los créditos presupuestarios contra los que se cargará el coste de estas actuaciones.

DOCUMENTOS APORTADOS	Certificación del Secretario del Consejo Rector, de 25-03-2004, sobre aprobación del modelo tipo de PCAP de obras mediante concurso sin variante (empleado en la licitación de las obras de la segunda fase) e informe jurídico del PCAP. Certificación del Secretario del Consejo Rector, de 31-05-2004, sobre aprobación del modelo tipo de PCAP de consultoría y asistencia, control de calidad de las obras (empleado en el control de calidad de las obras de la primera fase) e informe jurídico del PCAP.

ALEGACION Nº 12

Nº PÁGINA	**97, 98**

TEXTO QUE SE ALEGA

III.1 Conclusiones relativas a los contratos para la construcción, instalación y explotación del sistema tranviario de Vélez-Málaga

9ª Para la ejecución de las obras de la fase II, FFCCA convocó un concurso con un presupuesto de licitación de 8.864.632,58 euros, IVA incluido, y un plazo de ejecución de ocho meses. En el expediente contractual tramitado se han detectado incidencias e irregularidades: se incluye en el PCAP el grado del cumplimiento del pliego de prescripciones técnicas (PPT) como uno de los criterios de la valoración técnica, cuando las prescripciones de dicho documento son de obligada observancia en la ejecución de los contratos;

11ªLas obras de mejora de acceso a talleres se adjudicaron mediante concurso por importe 1.673.306,07 euros y con un plazo de seis meses. En el expediente

contractual se han detectado análogas incidencias e irregularidades que en el contrato de obras de la fase IIé

ALEGACIÓN	

En el PCAP en el ANEJO Nº6 de CRITERIOS OBJETIVOS PARA LA VALORACIÓN DE OFERTAS, en el apartado 1.1 de VALORACIÓN TÉCNICA se establece que ñson de obligado cumplimiento las prescripciones que establezca el PPTP del concursoò.

Por su parte, en el apartado 1.1 A.1 de Calidad del Estudio del Proyecto y cumplimiento de las prescripciones del PPTP se aclara que se valorará el ñnivel de cumplimiento de las prescripciones del PPTP y adecuación de las alternativas propuestas, en su caso, permitidas o impuestas por el mismo, lo cual se evaluará desde el punto de vista técnicoò.

Es decir, lo que se valora en la evaluación técnica de las ofertas en relación con el nivel o grado de cumplimiento de las prescripciones técnicas, dado que el cumplimiento de las prescripciones es obligatorio, es la calidad de la oferta y la profundidad del estudio de la misma de manera que los procedimientos, recursos y medios propuestos para la realización de los trabajos permiten considerar que se encuentra en unas mejores condiciones de cumplimiento de las prescripciones y su aseguramiento.

ALEGACION Nº 13

Nº PÁGINA	**97, 98**

TEXTO QUE SE ALEGA	

Obras del tranvía, fase II

Respecto de las ofertas económicas, el PCAP establecía una fórmula de valoración y añadía que para la evaluación global de las ofertas y determinación de la más ventajosa, la Mesa de Contratación fijaría un valor de puntuación técnica, mediante acuerdo adoptado antes de la apertura de proposiciones económicas, comprendido entre 70 y 85 puntos. El valor adoptado por la Mesa de Contratación fue de 70, sin que consten los motivos de por qué se fijó ese intervalo ni por qué se estableció finalmente el de 70, lo que no resulta acorde con los principios de publicidad y transparencia.
El PCAP dividía las ofertas económicas en tres tramos ï de calidad técnica ñelevadaò, ñsuficienteò e ñinaceptableòï, indicando que la propuesta de adjudicación de la mesa al órgano de contratación recaería sobre la más barata del primer intervalo excepto en el supuesto de que la oferta del segundo de los intervalos fuera ñsustancialmenteò más económica, en cuyo supuesto se propondría a esta última. Se señalaba que se consideraría que la mejor oferta del intervalo de calidad técnica suficiente era sustancialmente más barata que la de calidad técnica elevada cuando la diferencia de puntuación económica entre ambas fuera superior a 0,25 puntos. Este sistema de valoración de las ofertas,

determinante en su selección, no estaba previsto en el artículo 88 del TRLCAP e incluía un elemento de valoración adicional distinto de la suma de las puntuaciones obtenidas.

Obras de mejora del acceso a talleres

Respecto de las ofertas económicas, el PCAP establecía una fórmula de valoración y añadía que, como en el contrato anteriormente analizado, para la evaluación global de las ofertas y determinación de la oferta más ventajosa, la Mesa de Contratación fijaría un valor de puntuación técnica, mediante acuerdo adoptado antes de la apertura de proposiciones económicas, comprendido entre 70 y 85 puntos. El valor adoptado por la Mesa de Contratación fue de 70, sin que consten los motivos de por qué se fijó ese intervalo ni por qué se estableció finalmente el de 70, lo que no fue acorde con los principios de publicidad y transparencia.
También, como en el contrato anterior, el PCAP dividía las ofertas económicas en tres tramos ï de calidad técnica ñelevadaò, ñsuficienteò e òinaceptableòï, indicando que la propuesta de adjudicación de la Mesa al órgano de contratación recaería sobre la más barata del primer intervalo, excepto en el caso de que la oferta del segundo de los intervalos fuera ñsustancialmenteò más económica, en cuyo caso se propondría a esta última, indicándose, igualmente, que se consideraría que la mejor
oferta del intervalo de calidad técnica suficiente era sustancialmente más barata que la de calidad técnica elevada cuando la diferencia de puntuación económica entre ambas fuera superior a 0,65 puntos. Este sistema de valoración de las ofertas, determinante en su selección, no estaba previsto en el artículo 88 del TRLCAP, e incluía un elemento de valoración adicional distinto de la suma de las puntuaciones obtenidas.

III.1 Conclusiones relativas a los contratos para la construcción, instalación y explotación del sistema tranviario de Vélez-Málaga

9ª Para la ejecución de las obras de la fase II, FFCCA convocó un concurso con un presupuesto de licitación de 8.864.632,58 euros, IVA incluido, y un plazo de ejecución de ocho meses. En el expediente contractual tramitado se han detectado incidencias e irregularidades: se establece un sistema para la valoración de las ofertas económicas no previsto en el TRLCAP, que incluía un elemento de valoración adicional distinto de la suma de las puntuaciones obtenidas.

11ªLas obras de mejora de acceso a talleres se adjudicaron mediante concurso por importe 1.673.306,07 euros y con un plazo de seis meses. En el expediente contractual se han detectado análogas incidencias e irregularidades que en el contrato de obras de la fase IIé

ALEGACIÓN	

El procedimiento de valoración establecido en el PCAP, que en aquellas fechas también utilizaba en Ministerio de Fomento de la AGE, consistía, siguiendo, por cierto, recomendaciones de la UE sobre adjudicación a la oferta más económica, en establecer un grupo de ofertas de calidad técnica elevada superiores a una puntuación determinada, y de entre las mismas seleccionar la más económica. El establecimiento del grupo de

ofertas de calidad técnica elevada se realiza fijando el valor umbral entre 70 y 85, de manera que el grupo de ofertas tenga un número mínimo de ofertas -3 o 4-, y, siempre, con anterioridad a la apertura económica. Por eso el establecimiento del umbral es posterior a la evaluación técnica pero siempre antes de la apertura económica.

Y, aclarar que, en ningún caso se clasifican las ofertas económicas, que se desconocen hasta la apertura, lo que se clasifican son las ofertas por su valoración técnica en tres grupos: calidad elevada, suficiente e inaceptable.

El procedimiento de valoración incluye un ajuste final por si la oferta de calidad técnica suficiente más económica fuera más ventajosa para la administración por económica, mediante una fórmula que es conocida en el Pliego, en relación con la más económica de las ofertas de calidad elevada, en ese caso esta oferta más económica era la propuesta de adjudicación.

Como se ve, el procedimiento era claro, completo y conocido por los licitadores y primaba la oferta más económica.

El art. 88 del TRLCAP no hace referencia alguna a sistemas de valoración, si bien se remite al art. 86. En cualquier caso, no se comparte que el sistema de valoración de las ofertas del pliego, fuera contrario a la normativa de contratación administrativa, ni en concreto a la previsión del art. 86, sin que se encuentre el punto de fricción que se subraya.

ALEGACION Nº 14

Nº PÁGINA	**97**

TEXTO QUE SE ALEGA

III.1 Conclusiones relativas a los contratos para la construcción, instalación y explotación del sistema tranviario de Vélez-Málaga

9ªé El contrato de obras fue prorrogado por catorce meses, por retrasos no imputables al contratista. Asimismo fue modificado, incrementándose en 1.178.174,88 euros, representativo del 17% del inicial, sin que la modificación se debiera a necesidades nuevas o a causas imprevistas, sino a peticiones adicionales del Ayuntamiento de Vélez-Málaga, a la introducción de mejoras en la explotación no contempladas en el proyecto de la fase II y a deficiencias del proyecto original, lo que no se ajustó a lo dispuesto en el artículo 101 del TRLCAP.

ALEGACIÓN

Como se puede comprobar en el apartado ñ5.JUSTIFICACIÓN Y DESCRIPCIÓN CUANTITATIVA DE LAS MODIFICACIONESò del proyecto modificado nº1 de las Actuaciones para la implantación de un tranvía entre Vélez ï Málaga y Torre del Mar, Fase 2, las modificaciones de mayor relevancia económica corresponden a las peticiones del Ayuntamiento de Vélez ï Málaga, concepto que por naturaleza responde

a nuevas necesidades, que se incluyen en los capítulos ñ02.SUPERESTRUCTURA - VÍA EN PLACAò (5,7% del presupuesto del modificado), ñ12. SEÑALIZACIÓNò (7,4% del presupuesto del modificado) y ñ14. INTERCAMBIADOR EXPLANADA ESTACIÓNò (2,5% del presupuesto del modificado).

El art. 101 del TRLCAP hablaba no sólo de causas imprevistas sino igualmente de necesidades nuevas, concepto jurídico indeterminado y como tal, abierto en su concepción. Esto se dice, una vez más, sin perjuicio de la evolución que también en esta cuestión ha sufrido desde entonces la modificación de los contratos del sector público hasta la redacción de los vigentes arts. 105 y 107 y concordantes del TRLCSP.

Así, puede afirmarse que la LCSP, al regular la modificación del contrato en el artículo 202 de la LCSP eliminó la posibilidad de modificar los contratos por necesidades nuevas, y detalló la posibilidad de modificación en los supuestos de causas imprevistas. El legislador de 2007 aceptó las observaciones de la Dirección General del Mercado Interior y Servicios de la Comisión Europea, de 12 de diciembre de 2006, en el sentido de que la Directiva 2004/18 no autorizaba la modificación del contrato por necesidades nuevas, y las causas imprevistas debían interpretarse de manera objetiva.

Pero como decimos, esas necesidades nuevas, como conceptos jurídicos indeterminados existían, quedando ligadas al interés público y el servicio de la comunidad, como recoge el Dictamen del Consejo de Estado 3746/2002, **de 9 de enero de 2003,** sobre Modificación del contrato de "redacción de proyecto y ejecución de obras rehabilitación y ampliación del Casón del Buen Retiro de Madrid", según el cual:

***ñ** [é] Insiste en el carácter excepcional de la modificación contractual; en el principio de rigor presupuestario en la contratación pública que exige que la Administración no incurra en costes muy superiores a los inicialmente previstos, así como preservar la libre concurrencia y objetividad en la adjudicación de los contratos. Es necesario ser rigurosos en el ejercicio de las modificaciones contractuales para conseguir la mayor transparencia e igualdad.*

*Ahora bien, **son varios los intereses y puntos de vista que hay que armonizar en el ejercicio del "ius variandi", y el interés público y el servicio de la comunidad no pueden quedar comprometidos por posibles errores iniciales de la Administración contratante o por un cambio en las circunstancias o en las necesidades a satisfacer**, ni siquiera por algún error de las empresas adjudicatarias cuyas consiguientes responsabilidades se deberían exigir por las vías establecidas. El interés general debe prevalecer; sin olvidar, además, el carácter de bien integrante del Patrimonio Histórico Español del inmueble afectado y de la obligación de los poderes públicos de conservarlo.*

En relación con la modificación de un contrato de proyecto y obra, previsto en el artículo 125 de la Ley de Contratos de Administraciones Públicas, se parte de su posibilidad:

La modificación que se pretende se fundamenta en el artículo 102 de la Ley citada de Contratos de las Administraciones Públicas, en relación con los artículos 60 y 146 del mismo texto legal; preceptos que exigen requisitos que se cumplen, tanto en lo que

*atañe a **razones de interés público** como en lo que respecta a **necesidades nuevas o causas imprevistas**. [é]*

*En conclusión, la Abogacía del Estado, **basándose en los excepcionales intereses públicos que concurren en este caso**, y siguiendo la doctrina del Consejo de Estado, informa favorablemente la propuesta de modificación, que deberá ser informada por el Consejo de Estado y autorizada por el Consejo de Ministros.*

***Con independencia de lo anterior, debería analizarse si han existido deficiencias en el proyecto base o insuficiencias en los estudios geológicos iniciales por la Administración contratante o la empresa adjudicataria, y exigir, en su caso, las responsabilidades correspondientes.** [é]*

*Esto supuesto, como bien razona la propuesta de resolución de 10 de octubre último y acredita el expediente, concurren los requisitos para la modificación contractual, ya que la Ley esencialmente exige que se haga por razones de interés público, que medie la anuencia del contratista cuando se rebase, en más o menos, determinado porcentaje y **que dicha modificación sea consecuencia de necesidades nuevas o causas imprevistas.***

No se comparte por tanto, que la modificación no se ajustara a las previsiones de la normativa que le resultaba aplicable.

ALEGACION Nº 15

Nº PÁGINA	**97, 98**

TEXTO QUE SE ALEGA	

III.1 Conclusiones relativas a los contratos para la construcción, instalación y explotación del sistema tranviario de Vélez-Málaga

9ªé Entregadas las obras por la COPT al Ayuntamiento, no consta en el expediente que las peticiones realizadas por este y la empresa concesionaria de la explotación del tranvía, referentes a las mejoras que no influían para la explotación del tranvía pero que aún no habían sido ejecutadas, fueran atendidas y cumplimentadas con arreglo a lo prescrito.

11ª Las obras de la mejora del acceso a Talleres fueron prorrogadas, concluyendo tres meses más tarde del plazo adicional concedido. Al acta de recepción se adjuntó un documento resumen de las peticiones realizadas por el Ayuntamiento y la empresa concesionaria de la explotación del tranvía, referentes a las mejoras que aún no habían sido ejecutadas pero que no influían para la explotación del tranvía, sin que conste en el expediente que dichas peticiones fueran atendidas y cumplimentadas con arreglo a lo prescrito.

ALEGACIÓN	

Con fecha 29 de marzo de 2009, se llevó a cabo el acto de recepción de las obras al contratista por parte de FFJA y la entrega primero a la Dirección General de Transportes (hoy, Dirección General de Movilidad), y finalmente desde ésta al Ayuntamiento de Málaga.

Dentro del acta de recepción, que se acompaña, se incorporaron unas mejoras/remates que no influían en la explotación del tranvía y se firmaron por el Gerente de actuación de FFCCA, Director de Obra e ingeniero municipal.

La ejecución de las mejoras/remates se llevaron a cabo en los tres meses siguientes, según nota del director de obra que se adjunta pero no se solicitó al Ayuntamiento confirmación de su ejecución, -que se ha realizado con fecha actual-.

DOCUMENTOS APORTADOS	Actas de recepción de las obras de la 2ª fase del tranvía de Vélez y Mejora Acceso a Talleres con los remates solicitados Certificados de ejecución de los remates realizados firmado por el director de obra Carta actual solicitando confirmación de la ejecución de los remates Correo de confirmación del ingeniero municipal de Vélez a la espera de la respuesta oficial por parte del ayuntamiento

ALEGACION Nº 16

Nº PÁGINA	**97**

TEXTO QUE SE ALEGA	

III.1 Conclusiones relativas a los contratos para la construcción, instalación y explotación del sistema tranviario de Vélez-Málaga

9ªé La liquidación del contrato incluyó algunas partidas que no constituían alteración en el número de unidades realmente ejecutadas sobre las previstas en las mediciones del proyecto, sino que suponían nuevas actuaciones que hubieran requerido su tramitación mediante el correspondiente expediente de modificación y la previa aprobación por la COPT. (Subepígrafe II.1.2.3).

ALEGACIÓN	

Todas las partidas incluidas en la liquidación constituyen una alteración en el número de unidades realmente ejecutadas sobre las previstas en las mediciones del proyecto, no habiéndose utilizado ningún precio no incluido en el contrato vigente. En concreto, respecto a las mencionadas en el informe:

- Capítulo 11.02.05 unidad T12215 òSuministro e instalación de equipos de control de acceso y detección de intrusión, incluyendo unidad lógica, teclado numérico, interruptor electromagnético, cierre electromagnético y pulsador, para

su instalación en el PCC y subestación. Según pliego de condiciones técnicas. Totalmente probado, instalado y en funcionamientoò.

En el proyecto modificado no se incluyeron las dos unidades de medición que existían en proyecto inicial adjudicado. Finalmente se instalaron tres unidades que se incluyeron en el proyecto de liquidación por importe de 10.066,62 euros con el precio unitario del proyecto.

- Capítulo 11.03.04: en el contrato vigente (modificado) existían varias partidas alzadas para las pruebas generales con una unidad en cada una. Finalmente en la liquidación se incorporaron dos unidades.

  Esto fue debido a que en 2008 se realizaron las preceptivas pruebas para la puesta en marcha del tranvía, según se recogía en el contrato.
  Como el Ayuntamiento no recibió las obras hasta un año más tarde, todas las pruebas tuvieron que repetirse de nuevo, debido al tiempo transcurrido y por motivos de seguridad en la circulación. Esto derivó en una duplicación de todas las partidas de las pruebas en la liquidación.

- El cambio en un pavimento por causas ingenieriles no es una modificación sustancial de lo previsto en el contrato por lo que no es necesario la tramitación de un modificado, como se sugiere. No hay precio nuevo incorporado en la liquidación por lo que no se considera necesario efectuar una modificación contractual.

ALEGACION Nº 17

Nº PÁGINA	**97**

TEXTO QUE SE ALEGA	

III.1 Conclusiones relativas a los contratos para la construcción, instalación y explotación del sistema tranviario de Vélez-Málaga

10ª FFCCA adjudicó, mediante procedimiento negociado sin publicidad, la dirección de las obras de la fase II por importe de 329.709,80 euros al mismo adjudicatario del contrato de redacción del proyecto de trazado y de construcción, sin que se justificaran debidamente en el expediente las razones, entre las legalmente previstas, por las que se empleó este procedimiento de adjudicación y sin que se realizaran negociaciones con el licitador, lo que resulta esencial por constituir el fundamento de este procedimiento de contratación.

ALEGACIÓN	

En la Orden de trabajo interna se hace constar, en la página 5:

ñCon fecha 11 de diciembre de 2001, GIASA firmó una Addenda al contrato de Proyecto de fecha 29/12/66, mediante la que se ampliaba el objeto inicial del mismo, consistente en la prolongación de la línea prevista inicialmente hasta la plaza del antiguo ferrocarril (2ª Fase). Dicha ampliación del Proyecto incluye la de la dirección de obra licitada con el mismo y objeto de este expedienteò.

En el mismo sentido, la cláusula 0 del PCAP, recoge lo siguiente:

ñ*La Consejería de Obras Públicas y Transportes licitó en el año 1999, a través de la empresa pública Gestión de Infraestructuras de Andalucía, S.A. (GIASA), Concurso de Proyecto y Opción a la Dirección de obra de las actuaciones para la implantación de un tranvía entre Vélez-Málaga y Torre del Mar, estableciéndose en el mismo la opción a Dirección de Obra objeto del presente Pliego. En la cláusula 2 del Pliego de Cláusulas Particulares que regía dicho concurso se establecía que:*

ñ*El Contrato de Proyecto tiene por objeto la realización de los Proyectos de Trazado y de Construcción, así como del Proyecto de Restauración Paisajística y la colaboración para la realización del expediente Expropiatorio, del Proyecto y Dirección de Obra de Implantación de un tranvía entre Vélez-Málaga y Torre del Mar.*

Los Concursantes, obligatoriamente, otorgarán una opción a GIASA para la adjudicación posterior de la Dirección de Obra, que deberán ofertar separadamente del Proyecto, en los términos que se describirán en el presente Pliego.

*La adjudicación del Proyecto conllevará, según se describe en la cláusula 8, para el adjudicatario la opción para la adjudicación de la Dirección de Obra, que GIASA podrá ejercer libremente al tiempo de la iniciación del expediente de licitación de obra****ò***.

Habiéndose seleccionado inicialmente por GIASA al licitador, la elección del procedimiento negociado sin publicidad tuvo su encaje en la letra b) del art. 210 del TRLCAP vigente en aquel momento. Las razones que motivaron a tal decisión, en cumplimiento del pliego licitado, derivan de la eficiencia en el empleo de fondos públicos, a partir del convencimiento de que un conocimiento exhaustivo del proyecto permitiría optimizar las funciones de dirección de obra, con la evidente salvaguarda de los intereses de GIASA.

En cuanto a la necesidad de negociación referida, conviene señalar que incluso en la actualidad, el artículo 29.4 de la Directiva 2014/24, permite prescindir de la negociación al establecer que ***ñ****los poderes adjudicadores podrán adjudicar contratos sobre la base de las ofertas iniciales sin negociación cuando hayan indicado en el anuncio de licitación o en la invitación a confirmar el interés que se reservan dicha posibilidad****ò*****.** En el presente caso, la referencia expresa en el pliego a la vinculación con la licitación del año 1999, podría situarnos ante una circunstancia análoga a la de la reserva mencionada por la normativa comunitaria europea.

En la primera fase GIASA licitó y adjudicó la redacción del proyecto de la primera y segunda fase, con opción a la dirección de obra. Se utilizó la opción de dirección de obra en la primera fase. Para la segunda fase, en la obra que licita y adjudica FFAA, la dirección de obra ya formaba parte de la opción de la oferta a GIASA de elaboración de

proyecto y opción de dirección de obra. Por ello no era posible volver a licitar un contrato cuyo objeto, la dirección de obra de la 2 fase, ya había sido licitado y adjudicado.

Ante los derechos ya existentes del adjudicatario que, además, ya había ofertado en condiciones de concurrencia, resultado la mejor oferta, se utilizó esa oferta en un procedimiento negociado.

ALEGACION Nº 18

Nº PÁGINA	**98**

TEXTO QUE SE ALEGA

III.1 Conclusiones relativas a los contratos para la construcción, instalación y explotación del sistema tranviario de Vélez-Málaga

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

ALEGACIÓN

La obra de mejora de acceso a talleres, como su nombre indica, está localizada en la zona de entrada de los talleres y cocheras del tranvía de Vélez, ejecutada en la 1ª fase del tranvía y dentro del tramo de obra con vía en Balasto. Véase croquis adjunto.

El diseño de la 1ª fase del tranvía de Vélez se realizó con parámetros de mínimo coste en cuanto acabados pero de máxima calidad en cuanto a la seguridad de la circulación.

Por esto, se ejecutó un tramo en balasto de 2144 metros donde no existía una consolidación urbana importante, -sobre todo el tramo entre el Hospital y Los talleres-. Esta solución prevista para abaratar costes no es habitual en tranvías en zonas urbanas donde se hormigona la vía para permitir la permeabilidad urbana.

La previsión del tranvía en Vélez era que, conforme se fuera urbanizando la zona embalastada, se iría transformando ésta en vía en placa, para evitar la presencia de pasos a nivel y garantizar la permeabilidad urbana.

Por esto como el motivo principal del contrato es el de mejorar la entrada a los talleres y cocheras mediante el hormigonado de la vía en balasto en la zona de entrada a talleres y cocheras, el coste de la actuación no es fruto de una descoordinación entre administraciones sino en un adelanto de la inversión a realizar en un futuro.



PLANO INFORMATIVO TRAZADO EXISTENTE

TRANVIA VELEZ-MALAGA - TORRE DEL MAR

Octubre 2009
Escala: 1/15.000

o

ALEGACION Nº 19

Nº PÁGINA	**98**

TEXTO QUE SE ALEGA	

III.1 Conclusiones relativas a los contratos para la construcción, instalación y explotación del sistema tranviario de Vélez-Málaga

11ª La dirección de estas obras se contrató por 70.000 euros. La adjudicación de este contrato se llevó a cabo mediante procedimiento negociado sin publicidad, sin que se justificaran debidamente en el expediente las razones, entre las legalmente previstas, para el empleo del procedimiento y sin que se realizaran negociaciones con el licitador, lo que constituye un trámite esencial del mismo. No se emitió el acta de recepción de los trabajos, como hubiera requerido el artículo 110.2 del TRLCAP. (Subepígrafe II.1.2.4)

ALEGACIÓN	

Se trata de la dirección de obra de cocheras; esta obra fue adjudicada con posterioridad a la principal de construcción de la infraestructura del tranvía de Vélez-Málaga, como consecuencia de haber aparecido nuevos hechos que así lo exigieron, tal y como se acredita en el expediente.

Por lo tanto, estamos hablando de la contratación de unos servicios (dirección de obra) que eran complementarios a la dirección de la obra principal y que no figuraban en el proyecto de ésta, por la razón apuntada de deberse a hechos sobrevenidos e imprevistos durante la ejecución del contrato principal. De hecho, consta en el expediente, en la Orden de trabajo interna, la declaración de urgencia con fecha 17 de octubre de 2007 que acredita este carácter de imprevisibilidad.

La condición que el art. 210. d) TRLCAP establecía para poder utilizar el procedimiento negociado sin publicidad ante este supuesto de hecho, era que se adjudicara el servicio al contratista del contrato principal (la dirección de obra de la infraestructura), sobre los mismos precios, razón que determina el carácter cerrado de la negociación.

En el caso que nos ocupa, la dirección de estas obras se adjudicó al mismo contratista del principal del redacción de proyecto y dirección de obra (UTE SENER-ESTUDIO PEREDA), por lo que se cumplió el marco jurídico establecido por el TRLCAP que habilitaba para la utilización del procedimiento negociado sin publicidad y para la adjudicación sobre los mismos precios que regían para el contrato principal de dirección de obra, respecto del cual el presente era complementario.

ALEGACION Nº20

Nº PÁGINA	106

TEXTO QUE SE ALEGA	

III.3. Conclusiones relativas a la repercusión sobre las haciendas de la Junta de Andalucía y del Ayuntamiento de los compromisos adquiridos en relación con la gestión del tranvía de Vélez-Málaga, así como de los derivados de su inactividad

23ª Las Resoluciones de 11 de octubre de 2002, 14 de julio de 2005 y 18 de junio de 2007, por las que la COPT formalizó atribuciones para la construcción e instalación del tranvía a la empresa pública GIASA y, a partir de su creación en mayo de 2003, a FFCCA, estableciendo las actuaciones a desarrollar y su régimen de financiación, no especificaban el presupuesto de la actuación que se atribuía, señalando que resultaba imposible su determinación previa. No obstante, poco tiempo después de los encargos, se procedía a la licitación del contrato con indicación del presupuesto.

Mediante esta práctica la COPT realizaba el encargo y los entes instrumentales aprobaban los expedientes de contratación y procedían a la apertura del procedimiento de licitación sin disponer la COPT de la preceptiva fiscalización previa y sin aprobarse el gasto presupuestario que se comprometía, contraviniendo con ello la normativa de contratación y la de ejecución del presupuesto. (Epígrafe II.3.1.)

ALEGACIÓN	

Hay que conocer que el sistema contractual de GIASA se fundamentaba en una atribución (encomienda de gestión) genérica seguida de una atribución (encomienda de gestión) específica. La primera consistía en un mandato genérico cuyo objeto era la realización de las actuaciones y gestiones tendentes a la contratación de obras o de servicios, así como la ejecución de tales contratos si bien bajo la premisa de que GIASA no procedía a la adjudicación de los contratos en tanto no estuviera tramitada la correspondiente atribución específica.

Resulta patente que durante la vigencia de la encomienda genérica no tenía lugar ningún acto de contracción de compromisos frente a terceros, razón por la cual al tramitarse la atribución genérica no se especificaba el presupuesto de la actuación que se encomendaba. Era en un momento posterior cuando se conocía el presupuesto de la actuación, y ello en virtud de la concreción que permitía obtener el desarrollo de las gestiones genéricamente atribuidas que concluían con la preadjudicación. Una vez producida la preadjudicación y conocido el presupuesto de la actuación se tramitaba y aprobaba la atribución específica, atribución ésta que contaba con el debido soporte contable sometido a fiscalización previa. Con posterioridad, una vez fiscalizado el documento contable AD correspondiente era aprobada la atribución específica y únicamente cuando esta había tenido lugar se procedía a la ratificación de la preadjudicación en el Consejo de Administración de GIASA.

Téngase en cuenta que, en atención al carácter mercantil de GIASA, los contratos celebrados por esta última eran privados razón por la cual la perfección del contrato y la asunción de compromisos frente a terceros tenía lugar con la celebración de los contratos. En este orden de cosas, es importante dejar constancia de que los actos que comportaban asunción de compromisos frente a terceros contaban con la correspondiente fiscalización previa y en prueba de ello se aportan los documentos contables AD fiscalizados todos ellos en fecha anterior a la formalización de los contratos o de las modificaciones de contratos (documentos contables que eran fiscalizados en el marco de las atribuciones específicas).

Desde un enfoque jurídico, se trata, ciertamente, de un mandato desde la entidad matriz a la instrumental semejante a las encomiendas de gestión y expresamente regulado en el art. 19 de la Ley 10/1998, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1999 bajo la denominación de "encargos de ejecución" a las empresas de la Junta de Andalucía, en el marco de sus estatutos y objeto social: "Sin perjuicio de lo establecido en el apartado anterior y lo dispuesto en sus normas específicas, las empresas de la Junta de Andalucía, en el marco de sus estatutos y objeto social, podrán gestionar actuaciones de competencia de las Consejerías su Organismos Autónomos de la Junta de Andalucía, que serán financiadas con cargo a los créditos establecidos en las distintas secciones presupuestarias.

La gestión de estas actuaciones se someterá a las siguientes condiciones y trámites:

a) Se formalizarán a través de encargos de ejecución por los titulares de las Consejerías y los presidentes o directores de los Organismos Autónomos correspondientes, en los que figurarán los compromisos y obligaciones que asumiere la empresa, así como las condiciones en que se realiza el encargo.
b) La determinación del importe de la actuación se efectuará según valoración económica definida en el proyecto correspondiente o del presupuesto técnico de la actuación. En ningún caso podrá ser objeto de encargo de ejecución la contratación de suministros.
c) El pago se efectuará con la periodicidad establecida en el encargo de ejecución y conforme a la actuación efectivamente realizada. No obstante, podrá efectuarse un anticipo de hasta el 10% de la primera anualidad correspondiente a cada encargo de ejecución, de acuerdo con lo establecido en la letra b) de este apartado.
d) Los gastos generales y corporativos de la empresa podrán ser imputados al coste de las actuaciones encargadas, hasta un máximo del 6% de dicho coste".

Por lo tanto, de conformidad con tal precepto, era ajustado a Derecho que el mandato por parte de la COPT se dividiese en dos partes complementarias: un primer mandato genérico de proceder a licitar el contrato y un segundo mandato específico -conocido ya el importe del mismo- de perfeccionar el contrato de obras o de servicios, este segundo ligado a la correspondiente provisión de fondos. Este sistema permitía que GIASA contase con un poder para actuar en la esfera mercantil -que recordamos, era la suya propia- por cuenta de la COPT y permitía que, con carácter previo a la perfección del contrato mercantil de obra o servicios, GIASA tuviera la necesaria dotación económica, ajustada a la oferta que efectivamente resultase adjudicada. Con lo cual, hay que reiterar la cobertura financiera de la instrumental dado que, como antes se ha dicho, la atribución específica contaba con la correspondiente fiscalización del gasto ya concreto, lo cual aseguraba la existencia de crédito suficiente y adecuado.

Téngase en cuenta que a lo largo de la vida de las distintas normas sobre contratación pública en España, el momento de la perfección del contrato a efectos de nacimiento de la obligación de pago para la Administración contratante, ha oscilado entre el momento de la adjudicación y el momento de la formalización del documento contractual. Pues bien, cualquiera que sea la solución escogida, el sistema de atribución genérica-específica de GIASA cumplía sobradamente con el axioma de existencia de crédito, en tanto la adjudicación sí contaba en todo caso con el respaldo presupuestario que estaba implícito en la atribución específica.

DOCUMENTOS APORTADOS	Documentos AD e impresión gráfica aplicación JÚPITER

ALEGACION Nº21

Nº PÁGINA	**80, 106**

TEXTO QUE SE ALEGA

II.3. Conclusiones relativas a la repercusión sobre las haciendas de la Junta de Andalucía y del Ayuntamiento de los compromisos adquiridos en relación con la gestión del tranvía de Vélez-Málaga, así como de los derivados de su inactividad

II.3.1. Hacienda autonómica

é

Al no recibir cantidad alguna en concepto de subvención de explotación de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en algunos casos, GIASA, para financiar sus gastos de funcionamiento y de acuerdo con lo establecido en los correspondientes pliegos, facturaba a sus propios contratistas un porcentaje sobre el importe de los contratos adjudicados. Estos cargos pasaban, por lo tanto, a formar parte de los costes del contrato para los contratistas, que habrían de repercutirlos en el precio final de sus ofertas.

Este proceder no se ajustaba a las leyes anuales de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que preveían que la financiación de sus empresas públicas se realizara bien mediante subvenciones de explotación o de capital, bien a través de aportaciones finalistas con ocasión de las atribuciones de cada proyecto.
é
III.1 Conclusiones relativas a los contratos para la construcción, instalación y explotación del sistema tranviario de Vélez-Málaga

24ª é Respecto de estos gastos generales, GIASA facturó a sus propios contratistas un porcentaje sobre el importe de adjudicación de los contratos de redacción del proyecto constructivo, de prospecciones geotécnicas y de ejecución de las obras de

la fase I, con la finalidad de financiar sus gastos de funcionamiento. Así, estos cargos pasaban a formar parte de los costes del contrato para los contratistas, que habrían de repercutirlos en el precio final de sus ofertas. Este proceder contradecía el régimen previsto por las leyes anuales de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía para la financiación de sus empresas públicas.

ALEGACIÓN	

La capacidad jurídico-privada de GIASA es la que también explica el mecanismo llamado "gastos de cobertura" consistente en incluir en los pliegos licitados (que no "pliegos de cláusulas administrativas", puesto que no lo eran) un pacto por el cual el contratista se obligaba a contratar con GIASA determinados servicios relacionados con la obra a ejecutar. Debemos recordar que en un sistema de contratación privada, el art. 1255 Cc "*los contratantes pueden establecer los pactos, cláusulas y condiciones que tengan por conveniente, siempre que no sean contrarios a las leyes, a la moral ni al orden público"*. Por lo tanto, nada impedía a que una sociedad mercantil -como era GIASA- prestase servicios desde su actividad empresarial al contratista y nada impedía que éste asumiera tal pacto. Lo cual convertía a GIASA en un subcontratista más del contratista en la ejecución de la obra adjudicada, cosa que aquél conocía en el momento de hacer su oferta como mero licitador (al quedar claramente recogido en el pliego de c1aúsulas), lo cual permitía que tal gasto integrase su propia oferta.

Ninguno de los textos legales que se citan (Artículo 19 Ley 10/1998, de 28 de diciembre; artículo 19 Ley 16/1999, de 28 de diciembre; artículo 19 Ley 1/2000, de 27 de diciembre; artículo 20 Ley 14/2001, de 26 de diciembre; artículo 20 Ley 9/2002, de 21 de diciembre; artículo 22 Ley 17/2003, de 29 de diciembre; artículo 24 Ley 2/2004, de 28 de diciembre) impiden que GIASA, empresa mercantil con forma jurídica de sociedad anónima desde su constitución, pudiera realizar esta facturación a terceros. De hecho, estos artículos permiten que las empresas de la Junta de Andalucía puedan financiar su actividad a través de ñ*ingresos que puedan percibir por cualquier otro medio***ò**.

En el mismo sentido, el artículo 37 de los Estatutos de GIASA, cuya modificación fue publicada en BOJA nº 93 de 13 de agosto de 1996, relativo a los recursos destinados a financiar su actividad, cita los siguientes:

a) Las transferencias recibidas de los presupuestos de las Administraciones autonómica, del Estado, europea, local o de las empresas públicas.
b) Los créditos y demás operaciones financieras que puedan concertar con entidades de crédito y ahorro.
c) Los productos, rentas e incrementos de su patrimonio.
d) Los ingresos ordinarios y extraordinarios obtenidos en el ejercicio de su actividad .
e) Las aportaciones, reintegrables o no, y donaciones realizadas a favor de la Sociedad.
f) Cualquier recurso no previsto en los apartados anteriores que pueda serle atribuido por disposición legal o acto jurídico.

Por otro lado, en cuanto a la procedencia de establecer en el PCP la facturación a terceros contratistas este porcentaje sobre el importe de los contratos adjudicados, la Cámara de Cuentas de Andalucía, en su Informe definitivo de Fiscalización de la empresa pública Gestión de Infraestructuras de Andalucía, S.A. (GIASA) correspondiente al ejercicio 1998, describe, reconoce y no pone ningún reparo a la utilización esta vía de financiación de la empresa para su propio sostenimiento. Así, se establece expresamente:

ñ68. Teniendo en cuenta que la empresa sigue la premisa fundamental de buscar el equilibrio entre los ingresos y los gastos de su cuenta de resultados, y considerando que no recibe cantidad alguna de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía en concepto de subvención de explotación, los importes que componen la cuenta de explotación de la misma, en relación a la cifra neta de negocios, están constituidos por los denominados por la empresa gastos generales de funcionamiento.

69. Por este concepto, se obtienen los ingresos para hacer frente a los gastos corrientes, mediante la aplicación de unos porcentajes, elaborados por la propia empresa, sobre el presupuesto base de licitación sin IVA de cada contrato adjudicado de obra y proyecto, cuyo pago corresponde al contratista seleccionado en cada casoò.

ALEGACION 22

Nº PÁGINA	**82, 107**

TEXTO QUE SE ALEGA

II.3. Conclusiones relativas a la repercusión sobre las haciendas de la Junta de Andalucía y del Ayuntamiento de los compromisos adquiridos en relación con la gestión del tranvía de Vélez-Málaga, así como de los derivados de su inactividad

Efectos sobre la Hacienda autonómica

Además, la primera de las prácticas supone que la COPT satisficiera un total de 353.463,92 euros -283.909,10 euros correspondientes a GIASA y 69.554,82 euros a FFCCA- en concepto de IVA, por los gastos de funcionamiento de sus entes instrumentales en las actuaciones para el establecimiento del tranvía de Vélez-Málaga.

A ese respecto, debe precisarse que FFCCA es un ente instrumental que únicamente presta servicios a su Administración matriz con una contraprestación delimitada por su propia normativa de creación y, por tanto, su actividad sería no económica y no estaría sujeta al IVA. El procedimiento seguido por GIASA era sustancialmente el mismo, aunque su repercusión al presupuesto autonómico era indirecta, ya que sus facturas se cargaban a los contratistas que, por tanto, debían incorporarlos como un coste más en sus ofertas. En todo caso, no se trataba de servicios prestados por GIASA a precios y en condiciones de mercado, según las leyes normales de la economía, sino actividades de recepción obligatoria por los

destinatarios remuneradas de forma unilateral por la autoridad pública y, por tanto, no sujetas a IVA
é

III.1 Conclusiones relativas a los contratos para la construcción, instalación y explotación del sistema tranviario de Vélez-Málaga

24ª Dichos gastos de funcionamiento de los entes instrumentales de la COPT en las actuaciones para el establecimiento del tranvía de Vélez-Málaga incluían un total de
353.463,92 euros en concepto de IVA, a pesar de que la actividad de los antedichos entes puede considerarse no económica y, por tanto, no sujeta a IVA.

ALEGACIÓN	

En el informe se cuestiona el tratamiento del IVA otorgado por GIASA y FFCCA a dicha facturación de costes a la COPT, en el entendido de que dicha actuación no configuraba una actividad económica a efectos del Impuesto, por tanto, al margen de la sujeción al Impuesto.

A continuación se exponen los antecedentes fácticos, precedentes normativos, doctrinales y jurisprudenciales y nuestro análisis de los argumentos que permiten sostener la procedencia del tratamiento en IVA otorgado por FFCCA y GIASA a las citadas facturas de costes generales en el contexto de las actuaciones descritas.

En cuanto a su régimen jurídico, GIASA fue constituida bajo la forma prevista en el artículo 6.1.a) de la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, rigiéndose en el marco del Derecho privado, y en concreto por las disposiciones sobre régimen jurídico de las Sociedades Anónimas y demás normas de carácter general, así como por su Estatutos y por su Reglamento de Régimen Interior.

Por su parte, FFCCA se regía por el derecho administrativo en relación con la formación de la voluntad de sus órganos y el ejercicio de las potestades administrativas que le eran atribuidas. En los restantes aspectos se podrán regir por el derecho administrativo o privado según su particular gestión empresarial así lo requiera.

En este sentido, con fechas 11 de octubre de 2002 y 16 de diciembre 2005 la COPT resolvió encargar primero a GIASA y tras su constitución a FFCCA, la realización de todas las actuaciones necesarias para ejecución de las obras de implantación del Tranvía entre Vélez-Málaga y Torre del Mar. En ejecución de dichas resoluciones, las Entidades asumían en su propio nombre la totalidad de las obligaciones dimanantes de la ejecución de las actuaciones, que en resumen consistían en la contratación de la ejecución material de las obras y en el control y coordinación de todos los agentes contratados e intervinientes en el desarrollo de la actuación. En definitiva, se trataba de la ejecución ñllave en manoò de la citada infraestructura pública.

Por lo que respecta a la esfera de actuación de las Entidades en el contexto de dicho Encargo, tales actuaciones han consistido en la intermediación entre la Junta de Andalucía y los diversos contratistas en relación con las infraestructuras ferroviarias objeto de ejecución, actuando tanto GIASA como con posterioridad FFCCA, en interés

y por cuenta de la Consejería competente en la materia, en tanto que la entidad autora del Encargo.

En el caso de GIASA, los citados costes no eran reintegrables directamente por la Junta de Andalucía sino que eran facturados con periodicidad mensual a los contratistas según las condiciones establecidas en el Pliego de Cláusulas Particulares de los contratos suscritos con cada uno de ellos, bajo la denominación de ñGastos de Coberturaò. Dicha imputación a los contratistas se establecía específicamente dentro del capítulo referido al régimen económico de la Sociedad.

1. Marco legislativo interno de referencia ï de la naturaleza empresarial de la actividad desarrollada por FFCCA en el contexto del Encargo

Desde la perspectiva de la normativa nacional del IVA vigente al tiempo de la realización de las actuaciones, son relevantes a los efectos del análisis acerca de la tributación de la actividad de los entes públicos lo dispuesto en los artículo 4 y 5, conjuntamente con el 7.8º de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del IVA.

Con carácter general, el artículo 4, apartado uno de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del IVA, declara que están sujetas al Impuesto ñ*las entregas de bienes y prestaciones de servicios realizadas en el ámbito espacial del Impuesto por empresarios o profesionales a título oneroso, con carácter habitual u ocasional, en el desarrollo de su actividad empresarial o profesional***ò**.

La sujeción al IVA, advierte seguidamente el mismo artículo, se produce con independencia de los fines o resultados perseguidos en la actividad empresarial o profesional o en cada operación en particular.

El artículo 5 de la misma Ley considera empresarios o profesionales a los efectos del Impuesto:

a) Las personas o entidades que realicen las actividades empresariales o profesionales definidas en el apartado siguiente de este artículo.

No obstante, no tendrán la consideración de empresarios o profesionales quienes realicen exclusivamente entregas de bienes o prestaciones de servicios a título gratuito, sin perjuicio de lo establecido en la letra siguiente.

(é)

d) Quienes efectúen la urbanización de terrenos o la promoción, construcción o rehabilitación de edificaciones destinadas, en todos los casos, a su venta, adjudicación o cesión por cualquier título, aunque sea ocasionalmente.

En su apartado Dos define las actividades empresariales o profesionales como aquellas que ñimpliquen la ordenación por cuenta propia de factores de producción materiales y humanos o de uno de ellos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o servicios.

En particular, tienen esta consideración las actividades extractivas, de fabricación, comercio y prestación de servicios, incluidas las de artesanía, agrícolas, forestales, ganaderas, pesqueras, de construcción, mineras y el ejercicio de profesiones liberales y artísticas (é)"

Estos preceptos son de aplicación general y, por tanto, también a los entes públicos y entidades instrumentales que, consecuentemente, tendrán la condición de empresarios a efectos del IVA y, por tanto, sujetos pasivos del Impuesto, cuando ordenen un conjunto de medios personales y materiales, con independencia y bajo su responsabilidad, para desarrollar una actividad empresarial o profesional, sea de fabricación, comercio, de prestación de servicios, etc., mediante la realización continuada de entregas de bienes o prestaciones de servicios, asumiendo el riesgo y ventura que pueda producirse en el desarrollo de la actividad, siempre que las mismas se realicen a título oneroso.

No obstante, en la medida en que una entidad que no tuviera naturaleza mercantil no recibiera ninguna contraprestación por los servicios que presta, la misma no tendría la condición de empresario o profesional a los efectos de dicho tributo. En este sentido, la falta de onerosidad o inexistencia de contraprestación determina en cualquier caso la exclusión automática de la actividad en el ámbito del IVA.

En el caso que nos ocupa, resulta incuestionable el carácter oneroso de la actuación desarrollada por GIASA y FFCCA en el contexto del Encargo, en cuya contraprestación se determina: i) previamente a las concretas actuaciones, por el importe fiscalizado correspondiente al proyecto de construcción definitivo aprobado y que se refleja en crédito presupuestario de la Consejería autora del Encargo. Dicha cantidad es objeto de reembolso a las Entidades a medida que ésta incurre en los costes de construcción correspondiente, frente a las certificaciones de obra de los contratistas, y; ii) mediante la repercusión de un determinado porcentaje sobre el coste total de la obra en concepto de gastos generales vinculados a determinados servicios recibidos de terceros

De este modo, cabe concluir que la actividad desarrollada por las Entidades en el marco de las actuaciones encargadas referidas a la ejecución de la construcción del Tranvía Vélez-Málaga para su adjudicación posterior a la COPT se configura, en todo caso, como una actividad económica sujeta al IVA conforme los citados artículos 4 y 5 de la Ley del Impuesto.

Por otra parte, en relación con la sujeción de las operaciones efectuadas por las entidades que conforman el sector público empresarial, la redacción ï vigente hasta la reforma fiscal recientemente aprobada con efectos a partir de 1 de enero de 2015, por virtud de la precitada Ley 28/2014, de 27 de noviembre - del **artículo 7.8º de la Ley 37/1992**, disponía la no sujeción IVA para,

> ***ñ****Las entregas de bienes y prestaciones de servicios realizadas directamente por los entes púbicos sin contraprestación o mediante contraprestación de naturaleza tributaria*ò.

No obstante lo anterior, el citado artículo en su apartado segundo excepcionaba del supuesto de no sujeción a los Entes públicos cuando ***ñactúen por medio de empresa pública, privada, mixta o, en general, de empresas mercantiles.ò***

El precitado artículo 7. 8º de la Ley del IVA supone la trasposición al ordenamiento interno español del artículo 13.1 de la Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006 , relativa al sistema común del IVA (antiguo artículo 4.5 de la Directiva 77/388/CEE, de 17 de mayo, Sexta Directiva), en vigor a partir del 1 de enero de 2007.

Por lo que aquí interesa, hemos de destacar el siguiente aspecto en relación a la trasposición de artículo 13 de la Directiva realizada por nuestra normativa nacional: por lo que respecta al **requisito subjetivo** (quien ha de realizar la operación susceptible de quedar o no sujeta al IVA) la normativa española ha traspuesto la Directiva asociando el concepto de organismo de derecho público al hecho de que la actuación sea realizada por un ente público (organismo sujeto al derecho administrativo) y requiriendo, en todo caso, la actuación directa del ente público, ello en relación con las operaciones realizadas sin contraprestación o a cambio de una contraprestación de naturaleza tributaria, excluyendo expresamente la aplicación del supuesto de no sujeción en aquellos caso en que la actuación se realizase, como es el caso que nos ocupa, por medio de empresa pública o sociedad mercantil pública.

Por último, contempla el citado artículo 7.8º de la Ley del IVA una lista de actividades cuyas operaciones están en todo caso y sin excepción sujetas al Impuesto, y ello con independencia de la forma en que se desarrollen y de la naturaleza jurídica de la prestación que se obtenga a cambio.

Entre dichas actividades, resultan particularmente relevantes los ordinales 8º y 9º del artículo 7 de la Ley del IVA los cuales se refieren expresamente al transporte de personas, la explotación de **infraestructuras ferroviarias**, incluyendo, las concesiones y autorizaciones administrativas que tengan por objeto la cesión del derecho a utilizar infraestructuras ferroviarias. Lo anterior resulta del marcado carácter económico que la Ley otorga a dichas actividades, objetivamente consideradas, las cuales, aún realizadas directamente por Entes públicos, están en todo caso sujetas al Impuesto por imperativo legal.

Lo anterior resulta plenamente congruente con la Sentencia del TJUE de 12 de septiembre de 2000, Asunto C-358/97, en la que el Tribunal se manifestó en los siguientes términos:

ñ(é**) 31. Dado el carácter objetivo del concepto de actividades económicas, es irrelevante que la actividad contemplada en el apartado anterior consista en el desempeño de funciones conferidas y reguladas mediante ley por motivos de interés público. En efecto, la Sexta Directiva, en su artículo 6, prevé expresamente la sujeción al régimen del IVA de determinadas actividades ejercidas por mandato legal (sentencia Comisión/Países Bajos, antes citada, apartado 10).**ò

Pues bien, y como ahondaremos a lo largo de este informe, **dado la naturaleza de los activos cuya construcción es objeto de las actuaciones encargadas (ferrocarril de transporte ferroviarias), se deduce que, objetivamente considerados, los mismos sólo pueden ser objeto de un uso en el marco de una actividad empresarial a efectos del Impuesto, sin que sean susceptibles de consumo por parte de las Entidades, en el entendido de que el destino/uso a otorgar a dichas infraestructuras**

por GIASA y FFCCA determina la realización, en todo caso, operaciones gravadas por el IVA, bien por su ñentregaò/adjudicación posterior a la Consejería correspondiente una vez terminadas las obras y recepcionadas por éstas, bien por su explotación directa por las Entidades en la prestación de servicios de transporte ferroviario, previa ñadscripciónò o cesión de uso de los citados bienes a las mismas, o indirecta mediante cesión a terceros operadores a cambio de la correspondiente contraprestación, por tanto, el ejercicio de una actividad empresarial a los efectos del IVA sin excepción, sujeta y no exenta del Impuesto.

En consecuencia, las actuaciones realizadas por GIASA y FFCCA en el contexto de los Encargos deben considerarse llevadas a cabo en todo caso en el ejercicio de una actividad empresarial sujeta al Impuesto.

2. Inaplicación de la doctrina de la DGT del Órgano Técnico Jurídico

La Dirección General de Tributos basándose en la jurisprudencia comunitaria y en el criterio manifestado por el Tribunal Supremo respecto de la naturaleza de determinadas entidades constituidas e íntegramente dependientes de entes de Derecho público como ñórganos técnicos jurídicosò del ente territorial, extendió los supuestos de no sujeción previstos en el artículo 7.8º de la Ley de IVA a los servicios internos prestados por estos órganos al ente territorial del que dependen o bien a otras entidades que dependan íntegramente del mismo, siempre, se entiende, en las mismas condiciones que resultan para los entes públicos.

Básicamente, dicha doctrina administrativa se recogía en múltiples consultas vinculantes dictadas por la DGT en el pasado (V2375/2008, de 15 de diciembre; V2375/2009, de 15 de diciembre; V1294/2010, de 9 de junio; V1809-10 de 4 de agosto, V1910-11 de 3 de agosto; V2215-11 de 23 de septiembre; V2428-11 de 11 de octubre; V2798-11 de 24 de noviembre, V0339-12 de 15 de febrero; V0335-12 de 15 de febrero; V0353-12 de 17 de febrero; V0781-12 de 12 de abril; V0860-12 de 23 de abril) y en el informe emitido por la Subdirección General de Ordenación Legal y Asistencia Jurídica de la AEAT de 6 de julio de 2012 en los cuales se desarrollaba la teoría de los denominados ñentes técnicos jurídicosò, según la cual para la aplicación de la no sujeción de las operaciones se parte de la premisa de la existencia de una prestación de servicios por parte del medio propio a al ente territorial del que dependen o bien a otras entidades que dependan íntegramente del mismo.

La doctrina relativa al régimen fiscal aplicable a efectos del Impuesto para los órganos técnico jurídicos de los Entes públicos y, por tanto, su consideración como meros centros de gasto, se fundamentaba, entre otros, en el carácter interno de las operaciones que tales órganos realizan, hecho que no es predicable de los servicios prestados en su propio nombre a terceros. Por tanto, **la no sujeción al impuesto no se extendería en ningún caso a aquellos servicios a prestar a terceros**, sean particulares, sean otros Entes públicos distintos del Ente territorial del que dependen.

Adicionalmente, habría que tener en cuenta que la no sujeción tiene un límite en el listado de actividades que contiene el precepto, cuya realización implica que la prestación de servicios esté sujeta al Impuesto.

Pues bien, no cabe traer a colación la citada doctrina de la DGT de los órganos técnico jurídicos al caso que nos ocupa pues la misma se elabora a partir de la jurisprudencia del Tribunal Supremo recaída en supuestos referidos a gestión directa de servicios públicos producidos bajo la vigencia de la anterior Ley del IVA (Ley 30/1985), admitiendo la no sujeción de las actividades realizadas por las sociedades mercantiles públicas, conclusión que, sin embargo, como analizaremos en el punto siguiente, no admitía acomodo bajo la vigencia de la Ley 37/1992, la cual declaraba expresamente que la no sujeción del artículo 7.8º de la Ley del IVA no se extendía a los supuestos en los que los entes públicos actúen por medio de empresa pública, privada, mixta o, en general, de empresas mercantiles.

3. Jurisprudencia interna del Tribunal Supremo

Como hemos adelantado, la Doctrina de la DGT acerca de los órganos técnico jurídicos fue posteriormente discutida por el Tribunal Supremo que, comenzando por la Sentencia de 16 de mayo de 2011 (recurso 1974/2008), y siguiendo por la de 20 de febrero de 2012 (recurso 6012/2008) y de 29 de marzo de 2012 (recurso 256/2009), llega a la conclusión, reorientando su anterior jurisprudencia recaída en supuestos referidos a gestión directa de servicios públicos producidos bajo la vigencia de la anterior Ley del IVA (Ley 30/1985), de que la decisión del legislador español, contenida en el artículo 7.8º, segundo párrafo, de la vigente Ley 37/1992, de someter al IVA **las entregas de bienes y las prestaciones de servicios realizados por los entes públicos mediante empresas públicas,** privadas o mixtas y, en general, utilizando compañías mercantiles, se produce dentro del margen de maniobra señalado por el legislador comunitario, de modo que, a partir de la entrada en vigor de la citada Ley 37/1992, tales actividades económicas **quedan sometidas a tributación en todo caso**.

El Alto Tribunal, en su sentencia de 16 de mayo de 2011, declara expresamente **la necesidad de diferenciar a estos efectos el régimen aplicable bajo la vigencia de la Ley 30/1985, del que, a su juicio, en todo caso derivaba la no sujeción, del que resulta de la actual Ley 37/1992** que, como regla general, por el contrario, va a determinar la sujeción al impuesto de la actividad de estas empresas públicas como literalmente establece el párrafo segundo del artículo 7.8º, referido a la actuación del ente público a través de sociedad mercantil, pública, privada o mixta.

La situación, sin embargo, cambia a partir de la entrada en vigor de la Ley 37/1992, cuyo artículo 7.8º, tras declarar no sujetas las entregas de bienes y las prestaciones de servicios realizadas directamente por los entes públicos sin contraprestación o mediante contraprestación de naturaleza tributaria, precisa que tal no sujeción no opera "*cuando los referidos entes actúen por medio de empresa pública, privada, mixta o, en general, de empresas mercantiles*".

En la citada sentencia de 16 de mayo de 2011, aclara el Tribunal en este punto que, mientras que el legislador español, dentro de los contornos que le permite al efecto la Directiva IVA, optó en la Ley 30/1985 por no sujetar a tributación la prestación de servicios municipales mediante gestión directa, incluida la llevada a cabo mediante una empresa de total propiedad municipal, en la Ley 37/1992, por el contrario, y dentro del mismo margen de actuación, decidió someter a tributación las prestaciones de servicios llevadas a cabo **por empresas públicas, privadas o mixtas y, en general, por**

sociedades mercantiles, en los términos previstos por la cláusula de excepción contenida en el párrafo segundo del artículo 7.8º de la Ley del IVA.

La misma conclusión es la que alcanza el Tribunal Supremo en su Sentencia de 10 de mayo de 2012. En la citada Sentencia, entiende el Tribunal que la intervención de las empresas privadas en la gestión del servicio excluye la actuación directa del Ayuntamiento en los términos exigidos por el artículo 7.8º de la Ley de IVA para la no sujeción, debiendo quedar en consecuencia la prestación sujeta al Impuesto.

4. Modificación normativa del supuesto de no sujeción de las operaciones realizas por entes instrumentales ï efectos desde 1 de enero de 2015

Ante las controversias suscitadas en la aplicación del IVA a las diversas actuaciones realizadas por las Administraciones Públicas a través de entes instrumentales motivada por la divergente interpretación administrativa y jurisdiccional del supuesto de no sujeción regulado en el artículo 7.8º de la Ley del IVA, mediante Ley 28/2014, de 27 de noviembre, y con alcance a partir del 1 de enero de 2015, se da nueva redacción al citado artículo incorporando expresamente como nuevo supuesto de no sujeción al impuesto ñ*los servicios prestados en virtud de encomiendas de gestión por los entes, organismos o entidades del sector público que ostenten la condición de medio propio instrumental y servicio público de la entidad encomendante y de los poderes adjudicadores dependientes del mismo*.ò

La incorporación al texto normativo de dicho apartado supone, como se recoge en la propia exposición de motivos de la Ley 28/2014, la consagración *ex lege* de la doctrina administrativa de los ñórganos técnico-jurídicosò, la cual, como se ha señalado con anterioridad, parte de la premisa para la aplicación de la no sujeción de la existencia de una prestación de servicios por parte del medio propio a la Administración Pública de la que depende, sin que la misma sea aplicable a las operaciones que se califiquen como entregas de bienes.

En cuanto al alcance temporal de la modificación normativa por la que se especifica este nuevo supuesto de no sujeción respecto de las actuaciones realizadas por entes instrumentales a través de encomiendas, la más elemental dosis de seguridad jurídica obliga a que la misma surta efecto a partir de la fecha de entrada en vigor de la norma por la que se opera la modificación, como no puede ser de otro modo, esto es, a partir del 1 de enero de 2015.

La propia DGT, en su consulta vinculante V0681-15, de 27 de febrero de 2015, recaída en un supuesto de encomiendas de gestión de infraestructuras públicas, donde se plantea la sujeción al Impuesto de las operaciones realizadas derivadas de encomiendas que fueron formalizadas antes del 1 de enero de 2015, es lo suficientemente clarificadora respecto del alcance temporal de este nuevo supuesto de no sujeción.

Al respecto, la DGT señala en que, con independencia de la fecha en que se formalizó la encomienda de gestión, **deberá atenderse a la normativa aplicable en el momento del devengo de la operación**. A estos efectos, concluye la DGT que siendo la nueva redacción del artículo 7.8º de la Ley 37/1992 de aplicación desde el 1 de enero de 2015, deberá atenderse a la fecha de devengo de la operación derivada de la encomienda de

gestión para determinar, en su caso, la no sujeción al Impuesto de la operación según los criterios señalados. De esta forma, no estarán sujetas al IVA las prestaciones de servicios realizadas en virtud de encomiendas de gestión por la sociedad mercantil objeto de consulta o su sociedad filial, en su de medio propio instrumental y servicio técnico de la Administración Pública encomendante, cuyo devengo se haya produzca desde el 1 de enero de 2015, con independencia de que la formalización de la encomienda se haya realizado con anterioridad a dicha fecha.

Sensu contrario, cualquier actuación realizada por encomienda y devengada con anterioridad a dicha fecha (como es el caso que nos ocupa), se encontrarían, en todo caso, sujetas al IVA.

Finalmente, llegados a este punto se hace preciso notar que desde la perspectiva de la financiación pública, la repercusión del IVA en dicha facturación no supone en modo alguno un quebranto en las arcas de la Administración Autónoma de Andalucía ni un encarecimiento de las actuaciones en la medida en que la repercusión del IVA trae consigo el correlativo derecho de las Entidades a la deducción del IVA soportado en la adquisición de los servicios de terceros, por lo que el impacto de la repercusión se supone neutral vista la actuación en su conjunto.

Nótese que en la hipótesis de considerar aplicable la no sujeción en la repercusión de dichos costes, el efecto inmediato sería la no deducción del IVA soportado en la adquisición de citados servicios en sede de las Entidades, lo que conllevaría el incremento de la facturación a la Junta al incorporar como mayor base de la factura el IVA soportado no deducible. Así, el IVA no deducido por los citados servicios representaría un mayor gasto de la actuación reembolsable a su vez por la Junta de Andalucía.

ALEGACION Nº 23

Nº PÁGINA	**79, 107**

TEXTO QUE SE ALEGA

II.3. Conclusiones relativas a la repercusión sobre las haciendas de la Junta de Andalucía y del Ayuntamiento de los compromisos adquiridos en relación con la gestión del tranvía de Vélez-Málaga, así como de los derivados de su inactividad

Efectos sobre la Hacienda autonómica
é

Respecto de las actuaciones encomendadas financiadas por la COPT, las resoluciones determinaban su financiación por esta mediante la atribución de fondos a las empresas públicas por el importe del presupuesto del contrato, y, en el caso de FFCCA, también por un importe adicional por gastos generales. Estas operaciones se imputaron indebidamente al capítulo VI, de inversiones reales del presupuesto, dentro de la Sección presupuestaria ñConsejería de Obras Públicas y Transportesò, Servicio ñGastos financiados con FEDERò, a pesar de no contar con

la financiación de dicho fondo estructural. Además, al tratarse de operaciones para la construcción de infraestructuras financiadas por la Junta de Andalucía con la finalidad de entregarlas gratuitamente al Ayuntamiento, en atención a su fondo económico, deberían haberse imputado presupuestariamente al capítulo VII de transferencias de capital.

é

III.1 Conclusiones relativas a los contratos para la construcción, instalación y explotación del sistema tranviario de Vélez-Málaga

24ª é Al haberse incluido en los gastos presupuestarios de cada proyecto de obra de la COPT una parte dedicada a la financiación de sus empresas públicas, así como al haberse financiado parte de los costes de las obras directamente por las empresas, aun cuando no tuvo incidencia en los Presupuestos de la Junta de Andalucía, la información que ofrece la contabilidad de la Comunidad autónoma no refleja fielmente la financiación de las empresas, ni informa adecuadamente sobre el coste de los proyectos. Además, los gastos asumidos por la COPT se imputaron incorrectamente al capítulo VI, de inversiones reales del presupuesto, dentro de la Sección presupuestaria ñConsejería de Obras Públicas y Transportesò, Servicio ñGastos financiados con FEDERò, pues no solo no contaban con la financiación de dicho fondo estructural, sino que, en atención a su fondo económico, deberían haberse imputado presupuestariamente al capítulo VII, de transferencias de capital, por tratarse de operaciones para la construcción de infraestructuras financiadas por la Junta de Andalucía con la finalidad de entregarlas gratuitamente al Ayuntamiento. (Epígrafe II.3.1.)

ALEGACIÓN	

En primer lugar, y teniendo en consideración lo observado en las alegaciones nº 20 y 21 anteriores, ha de reseñarse que, de acuerdo con el contenido establecido en los artículos 105 y siguientes del Texto Refundido de La Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía (TRLGHP), la cuenta general se formará cada año con las cuentas de cada una de las ñ*agencias, instituciones, sociedades mercantiles del sector público andaluz y consorcios y fundaciones referidos en el artículo 5.1, así como los demás documentos que deban rendirse al Parlamento de Andalucía, Tribunal de Cuentas y Cámara de Cuentas de Andalucía*ò. Adicionalmente, en cada ejercicio económico, tanto GIASA como Ferrocarriles de la Junta de Andalucía, han formulado y aprobado tanto las cuentas anuales, así como el informe de gestión en el que se incluye el seguimiento del Programa de Actuación, Inversión y Financiación del ejercicio. Tales documentos describen y reflejan toda la información relativa a la financiación de las empresas y coste de sus proyectos, cuyas cifras son agregadas a la cuenta general y, en consecuencia, a la contabilidad de la Comunidad autónoma.

En segundo lugar, la estructura del presupuesto de gastos de la Comunidad Autónoma se regulaba, al tiempo relevante a estos efectos, en las órdenes de la Consejería de Economía y Hacienda por la que se dictaban normas para la elaboración de los presupuestos. Así, por ejemplo, la ORDEN de 7 de junio de 2002, por la que se dictan normas para la elaboración del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía

para el año 2003 (ñ**Orden de 7 de junio de 2002**ò), y la Orden de 4 de junio de 2003, por la que se dicta normas para la elaboración del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2004 (ñ**Orden de 4 de junio de 2003**ò). Ambas ï y las sucesivas de relevancia para el supuestoï son de contenido muy similar, por no decir idéntico.

Así, por ejemplo, la Orden de 4 de junio de 2003 establece en su apartado 4, en relación al presupuesto de gastos, que los créditos incluidos en los estados de gastos del presupuesto de la Junta de Andalucía y de sus Organismos autónomos, se clasificarán en una triple vertiente: orgánica, funcional por programas, y económicas.

El reproche que se formula en el anteproyecto de informe del Tribunal de Cuentas se refiere, precisamente, a un supuesto error en atención a su fondo económico.

La Orden de 4 de junio de 2003 ï es conveniente insistir, de tenor muy similar por no decir idéntico a la de 7 de junio de 2002ï dispone al respecto (apartado 4.2.3., ñ*clasificación económica*ò) que ñ*los créditos atribuidos a cada programa se desarrollarán por capítulos, artículos, conceptos y subconceptos, ajustándose a la clasificación que se establece en el Anexo IV de la presente Orden.*ò

Dicho anexo recoge los conceptos que tienen encaje en cada capítulo y, dentro de los mismos, los artículos en que éstos se dividen.

En cuanto al capítulo VI, en el que se han recogido los gastos asumidos por la COPT en relación a las actuaciones enjuiciadas, éste debe recoger, según el tenor del anexo:

> *Este capítulo comprende los créditos destinados a atender los gastos a realizar directamente por la Junta de Andalucía o sus organismos autónomos con la finalidad de la creación, construcción, adquisición, conservación o reparación de:*
>
> *Inversiones destinadas al uso general. (é)*
>
> *Inmovilizado material. (é)*
>
> *Inmovilizado inmaterial. (é)*
>
> *Asimismo, este Capítulo comprende los créditos destinados a atender los gastos a realizar por la Junta de Andalucía o sus Organismos Autónomos a través de Empresas Públicas con las mismas finalizadas indiadas en los apartados anteriores, siempre que la titularidad de las inversiones reales se atribuya a la Junta de Andalucía, o a sus Organismos Autónomos.*

No cabe duda, y así se desprende del tenor del anteproyecto del Tribunal de Cuentas, que no se cuestiona el encaje de los gastos asociados al proyecto por razón del destino de los mismos. Tampoco se reprocha las partidas incluidas o no en capítulo VI. Lo que parece suscitar dudas es la imputación al capítulo VI por no tratase de inversiones reales de titularidad de la Junta de Andalucía o sus Organismos Autónomos.

El Capítulo VII (ñ*Transferencias de capital*ò), únicamente contiene en el precitado anexo IV una referencia a que ñse define y estructura de forma análoga al Capítulo IV ñtrasferencias corrientesò, cuando los pagos se destinen a operaciones de capital y financieras.ò

El Capítulo IV, por su parte, se refiere a ñ*créditos destinados a efectuar pagos, condicionados o no, sin contrapartida directa, tanto para la financiación de*

*operaciones genéricas o transferencias, como para la finalización de operaciones corrientes con un fin concreto específico o subvenciones. Igualmente contemplará los gastos corrientes, en los que incurra la Administración, por la adquisición de bienes y servicios para su posterior entrega a los beneficiarios*ò.

Así pues, de acuerdo con lo expuesto, el criterio relevante es la propiedad del objeto del encargo a GIASA y FFCCA, para considerar correcta la imputación al Capítulo VI o, por el contrario, si se debió imputar al Capítulo VII.

En nuestra opinión, la inclusión en el Capítulo VI de los presupuestos de las partidas de gasto correspondientes a la ejecución del tranvía Vélez-Málaga fue correctamente realizada, por corresponder a obras que formaron parte de la propia Junta de Andalucía. Su inclusión en el Capítulo de ñ*Inversiones reales*ò sería, de ese modo, procedente.

Varios extremos abonan la anterior conclusión.

Por un lado, y de manera primordial, la naturaleza del encargo, en el que se encomienda la ejecución de cuentas actuaciones sean necesarias para lograr el objeto del encargo, pero sin que éste sea propiedad de los destinatarios del encargo.

Así, se establece, por ejemplo, en la Resolución de encargo, por la que se atribuye a GIASA únicamente la realización de todas las actuaciones necesarias para la ejecución de las obras:

Atribuir a la empresa de la Junta de Andalucía, adscrita a la Consejería de Obras Públicas Transportes, Gestión de Infraestructuras de Andalucía S.A. (GIASA) la realización de todas las actuaciones necesarias para la ejecución de las obras.

En el mismo sentido, el resto de la Resolución de encargo, que en cumplimiento del Decreto 86/1992 regula las obligaciones y facultades de la Consejería y de la propia GIASA, a la que en todo momento se le encomienda únicamente la realización de actuaciones materiales.

Pero es que, además, por la propia naturaleza de GIASA y FFCCA, no podía ser de otro modo. Así, por ejemplo, el Decreto 86/1992, dispone en su artículo 8 con meridiana claridad lo siguiente:

Las obras que se ejecuten por la Sociedad serán de titularidad de la Comunidad Autónoma de Andalucía y se adscribirán a la Consejería de Obras Públicas y Transportes.

Ello bastaría simplemente para considerar cumplido el requisito establecido en el Capítulo IV del anexo de las distintas órdenes de elaboración de presupuestos. De este modo, en la medida en que se imputan a dicho Capítulo los créditos destinados a atender los gastos a realizar directamente por la Junta, a través de empresas públicas con las finalidades previstas ï como es el caso de la ejecución del tranvía, ya hemos vistoï , siempre que la titularidad de las inversiones reales se atribuya a la Junta de Andalucía, en este caso debe imputarse el gasto al Capítulo VI. No puede ser de otro modo, ya que la propia norma reguladora de GIASA, impide la atribución a la mercantil pública de la titularidad de la obra ejecutada.

Por si cupiera albergar alguna duda del criterio de imputación de gastos mantenido, la Instrucción conjunta nº 1/1997, de 30 de diciembre, de la Dirección General de Presupuestos, de la Dirección General de Tesorería y Política Financiera, de la Dirección General de Fondos Europeos y de la Intervención General, por la que se regula el régimen de financiación y de justificación de inversiones realizadas por las consejerías y organismos de la Junta de Andalucía a través de empresas públicas (la ñInstrucción conjuntaò)[11], dispone con claridad, sin margen a duda o interpretación contraria, la inclusión en el Capítulo VI de las obras ejecutadas por las empresas públicas en casos como el que nos ocupa:

Se trata de actuaciones de las empresas no financiadas por Subvenciones de Explotación o Subvenciones de Capital previstas en sus Programas de actuación, inversión y financiación (P.A.I.F.), y que se acometen por éstas en ejecución de expedientes de gastos tramitados por las distintas Consejerías y Organismos Autónomos de la Junta de Andalucía. Tales expedientes adoptan diversos tipos y naturaleza jurídica, siendo los más frecuentes los relativos a convenios, encomiendas de gestión y ejecución de obras por Administración.

Son, pues, inversiones reales no gestionadas directamente por la Junta de Andalucía y sus Organismos Autónomos, sobre las que, sin embargo, ostentan su titularidad, por lo que se estima procedente su clasificación económica en los créditos del Capítulo VI del Presupuesto de Gasto.

La contundencia de la Instrucción conjunta es manifiesta. Además, se justifica la inclusión del gasto en el Capítulo VI por la misma razón que aquí se apuntaba: la titularidad de la obra de la propia Junta de Andalucía. Vuelve a afirmar lo que aquí se defiende la Instrucción conjunta cuando dice en su regla primera:

Los expedientes de gastos que las Consejerías y Organismos Autónomos de la Junta de Andalucía tramiten a favor de las empresas públicas para la ejecución por éstas de inversiones reales de las que aquéllos sean titulares, se imputarán a créditos del Capítulo VI del Presupuesto de Gastos de la respectiva Consejería u Organismo Autónomo.

Como conclusión:

- Las obras ejecutadas por GIASA y FFCCA por encargo de la Consejería de Obras Públicas y Transporte de la Junta de Andalucía eran, en todo momento, de propiedad de esta última.
- Así se desprende de la naturaleza del encargo, de la propia naturaleza de las entidades destinatarias del mismo, e incluso de normativa presupuestaria de aplicación.
- Ello determina el encaje en el Capítulo VI de los presupuestos de la Comunidad, dado que en los casos en que los créditos sean destinados a atender los gastos a realizar por la Junta de Andalucía a través de empresas

[11] Citada, por ejemplo, en la propia Resolución de encargo

públicas, el que la titularidad de las inversiones reales se atribuya a la propia Junta es el criterio al que atender para su imputación a dicho capítulo.

ALEGACION Nº 24

Nº PÁGINA	**81, 107**

TEXTO QUE SE ALEGA

II.3. Conclusiones relativas a la repercusión sobre las haciendas de la Junta de Andalucía y del Ayuntamiento de los compromisos adquiridos en relación con la gestión del tranvía de Vélez-Málaga, así como de los derivados de su inactividad

Efectos sobre la Hacienda autonómica

A la fecha de redacción del Anteproyecto de Informe se encontraban pendientes de aprobación y pago por la COPT 8.732,15 euros correspondientes al contrato de control de calidad de las obras de la fase II y 107.912,40 euros por el adicional de liquidación de las obras de mejora de accesos a talleres. El segundo de ellos supuso un exceso sobre el presupuesto atribuido a la actuación, sin que, a la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización, se hubiera dictado resolución autorizando el incremento de la atribución.

é

III.1 Conclusiones relativas a los contratos para la construcción, instalación y explotación del sistema tranviario de Vélez-Málaga

25ª Ambas entidades habían acreditado ante la COPT las actuaciones que contaban con resoluciones en las que se determinaba su financiación por esta, encontrándose a la fecha de redacción del Anteproyecto de Informe de fiscalización pendiente de aprobación y pago a FFCCA por la COPT 116.644,55 euros, correspondientes al contrato de control de calidad de las obras de la fase II y al adicional de liquidación de las obras de mejora de accesos a talleres. (Epígrafe II.3.1).

ALEGACIÓN

El saldo de 8.732,15 euros correspondientes al contrato de control de calidad de las obras de la fase II ha sido fiscalizado en 2016, y a la fecha actual se encuentra pendiente de cobro.

El saldo de 107.912,39 euros por el adicional de liquidación de las obras de mejora de accesos a talleres, fue fiscalizado y cobrado con cargo al presupuesto de 2015.

DOCUMENTOS APORTADOS	Extractos del cobro

	Documentos de fiscalización

ALEGACION Nº 25

Nº PÁGINA	**106**

TEXTO QUE SE ALEGA	

II.3. Conclusiones relativas a la repercusión sobre las haciendas de la Junta de Andalucía y del Ayuntamiento de los compromisos adquiridos en relación con la gestión del tranvía de Vélez-Málaga, así como de los derivados de su inactividad

Efectos sobre la Hacienda autonómica

24ª El coste total de preparación del proyecto y construcción del tranvía cuya financiación correspondió la Junta de Andalucía ascendió a 35.831.961,51 euros, es decir, un importe muy superior a los 19.061.884,73 euros que se comprometía en los Convenios referenciados en la Conclusión 2ªé

ALEGACIÓN	

La COPyT y el Ayuntamiento firmaron un primer Convenio General para el marco de la actuación el 8 de mayo de 1999, en el que se reflejaba la necesidad de formalizar un Convenio específico donde se concretaran la financiación y contratación tanto de la redacción del proyecto como de la ejecución de las obras. Este Convenio especifico, firmado el 8 de junio de 2002, contiene el importe de ejecución por contrata resultante de la redacción del Proyecto de Construcción del Tranvía de Vélez-Málaga, importe por el que realiza la Encomienda a GIASA para la ejecución de las obras. El resto de las actuaciones que completan la construcción del tranvía de Vélez-Málaga, en su realidad actual fueron ejecutadas por el Ente Público de Gestión de Ferrocarriles Andaluces mediante encomiendas de gestión realizadas por la entonces COPyT. El importe de éstas ascendió a 37.562.315,02ú, con el siguiente desglose:

N.º EXPTE.	CLAVE AOPJA	TÍTULO	ATRIBUCIÓN	INCREMENTO POR REVISIÓN PRECIOS	INCREMENTO POR MODIFICADO	INCREMENTO POR LIQUIDACIÓN	TOTAL ATRIBUÍDO
2002/3819	T-MA5034/OEJ0	Implantación tranvía Vélez Málaga-Torre del Mar 1ª Fase	19.061.883,73	2.668.737,87	3.485.313,62		**25.215.935,22**
T81699-TRRP-0M	T-MA5034/PPR0	Redacción proyectos Geotecnia y Cartografía trancía Vélez Málaga	300.506,05		70.559,77		**371.065,82**
2007/3912	T-MA6102/OEJ0	Ejecución de las obras de mejora del acceso a Talleres	1.773.704,43			107.912,39	**1.881.616,82**
2005/4418	T-MA6101/OEJ0	Implantación tranvía Vélez Málaga-Torre del Mar 2ª Fase	7.216.360,38		1.226.951,32	1.214.899,26	**9.658.210,96**
2005/4421	T-MA6101/ODO0	Dirección de obra Tranvía Vélez Málaga-Torre del Mar	435.486,20				**435.486,20**
TOTAL			**28.787.940,79**	**2.668.737,87**	**4.782.824,71**	**1.322.811,65**	**37.562.315,02**

ALEGACIONES FORMULADAS POR LA QUE FUERA CONSEJERA DE FOMENTO Y VIVIENDA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA Y PRESIDENTA DE LA AGENCIA DE OBRA PÚBLICA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA DE ENERO A JUNIO DE 2015

TRIBUNAL DE CUENTAS
Registro General
ENTRADA (JOG)
Nº Reg 3022 /RG 25955
24-4-2017 12:46:48

21.04.17
CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

AA. Excma. Consejera del Tribunal de Cuentas

Dña. María José de la Fuente y de la Calle

C/ Ortega y Gasset, 100

Madrid 28006

Dña. María Jesús Serrano Jiménez, ex Consejera de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía, ante la notificación que me ha sido practicada en orden a alegar o aportar cuantos documentos se estimen pertinentes en relación con el Informe de "Fiscalización del desarrollo, mantenimiento y gestión del tranvía de Vélez-Málaga", por la presente comparezco a fin de poner en su conocimiento que:

Primero: Por el tiempo transcurrido desde que desempeñé el cargo de Consejera en la referida Consejería y dado que en la actualidad no ostento cargo alguno en la actual Consejería de Fomento y Vivienda, no puedo aportar a ese Tribunal otros datos que los que obren en los correspondientes expedientes administrativos.

Segundo: Mi relación con los hechos fiscalizados tiene un carácter estrictamente institucional, de "superior coordinación" de la organización situada bajo mi responsabilidad (Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía).

Ello, sin perjuicio de las alegaciones que puedan ser formuladas por la Consejería de Fomento y Vivienda, en virtud de las competencias que ésta ostenta sobre la materia.

En Madrid, a 21 de Abril de 2017

TRIBUNAL DE CUENTAS
DPTO. ENTIDADES LOCALES
Fecha:
N.º 31993
ENTRADA

Fdo. María Jesús Serrano Jiménez.

ALEGACIONES FORMULADAS POR LA QUE FUERA CONSEJERA DE OBRAS PÚBLICAS Y VIVIENDA Y PRESIDENTA DEL ENTE PÚBLICO FERROCARRILES Y DE LA AGENCIA DE OBRA PÚBLICA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA DE ABRIL DE 2009 A OCTUBRE DE 2010

JUNTA DE ANDALUCIA

CONSEJERÍA DE CULTURA
La Consejera

TRIBUNAL DE CUENTAS
Registro General
ENTRADA (JOG)
Nº Reg 3020 /RG 25953
24-4-2017 12:45:22

SALIDA
JUNTA DE ANDALUCIA
CONSEJERIA DE CULTURA
21 ABR. 2017
Registro General
Nº 3 2017570000001722
Sevilla

Sra. Consejera del Tribunal de Cuentas
Dª. María José de Fuente y de la Calle
C/ Ortega y Gasset n.° 100
28006- Madrid

Se adjunta a la presente, Declaración dirigida a la Presidencia del Tribunal de Cuentas, en virtud de la notificación que me ha sido practicada en orden a alegar o aportar cuantos documentos estime pertinentes en relación con el Informe de "Fiscalización del desarrollo, mantenimiento y gestión del tranvía de Vélez-Málaga".

Sevilla, 21 de abril de 2017

LA CONSEJERA

JUNTA DE ANDALUCIA
CONSEJERÍA DE CULTURA
La Consejera
SEVILLA

Rosa Aguilar Rivero

TRIBUNAL DE CUENTAS
DPTO. ENTIDADES LOCALES
Fecha:
N.º 31992
ENTRADA

Santa María la Blanca, 1. Palacio de Altamira. 41004 Sevilla
Teléf. 95 503 60 12
Correo-e: consejera.ccul@juntadeandalucia.es

JUNTA DE ANDALUCIA

CONSEJERÍA DE CULTURA
La Consejera

AA Excmo. Presidente del Tribunal de Cuentas

Dña. Rosa Aguilar Rivero ex Consejera de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, ante la Presidencia del Tribunal de Cuentas y en virtud de la notificación que me ha sido practicada en orden a alegar o aportar cuantos documentos se estimen pertinentes en relación con el Informe de "Fiscalización del desarrollo, mantenimiento y gestión del tranvía de Vélez-Málaga",

por la presente, DECLARO:

Primero: Dado el tiempo transcurrido desde que desempeñé el cargo de Consejera en la referida Consejería y en el bien entendido de que en la actualidad no ostento cargo alguno en la actual Consejería de Fomento y Vivienda, no puedo aportar a ese Tribunal otros datos que lo que obren en los correspondientes expedientes administrativos que fueron objeto de instrucción durante mi mandato.

Segundo: Mi relación con los hechos fiscalizados tiene un carácter estrictamente institucional, de "superior coordinación" de la organización situada bajo mi responsabilidad (Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía).

Todo lo anterior, sin perjuicio de las alegaciones que sean formuladas por la Consejería de Fomento y Vivienda, en virtud de las competencias que ésta ostenta sobre la materia.

En Sevilla, a 20 de abril de 2017

JUNTA DE ANDALUCIA
CONSEJERÍA DE CULTURA
La Consejera
SEVILLA

Fdo.: Rosa Aguilar Rivero

Santa María la Blanca, 1. Palacio de Altamira. 41004 Sevilla
Teléf. 95 503 60 12
Correo-e: consejera.ccul@juntadeandalucia.es

ALEGACIONES FORMULADAS POR EL QUE FUERA CONSEJERO DE OBRAS PÚBLICAS Y PRESIDENTE DEL ENTE PÚBLICO FERROCARRILES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA DE ENERO A ABRIL DE 2008, Y DE JULIO DE 2008 A ABRIL 2009

TRIBUNAL DE CUENTAS
Registro General
ENTRADA (JOG)
Nº Reg 3065 /RG 26291
25-4-2017 12:17:09

AA. Presidente del Tribual de Cuentas
Dª. MARIA JOSÉ de la FUENTE y de la CALLE
C/Ortega y Gasset 100

28006 Madrid

Luis Manuel García Garrido, ex Consejero de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, ante la Presidencia del Tribunal de Cuentas y en virtud de la notificación que me ha sido practicada en orden a alegar o aportar cuantos documentos se estimen pertinentes en relación con el Informe de "Fiscalización del desarrollo, mantenimiento y gestión del tranvía de Vélez-Málaga",

por la presente, DECLARO:

Primero: Dado el tiempo transcurrido desde que desempeñé el cargo de Consejero en la referida Consejería y en el bien entendido de que en la actualidad no ostento cargo público alguno ni por tanto en la actual Consejería de Fomento y Vivienda, no puedo aportar a ese Tribunal otros datos que los que obren en los correspondientes expedientes administrativos.

Segundo: Mi relación, como ex Consejero con los hechos fiscalizados tiene un carácter estrictamente institucional, de "superior coordinación" de la organización situada bajo mi responsabilidad (Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía).

Tercero: La Consejería de Fomento y Vivienda habrá elaborado un documento de alegaciones a fin de hacer presentación de las mismas ante ese Tribunal de Cuentas. En la medida en que, en los términos que antes he dicho en el apartado segundo, mi relación con los hechos fiscalizados tiene un carácter meramente institucional de superior coordinación, procede que me remita a las alegaciones que oficialmente vayan a ser formuladas por la precitada Consejería.

En Sanlúcar de Barrameda a 21 de Abril de 2017.

Fdo.- Luis M. García Garrido

TRIBUNAL DE CUENTAS
DPTO. ENTIDADES LOCALES
Fecha:
N.º 32003
ENTRADA

ALEGACIONES FORMULADAS POR LA QUE FUERA CONSEJERA DE OBRAS PÚBLICAS Y PRESIDENTA DEL ENTE PÚBLICO FERROCARRILES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA DE ABRIL A JULIO DE 2008

TRIBUNAL DE CUENTAS
Registro General
ENTRADA (JOG)
Nº Reg 2661 /RG 22813
6-4-2017 12:17:57

TRIBUNAL DE CUENTAS
DPTO. ENTIDADES LOCALES
Fecha: 31959
N.º
ENTRADA

TRIBUNAL DE CUENTAS
SECCION DE FISCALIZACION
DEPARTAMENTO DE ENTIDADES LOCALES
A la atención de Dª MARIA JOSE DE LA FUENTE DE LA CALLE

Fiscalización del desarrollo, mantenimiento y gestión del tranvía de Vélez- Málaga

ALEGACIONES AL ANTEPROYECTO DE INFORME DE FISCALIZACION DEL DESARROLLO, MANTENIMIENTO Y GESTION DEL TRANVÍA DE VELEZ-MALAGA.

Doña María del Mar Moreno Ruiz, con DNI y domicilio a efectos de notificaciones en SENADO c/ Bailén 3, 28071 Madrid, ante ese Tribunal de Cuentas comparece y expone:

Que abierta la fase de alegaciones en el expediente referenciado, la compareciente realiza las siguientes:

1º Que fue Consejera de Obras Públicas en el periodo comprendido entre el 21 de Abril de 2008 y el 7 de Julio de 2008, es decir durante poco más de **dos meses**.

2ºQue ni antes del 21 de Abril de 2008 ni después del 7 de Julio de 2008 ha tenido ni ha vuelto a tener relación alguna con dicha Consejería.

3º Que al tratarse de un expediente complejo y de un periodo de tiempo –el fiscalizado- de muchos años, carezco de información y/o acceso a la documentación como para poder contradecir o validar el contenido del anteproyecto de informe que se me ha remitido, sin que me sea posible siquiera discernir las gestiones que se pudieron realizar durante los dos meses en los que fui Consejera, si es que hubo alguna.

4º Que estoy convencida de que la Junta de Andalucía realizará las alegaciones oportunas, siendo conveniente, dado el vasto periodo de tiempo que se está fiscalizando, que se otorguen las prórrogas necesarias, si es que dicha institución o algún otro interesado las solicitara.

Por todo ello.

Solicito al Tribunal tenga por realizadas las alegaciones contenidas en este escrito.

Madrid, 4 de Abril de 2017

Fdo. María del Mar Moreno Ruiz

ALEGACIONES FORMULADAS POR LA QUE FUERA CONSEJERA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES Y PRESIDENTA DE LA SOCIEDAD GESTIÓN DE INFRAESTRUCTURAS DE ANDALUCÍA, S.A. Y DEL ENTE PÚBLICO DE GESTIÓN DE FERROCARRILES ANDALUCES DE ABRIL DE 2000 A ABRIL DE 2008

TRIBUNAL DE CUENTAS
Registro General
ENTRADA (JOG)
Nº Reg 3060 /RG 26276
25-4-2017 12:08:41

Exma. Sra. Consejera del Tribunal de Cuentas

Dña. María José de la Fuente y de la Calle

Ortega y Gasset 100

Madrid 28006

Concepción Gutiérrez del Castillo, ex Consejera de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, en contestación a su notificación para que pueda alegar o aportar cuantos documentos estime pertinentes en relación con el Informe de "Fiscalización del desarrollo, mantenimiento y gestión del tranvía de Vélez-Málaga", le comunico que:

Dado el tiempo transcurrido desde que desempeñé el cargo de Consejera en la referida Consejería, no puedo aportar a ese Tribunal otros datos que lo que obren en los correspondientes expedientes administrativos que fueron objeto de instrucción durante mi mandato. Mi relación con los hechos fiscalizados tiene un carácter estrictamente institucional, de "superior coordinación" de la organización situada bajo mi responsabilidad (Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía).

Conozco que la Consejería de Fomento y Vivienda ha elaborado un documento de alegaciones para su presentación ante ese Tribunal de Cuentas. En la medida en que, como antes he dicho, mi relación con los hechos fiscalizados tiene un carácter meramente institucional de superior coordinación, procede que me remita a las alegaciones que oficialmente vayan a ser formuladas por dicha Consejería de la Junta de Andalucía.

TRIBUNAL DE CUENTAS
DPTO. ENTIDADES LOCALES
Fecha:
N.º 32001
ENTRADA

En Madrid, a 21 de Abril de 2017

Firmado Concepción Gutiérrez del Castillo

ALEGACIONES FORMULADAS POR EL QUE FUERA CONSEJERO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA Y PRESIDENTE DE LA SOCIEDAD GESTIÓN DE INFRAESTRUCTURAS DE ANDALUCÍA, S.A. DE AGOSTO DE 1994 A ABRIL DE 2000

AL TRIBUNAL DE CUENTAS

TRIBUNAL DE CUENTAS
Registro General
ENTRADA (JOG)
Nº Reg 3064 /RG 26288
25-4-2017 12:15:16

ESCRITO DE ALEGACIONES AL ANTEPROYECTO DE INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL TRANVÍA DE VELEZ MALAGA

Francisco Vallejo Serrano, ex Consejero de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, mediante el presente escrito formula escrito de ALEGACIONES al Informe de fiscalización del desarrollo, mantenimiento y gestión del tranvía de Vélez-Málaga.

Alegación de carácter general:

Hay unos elementos nucleares que marcan el análisis crítico de las decisiones adoptadas durante el periodo en el que quien suscribe fue Consejero de Obras Públicas y Transportes.

Consisten básicamente en analizar el proyecto del tranvía de Vélez-Málaga como algo aislado, que tanto desde el punto de vista de servicio público como desde el económico-financiero debería haber tenido unos resultados positivos.

Por otra parte, dicho análisis crítico se realiza con criterios y referencias actuales y no como en nuestra opinión procede, con los criterios del momento en que se planificó, es decir, hace 19 años.

El análisis, además, se desinteresa de algunos factores fundamentales a la hora de implantar un nuevo modo de transporte. Así, obvia sus efectos en el desarrollo de los sectores económicos esenciales de la zona (ej. el turismo), sus efectos sociales (ej. acceso al hospital comarcal y al espacio público esencial de la comarca, la playa de Torre del mar), su mejora en cuanto al impacto medioambiental (ej. emisiones a la atmósfera), en la ordenación territorial y urbanística, en cuanto a accesibilidad a los servicios públicos, etc.

Alegaciones puntuales al anteproyecto:

Introducción y Ámbito temporal: (página 4)

*El **periodo** al que responde esta alegación es **desde 1999** (informe de fiscalización I.1 Ambito Temporal pág 4) en que se inician los estudios previos del tranvía según señala el informe de fiscalización **hasta abril del año 2000** fecha en que cesa como Consejero de Obras públicas y transportes.(En nuestra opinión los estudios previos se inician un año antes en 1998)*

En dicho periodo (apenas un año) las actuaciones como Consejero de Obras Públicas y Transportes y Presidente de GIASA, referentes a este proyecto se limitaron a lo siguiente:

1.- Firma del convenio marco con el Ayuntamiento de Velez Malaga de mayo de 1999

TRIBUNAL DE CUENTAS
DPTO. ENTIDADES LOCALES
Fecha:
N.º 32002
ENTRADA

2.- Preadjudicación del proyecto y opción a dirección de obra de la actuación diciembre de 1999 (primera fase del procedimiento de adjudicación)

3.- Resolución atribuyendo a Giasa la gestión de las actuaciones octubre de 1999

En la actualidad, quien suscribe, ajeno a la administración pública (desde hace 8 años no pertenece al gobierno de la Junta de Andalucía) y no dispone de documentación alguna para poder aportar en este trámite de alegaciones a dicho informe. Asimismo carece de dato alguno más allá de los que se encuentren en los expedientes administrativos o de la empresa Giasa.

Por otra parte, mi función como Consejero se limitó a una labor institucional de acuerdo a lo establecido en la Ley 9/2007, de Administración de la Junta de Andalucía, es decir, "la superior coordinación..."

Por último, ***nos remitimos y adherimos a las alegaciones que formule la propia Consejeria de Fomento y Vivienda, que dispone de la documentación y las capacidades técnico- jurídicas adecuadas para hacerlo con mayor rigor. El presente escrito de alegaciones debe entenderse como complementario a aquellas y centrado estrictamente en el periodo antes señalado****.*

1.- Texto que se alega: Observaciones

II.1.1. Planificación del tranvía. (Pág. 6 y 7)
En las Conclusiones (pág. 92):
III.1 Conclusiones relativas a los contratos para la construcción, instalación y explotación del sistema tranviario de Vélez-Málaga

- El Informe de fiscalización señala que " al objeto de valorar la posible implantación de un tranvía en el municipio de Velez Malaga, se redactaron una serie de informes o estudios previos. Uno de estos informes fue el anteproyecto de tranvía entre Vélez-Málaga y Torre del Mar proporcionado por la COPT al Tribunal de Cuentas en el curso de la fiscalización y que fue remitido por el Alcalde de Velez-Malaga a la COPT el 8 de enero de 1998 junto con un escrito de Solicitud de financiación del proyecto".

Por su parte, la Junta de Andalucía " Al objeto de valorar la posible implantación de un tranvía en el municipio de Velez-Malaga recabó la redacción de varios informes:

- Informe provisional de evaluación del anteproyecto, de junio de 1998,
- Estudio de implantación del tranvía, de noviembre de 1998, y
- Anexo al estudio de implantación, de mayo de 1999.
- Además, en el informe provisional de evaluación se cita un Informe preliminar, del que se indica es continuación, presentado en mayo de 1998, si bien, no se ha aportado copia de este último, por lo que se desconoce su alcance y contenido"

"Respecto de los informes referidos en el párrafo anterior, el Tribunal de Cuentas (por lo que señala su Informe de fiscalización) sólo ha dispuesto del expediente relativo al " Anexo al estudio de implantación del tranvía, de mayo de 1999" no conservando la COPT documentación respecto del resto"*.*

Alegación 1*:*

Es evidente que para quien suscribe, esta circunstancia ajena a él (extravío de documentos de hace 19 años en una Consejeria que ha sufrido 5 traslados de sede) resulta perjudicial ya que en el Informe de fiscalización se dan por no realizados una serie de análisis y estudios por el simple hecho de no aparecer en el único estudio al que el Tribunal de Cuentas ha tenido acceso.

De dicho estudio (que además es solo un "Anexo del Estudio de implantación del tranvía") así como de los proyectos de construcción, se deduce que tales análisis, existen y están en los otros estudios realizados a los que por los motivos señalados no hemos podido acceder, ni el Tribunal de Cuentas ni quien suscribe.

Téngase en cuenta que la realización de estos estudios es precisamente la labor esencial realizada por al COPT durante el periodo al que se refiere este escrito de alegaciones 1999-abril 2000 y que no poder disponer de ellos cercena cualquier posibilidad de explicación y defensa por parte de quien suscribe, convirtiéndose además en el elemento central del análisis crítico de ese Tribunal a este periodo.

2.- Texto que se alega: Observaciones (página 7)
En Conclusiones (pág. 92):
III.1 Conclusiones relativas a los contratos para la construcción, instalación y explotación del sistema tranviario de Vélez-Málaga

1ª .- Según el Informe de fiscalización : No se realiza una comparación de los diferentes medios de transporte posibles con distinta incidencia económico- financiera. "No compararon este modo de transporte con otros medios alternativos tales como autobuses, microbuses, trolebuses, con distintos propulsores y configuraciones..."

Alegación 2:

- *Como señala la propia introducción del Informe y dice repetidamente el Convenio Marco suscrito entre la COPT y el Ayuntamiento de Velez-Malaga, el tranvía de Velez Malaga se planteó como un proyecto piloto (pionero) con el que poder analizar la funcionalidad, la eficacia, la eficiencia, la repercusión medioambiental y socio-económica de un modo de transporte - el tranvía- inexistente en Andalucía hasta ese momento y que podría plantearse como alternativa o complemento de los metros subterráneos y las flotas de autobuses existentes en ciudades medias y grandes de Andalucía o de los trenes en áreas metropolitanas como la Bahía de Cádiz. (Tal como posteriormente ha ocurrido) Todo ello teniendo como referencia la fuerte implantación de nuevos tranvías en ese tipo de espacios y ciudades en la Unión Europea durante esos años.*

Por lo tanto resulta razonable pensar que si el objetivo era realizar una experiencia piloto de un nuevo modo de transporte que se estaba imponiendo en muchas ciudades de Europa, resultaba improcedente realizar su comparación con otros medios previamente ya que lo que se perseguía era tener una experiencia propia con ese medio en concreto y no con otro, para poder realizar dicha comparación (a posteriori) en el lugar y con las condiciones socioeconomicas, culturales, de movilidad, climáticas, etc. propias de nuestra comunidad.

- *Por otra parte, la única alternativa posible era el modo de transporte ya existente, es decir, el autobús (en sus distintas tipologías) y en todos los estudios se realizaron análisis comparativos en él. Las conclusiones resultaron ser muy favorables al tranvía en los estudios realizados (tanto en el anexo analizado por el Tribunal, como en los estudios*

que no han llegado a dicho Tribunal ni a nosotros, así como en el propio proyecto de construcción).

Las ventajas se extendieron a todas las vertientes, tanto en cuanto a su capacidad de transporte en horas punta (uno de los objetivos perseguidos), como en cuanto a la utilidad del tranvía para la ordenación de nuevos desarrollos urbanísticos, la comodidad para los usuarios y su adaptación a personas mayores, la seguridad, la menor contaminación por menos consumo de energía de tracción y las menores emisiones a la atmósfera, etc. toda una serie de ventajas que tienen especial relevancia cuando estamos hablando de un lugar de la costa cuya principal actividad económica es el turismo.

***-** El informe de fiscalización -sin haber podido tener en cuenta el "Informe provisional de evaluación de 1998", pero sabiendo que se realizó dicho informe, sin haber accedido al "Estudio de implantación del tranvía de 1999" (documento fundamental del análisis previo) pero siendo consciente de que también se realizó dicho estudio, sin conocer el "Informe preliminar al provisional de 1998" pero señalando que debió existir pues existen referencias al mismo en otros documentos-, señala que hay una serie de análisis que o no se realizaron o se hicieron de manera insuficiente.*

Resulta en nuestra opinión más razonable pensar que tales análisis se realizaran, que se hicieran de manera suficiente, pero que dicho análisis estuviese contenido en los documentos realizados durante este periodo previo al proyecto de construcción y a los que hasta la fecha no hemos tenido acceso.

3.- Texto que se alega: Observaciones (pág. 7 y 8)

<u>En Conclusiones (pág. 92):</u>

<u>III.1 Conclusiones relativas a los contratos para la construcción, instalación y explotación del sistema tranviario de Vélez-Málaga</u>

"Los informes analizados no prestan una atención específica a la debilidad económica del servicio, salvo el informe provisional de junio de 1998, en el que se realiza una evaluación de previsiones de costes y de ingresos, a través del estudio de la demanda y ocupación prevista del tranvía, concluyendo que si sólo se pudiera contar con los pagos que realizaban los viajeros y con los ingresos complementarios de la organización prestadora, la cuenta de explotación del tranvía no llegaría a cubrir siquiera sus partidas ordinarias, y libres incluso de cualquier amortización de infraestructura instalaciones y material móvil...."

"No se realizaron estudios sobre eficacia y eficiencia de la inversión y del servicio**."**

Alegación 3:

Insistimos en lo razonable que resulta pensar que tales estudios forman parte de los documentos antes referidos a los que no ha podido acceder ese Tribunal ni nosotros a la hora de formular las alegaciones.

Es cierto que tales estudios se hicieron hace 18 años y por tanto sin la experiencia ya acumulada en el momento de redactar este informe de fiscalización.

Seguro que no se pudieron tener en cuenta en aquel momentos los compromisos y la sensibilidad presupuestaria que se han derivado de la crisis económica de 2008 y que se ponen de manifiesto tanto en la nueva redacción del artículo 135 de la CE como en la Ley 2/2011 de Economía sostenible.

Pero dicho sea con todos los respetos, plantear esas referencias legislativas y de principios a decisiones tomadas 10 años antes para someter a crítica los criterios utilizados al realizar los estudios de 1998 y 1999 resulta poco apropiado.

Ni el vigente artículo 135 de la Constitución Española, ni la ley 2/2011 de Economía sostenible que se utilizan como argumento jurídico o vara de medir en la Introducción, estaban vigentes en el momento de la realización del encargo de los estudios y proyectos iniciales en 1998-99.

La salvaguarda de los principios de sostenibilidad financiera del servicio y de estabilidad presupuestaria de la entidad afectada, trasladados a nuestra legislación recientemente como consecuencia de la ingente deuda pública generada por última crisis económica y las decisiones adoptadas para salvaguardar el sistema financiero, no eran los principios esenciales en 1999. Téngase en cuenta que hablamos de una época en que Andalucía como región objetivo 1, tenía como reto esencial homologarse en infraestructuras a las regiones europeas, superando el atraso histórico acumulado, construyendo las infraestructuras básicas de la Comunidad (con importantes fondos para tal fin de la UE tanto FEDER como Fondos de Cohesión) y a las que históricamente no había tenido acceso.

Luego tales principios y normas no pueden utilizarse hoy como referencia para ejercer una crítica mínimamente razonable a un proyecto en aquel momento histórico.
(Continua argumentación en alegación 5)

4.- Texto que se alega: Observaciones (pág. 7 y 8)
En Conclusiones (pág. 92)
III.1 Conclusiones relativas a los contratos para la construcción, instalación y explotación del sistema tranviario de Vélez-Málaga

Se señala en el informe que la justificación de la selección del tranvía como modo de transporte se realiza solo en la memoria del proyecto de obra de infraestructura tranviaria." ...Todos estos motivos, sin embargo, se plantean de manera meramente enunciativa, sin fundamentación y motivación de cada uno de ellos y además se ofrecían en el proyecto constructivo, cuando la decisión de ejecución de la obra ya se había adoptado, por lo que no constituya un instrumento de análisis y planificación del nuevo servicio transporte..."

Alegación 4:

Obviamente dicha memoria recoge como justificación de las premisas del proyecto constructivo, las conclusiones de los estudios previos realizados, por lo que insistimos que no puede realizarse este análisis crítico sabiendo que se realizaron dichos trabajos y sin haber podido conocer su contenido.

Por otra parte, entre los argumentos esgrimidos a favor del tranvía y que en nuestra opinión motivan y justifican la actuación, se subrayan los siguientes,

1.- La extensión del municipio de Vélez Málaga y el ritmo de crecimiento poblacional del núcleo de Torredelmar, mucho mayor que el núcleo de Vélez Málaga, donde estaban ubicados todos los equipamientos y servicios tanto municipales como comarcales.

Este crecimiento del núcleo costero generaba una gran dificultad de acceso a dichos servicios y por tanto gran malestar entre la creciente población de Torre del mar que hoy supera los 20.000 habitantes y más de 75.000 en verano.

Como alternativa a unas buenas comunicaciones, la población reivindicaba una duplicación de los servicios, llegando incluso a plantearse una segregación como municipio independiente (ya lo fue durante una breve etapa anteriormente). Cualquier solución de ese tipo desde luego era más ineficiente y tenía un mayor coste para el erario público que un razonable sistema de transporte y comunicaciones.

2.- La mayor economía de la energía de tracción y la menor contaminación (muy apreciada por los habitantes de la zona y especialmente por el cada día mayor número de residentes centro europeos que residían en Torre del mar)

3.- La devolución de la ciudad a los ciudadanos, mediante la sustitución el uso intensivo del vehículo privado para movimientos que podían ser más eficientes y sostenibles en un modo de transporte público. Todo ello permitía además una progresiva peatonalización.

4.- La mayor comodidad de los pasajeros (en un municipio con gran aumento de residentes jubilados cada día más envejecidos, este modo de transporte que permite gracias al espacio interior y a la "plataforma a la altura del anden" la accesibilidad a personas con movilidad reducida, incluso en silla de ruedas y conectados con el hospital comarcal como elemento esencial de prestación de servicios sanitarios básicos)

5.- Seguridad (sin duda se muestra como el modo de transporte urbano en superficie más seguro)

6.- Economía de inversión frente a modelos suburbanos sin sentido en poblaciones de este segmento.

7.- Capacidad de la línea frente al autobús: Este resulta ser el elemento esencial en este modo de transporte por la gran concentración de viajeros en el periodo estival y en las horas de acceso a la playa. En tal época y horario la acumulación de vehículos privados limitan totalmente las posibilidades del desarrollo turístico de la zona por imposibilidad de encontrar aparcamiento para los vehículos que pretenden acceder al litoral.

Nótese que durante un tercio del año, no sólo los habitantes del núcleo de Vélez Málaga sino los de sus urbanizaciones y los de núcleos del interior de la comarca de la Axarquia que acceden a Torredelmar a través de Vélez Málaga (Trapiche, Benamocarra, Iznate, Triana, Benamargosa, Almáchar, El Borge, Comares, Los Romanes, La Viñuela, Las Mayoralas, Portugalejo, Puente de Salía, Venta Baja, Alcaucin, Canillas de Aceituno, Zafarraya, Alfarnate, Alfarnatejo, Mondrian, Periana, Riogordo, Colmenar, etc.) pretenden no sólo acceder sino aparcar sus vehículos en Torre del mar (núcleo que ya tiene gran dificultad para absorber sus vehículos propios) y además hacerlo cerca de la playa para evitar largas distancias caminando bajo el sol y el calor de las horas punta.

8.- El favorecimiento del desarrollo planificado de los nuevos crecimiento urbanísticos por donde pasa el tranvía y se fijan sus paradas, conectándolos con los núcleos existentes.

9.- La potenciación del futuro desarrollo de nuevas líneas de tranvía o ferroviarias que prolongase la vía tanto en los dos núcleos como a lo largo de la costa. No se puede obviar que la Costa del Sol, se ha ido configurando como una gran conurbación lineal con crecimientos de población muy superiores al resto del territorio y con unas necesidades de movilidad que precisan de respuestas sostenibles alternativas al vehículo privado.

En este sentido el tranvía recuperaba en parte una tradición. Los ferrocarriles suburbanos de Málaga desde 1905 conectaban mediante vía estrecha Málaga capital hacia el oeste con Alhaurín el Grande y Coín y hacia el este hasta Torre del Mar, Vélez Málaga y Venta de Zafarraya. Estas líneas se mantuvieron en funcionamiento hasta 1960 (entre Vélez Málaga y Venta de Zafarraya) y hasta 1968 (entre Torre del Mar y Vélez Málaga).

Todos estos y seguro que otros más, son los motivos que justificaron este proyecto y que evidentemente no se desarrollan en la memoria del proyecto de construcción pero sí en los estudios e informes previos que se elaboraron al efecto.

Por tanto el análisis de eficacia-eficiencia tuvo en cuenta todos estos elementos además del coste, el número de viajeros previsto en función de los trazados alternativos, los trayectos más adecuados, la intermodalidad con el autobús, la posibilidad de establecer en algunas paradas aparcamientos disuasorios, el papel de la nueva avenida Juan Carlos I, la accesibilidad a la playa como espacio público esencial y al Hospital Comarcal servicio básico en el territorio, etc. (De su análisis previo hay buenas pruebas en la memoria del propio proyecto constructivo.)

5- Texto que se alega: Observaciones (pág.8)

En Conclusiones (pág. 92):

III.1 Conclusiones relativas a los contratos para la construcción, instalación y explotación del sistema tranviario de Vélez-Málaga

El Informe de fiscalización señala: " Los informes analizados no prestaron atención específica a la viabilidad económica del servicio, salvo el Informe Provisional de junio de 1998 en el que se realizaba una evaluación de previsiones de costes y de ingresos, a través del estudio de la demanda y ocupación prevista del tranvía, concluyendo que si sólo se pudiera contar con los pagos que realizaron los viajeros y con los ingresos complementarios de la organización prestadora, la cuenta de explotación del tranvía no llegaría cubrir siquiera sus partidas ordinarias, libres incluso de cualquier amortización de infraestructura instalaciones y material móvil. De este modo se reflejaba la necesidad de intervención económica de las administraciones públicas para la configuración de un negocio financieramente rentable susceptible de atraer a los agentes del sector privado. Las previsiones contenidas en el informe provisional se efectuar una través del estudio de demanda de ocupación prevista del tranvía..."

Alegación 5:

El informe referido tal y como señala el propio de fiscalización, realizaba un estudio en profundidad de la demanda y ocupación previstas para el tranvía. Realizaba también una evaluación de costes tanto en inversión como en mantenimiento y explotación, con distintas alternativas, profundizando en el acceso al hospital comarcal. Todo ello viene recogido en los estudios:

- Anejo 4 "Análisis de Alternativas" del "ACTUACIONES PARA LA IMPLANTACIÓN DE UN TRANVÍA ENTRE VELEZ MÁLAGA Y TORRE DEL MAR. Trabajos Previos y Trabajos Básicos" (Pereda 4 Estudio y SENER rev. 1 de 20/04/2000) como en el,

- Añejo 36 "Estudio de rentabilidad económica y financiera" del documento denominado "ACTUACIONES PARA LA IMPLANTACIÓN DE UN TRANVÍA ENTRE VELEZ MÁLAGA Y TORRE DEL MAR. Proyecto Constructivo".

En los mismos se señala que el estudio de alternativas parte del trazado propuesto en el pliego de condiciones y basado en el estudio preliminar realizado por la empresa Rhein Consult y Urbatrain en 1999.

Estudio de Rentabilidad Financiera

De las conclusiones obtenidas en dichos estudios las administraciones firmantes consideraron no sólo la viabilidad (que con las características de proyecto piloto se conseguía) sino que aportaba un gran valor añadido de carácter estratégico más allá de su genuino valor como medio de transporte en el espacio señalado, teniendo un déficit de explotación similar o menor que cualquier otro transporte publico.

Para ello se estudiaron: La Vida útil, El Valor Residual y El valor final en el periodo de evaluación; los costes de la infraestructura de vias y energia y su amortización en 25 años, las cocheras en 75 años, el material móvil y su amortización en 20 años, los costes de explotación y Mantenimiento, los ingresos estimados del proyecto con las tres hipótesis de demanda estudiadas.

Realizados los análisis el proyecto encontraba la viabilidad en una subvención por viajero del 19% (0,18€) obteniendo una tarifa de 0,93€.

Estudio de Rentabilidad Económica

Asimismo en el punto 4 realiza un estudio de Rentabilidad Económica analizando para ello:

- Beneficios: disminución de los costes de funcionamiento de los vehículos privados, de la contaminación atmosférica, del número de accidentes, ahorro en tiempos de viaje e ingresos directos por la venta de billetes.

-Costes: inversión en infraestructura y en material móvil. Gastos de explotación y mantenimiento.

La disminución en el número de vehículos privados entre Vélez Málaga Y Torre del Mar sería de un 5% de los casi 5.000.000 de vehículos año (es decir, 250.000 vehículos).

Asimismo se ahorrarían 195.000kms./año recorridos por autobuses a un coste de 172,09 pts./km.

Los mismos cálculos se realizan en Costes por contaminación atmosférica, Costes por ahorro en tiempos de viaje, Costes por accidentes, etc.

La conclusión del estudio económico es un VAN positivo de 3.105.000€ una TIR del 10,63%

Precisamente la decisión del acceso al hospital comarcal viene especialmente analizado en dichos estudios de alternativas en los que queda claro que el aumento del número de viajeros compensa sobradamente los escasos minutos que añade al trayecto. Aquí también, las administraciones consideraron los efectos sociales del proyecto como valor esencial a defender. En ese sentido se descartan aquellas alternativas que suponían un transbordo, por disuasorio e inadaptado para usuarios de hospital.

6.- Texto que se alega: Observaciones *(pág 9)*

En Conclusiones (pág. 92)

III.1 Conclusiones relativas a los contratos para la construcción, instalación y explotación del sistema tranviario de Vélez-Málaga

El Informe de fiscalización dice: "El 8 de mayo de 1999 la COPT y el Ayuntamiento de Velez Malaga suscriben un convenio marco para la implantación de un tranvía entre Vélez-Málaga y Torre del Mar, en el que se preveía la construcción y explotación del tranvía en aquel municipio. Este convenio presentaba el tranvía en esa localidad como una experiencia pionera para un futuro desarrollo de este medio de transporte en otros ámbitos territoriales de Andalucía, si bien la Comunidad Autónoma no había hecho mención expresa al mismo ni había valorado su posible implantación en el Plan Director de Infraestructuras de Andalucía 1997-2007..."

Alegación 6:

Efectivamente un proyecto piloto en un territorio tan acotado, que no obedecía a un plan para todo el territorio, que fue elaborado en los años 1999 al 2000 no podía aparecer en un Plan Director de todas las infraestructuras básicas de un territorio como Andalucía con 80.000 km2 que se elaboró años antes entre 1996 y 1997, tramitándose su compleja aprobación durante 1998 y primer trimestre de 1999. No obstante, sí que aparece en la planificación territorial y del transporte el sistema tranviario de manera más genérica pendiente de la experimentación de dicho modo.

El hecho de no aparecer específicamente en el plan en nada imposibilita ni dificulta su implantación. La planificación en la UE desde Jean Monnet ha sido siempre una planificación indicativa que a diferencia de la Planificación Centralizada e Imperativa está viva, se adapta de manera permanente y por lo tanto es modificable a lo largo del periodo de vigencia y además no abarca todas las actuaciones (incluyendo las puntuales) sino solo aquellas de gran incidencia territorial o bien las pertenecientes a otros planes sectoriales en marcha en el territorio.

Exactamente igual ocurre respecto al Plan de Infraestructuras para la Sostenibilidad del Transporte en Andalucía 2007-2013, en el que se alude a la política de implantación de tranvías metropolitanos, dando a la Costa del Sol ese carácter de conurbación lineal al que antes nos referimos.

7.- Texto que se alega: Observaciones (pág.11)
En Conclusiones (pág.93)
III.1 Conclusiones relativas a los contratos para la construcción, instalación y explotación del sistema tranviario de Vélez-Málaga

"GIASA (FFCCA).. desarrollaba(n) actividades de la propia administración de la que dependía, en calidad de organización instrumental diferenciada y dependiente de esta. En consecuencia carece de lógica jurídica que este ente instrumental, creado y dotado para unos fines concretos, acudiera a la contratación externa para el cumplimiento de los fines que justifican su creación, generando una sucesión de sujeto interpuesto en cascada que alejaban del titular originario de la competencia el control de la ejecución del objeto de la actuación que había sido atribuida. En particular en este caso la intervención de la COPT se circunscribía a la toma del acuerdo de la correspondiente atribución a GIASA, a la aprobación de modificaciones incidencia de relevancia, así como la recepción de la obra y a la prestación de conformidad de los gastos efectuados."

Alegación 7:

Efectivamente ese fue el modelo adoptado por la Administración de Obras públicas en aquel momento una pequeña sociedad muy profesionalizada y especializada para la contratación de los proyectos, obras y servicios, el seguimiento de las direcciones de Obras y de la ejecución de las obras y prestación de los servicios (Es decir para las actividades de carácter técnico en nuevas actuaciones y no para las de mantenimiento, explotación y gestión así como para las propias de autoridad administrativa que se mantenían en la COPT). Un modelo que se adaptaba a las necesidades del momento y que dio unos resultados muy positivos. Este modelo además no fue exclusivo de la Administración andaluza sino que se ha implantado en gran parte de la Administración del Estado tanto en la Administración Central como en las periféricas y que al igual que cualquier otro modelo de organización cuenta con sus ventajas e inconvenientes.

8.- Texto que se alega: Observaciones (pág 9)
En Conclusiones (pág 92)
III.1 Conclusiones relativas a los contratos para la construcción, instalación y explotación del sistema tranviario de Vélez-Málaga

"Ni en los propios convenios referidos ni en ningún otro acuerdo o informe se motivó suficientemente la participación de la Junta de Andalucía en la ejecución y financiación de la obra tranviaria de Velez Malaga siendo así que la misma estaba destinada a la prestación de un servicio exclusivamente municipal y que una vez finalizada se entregaría sin contraprestación ayuntamiento..."

Alegación 8:

Desde un punto de vista competencial, en nuestra opinión, viene suficientemente justificado en el Convenio Marco suscrito entre ambas administraciones, en concreto en el punto primero del "Acuerdo",:

En primer lugar como expresión de las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma de Andalucía en Política Territorial, en Obras Públicas de interés de la misma y sobre Ferrocarriles cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en territorio andaluz y en materia de movilidad y transporte (art. 13 apdos. 8, 9 y 10 del Estatuto de Autonomía para Andalucia de 30 de diciembre de 1981).

En segundo término como expresión del principio de cooperación y colaboración entre administraciones que en la fecha del Convenio Marco para la implantación de tranvía, que pudiera afectar a quien suscribe, mayo de 1999, se regulaba por la Ley 7/1985 de 2 de abril Reguladora de las Bases de Régimen Local (versión de 22 de abril de 1999). En los artículos 55 y 57 señalaba: "para la efectividad de la coordinación y la eficacia administrativas, las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, de un lado, y las Entidades Locales, de otro, deberán en sus relaciones recíprocas: (...) d) prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran precisar para el eficaz cumplimiento de sus tareas". Y que "la cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración Local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, se desarrollará con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los consorcios o convenios administrativos que suscriban (...)"

Por tanto, fue así conforme a lo dispuesto en la normativa vigente en aquel momento, en el ejercicio de las competencias atribuidas y del principio de colaboración interadministrativa, como actuaron las administraciones en dicho convenio.

- Por otra parte, como antes se ha puesto de manifiesto, no se trataba de un proyecto estrictamente local por el simple hecho de que la obra se ejecutara en un termino municipal y fueran mayoritariamente sus habitantes los destinatarios. El acceso del tranvía a la playa (espacio publico de disfrute por todos los habitantes de la comarca y lugar de concentración de vehículos privados), venía a facilitar el acceso y posibles aparcamientos de todos aquellos habitantes de la comarca que no tienen otra alternativa para acceder que el vehículo privado. El acceso al Hospital Comarcal igualmente lo convertía en un sistema de transporte supramunicipal.

- El carácter de proyecto piloto, como se define en el acuerdo marco, con la finalidad de medir resultados y obtener experiencia sobre la viabilidad, eficacia y eficiencia o no para su futura implantación y uso en otros espacios de distinta dimensión y por tanto diferente inversión en el resto de Andalucía, le conferían un carácter estratégico de carácter regional que iba más allá de lo puramente local.

También en acuerdos bastante posteriores al periodo en que quien suscribe resulta afectado se mantiene dicho carácter. Así según señala el propio informe de fiscalización en su página 9, en el Convenio de junio de 2002 entre la COPT y el Ayuntamiento "se hizo mención al carácter pionero del tranvía de Vélez Málaga, señalando que sus efectos darían la medida para una futura implantación de infraestructuras similares en otros ámbitos territoriales de Andalucía. Asimismo se aludía a la preocupación de ambas administraciones de dotar de infraestructuras y equipamientos singulares para los ciudadanos, no sólo del municipio de Vélez-Málaga, sino también de la comarca de la Axarquía y, en general, para todos los habitantes o ciudadanos que visitasen dicho municipio."

Todo ello pone nuevamente de manifiesto el carácter supramunicipal de los efectos de este proyecto así como su característica de "proyecto piloto" para COPT donde estaban residenciadas las competencias de la política territorial, urbanística, de transportes y la política de ciudades de Andalucía

9.- Texto que se alega: Observaciones (pág. 13)

En Conclusiones (pág 93)

III.1 Conclusiones relativas a los contratos para la construcción, instalación y explotación del sistema tranviario de Vélez-Málaga

En relación al encargo a GIASA de la elaboración del proyecto constructivo de la infraestructura y superestructura del tranvía mediante Resolución de la COPT de 14 de octubre de 1999 así como a los contratos celebrados en ese periodo.

Alegacion 9: alegaciones generales a la actuación a través de GIASA

A) En cuanto a la legalidad de actuar a través de una sociedad mercantil instrumental y su sistema contractual:

Alegación 9.1: *Según el RDL 1091/1988 de 23 de septiembre TR Ley General Presupuestaria, en su artículo 6, "Son sociedades estatales a los efectos de esta ley: a) la sociedad mercantiles en cuyo capital sea mayoritaria la participación, directa o indirectamente, de la Administración del Estado o de sus Organismos Autónomos y demás Entidades estatales de derecho público. (...) 2. la sociedades estatales se regirán por las normas de derecho mercantil, civil o laboral, salvo en las materias en que le sea de aplicación la presente ley" . De la misma manera se pronunciaba la correlativa norma*

autonómica, Ley 5/1983 de 19 de julio, General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, artículo 6.

En ejercicio de la potestad de autoorganización de la Comunidad autónoma de Andalucía, el gobierno andaluz decidió la creación de la sociedad anónima GIASA en cuyo objeto social reza: " a) el proyecto y la ejecución de obras de infraestructura y equipamientos, así como su mantenimiento y explotación y la prestación de servicios relacionados con los mismos, competencia de la COPT que ésta le atribuya."

El sistema contractual por el que se regía GIASA, consistía en una atribución genérica inicial, seguida de una atribución específica.

La primera era un mandato de la COPT a GIASA, el "encargo de ejecución" para la realización de aquellos actos necesarios para la contratación de obras o servicios y la ejecución de dichos contratos (art. 19 Ley 10/1998 de 28 de diciembre de Presupuestos de la Comunidad Autónoma), según dicha norma,

" Las empresas de la Junta de Andalucía, en el marco de sus estatutos y objeto social, podrán gestionar actuaciones competencia de las Consejerías y sus Organismos autónomos, que serán financiadas con cargo a los créditos establecidos en las distintas secciones presupuestarias. La gestión de estas actuaciones se someterá a las siguientes condiciones y trámites:

a) *se formalizarán a través de encargos de ejecución por los titulares de las consejerías y los presidentes o directores de los organismos autónomos correspondientes, en los que figurarán los compromisos y obligaciones que asumir en la empresa, así como las condiciones en que se realiza el encargo.*
b) *La determinación del importe de la actuación se efectuará según valoración económica definida en el proyecto correspondiente o del presupuesto técnico de la actuación. En ningún caso podrá ser objeto de encargo de ejecución la contratación de suministros.*
c) *El pago se efectuará con la periodicidad establecida en el encargo de ejecución y conforme a la actuación efectivamente realizada. No obstante, podrá efectuarse un anticipo de hasta el 10% de la primera anualidad correspondiente a cada encargo de ejecución, de acuerdo con lo establecido en la letra b de este apartado.*
d) *Los gastos generales y corporativos de la empresa podrán ser imputados al coste de las actuaciones encargadas, hasta un máximo del 6% de dicho coste."*

Por otro lado, un segundo mandato, éste de carácter específico, una vez conocido el importe de la obra o servicio, por el que se perfeccionaba dicho contrato. Este segundo mandato venía ligado a la correspondiente provisión de fondos. Tal sistema permitía a GIASA actuar en la esfera mercantil por cuenta de la Consejería permitiéndole asimismo contar con la suficiente dotación económica y por tanto cobertura financiera antes de perfeccionar el contrato mercantil.

Este tipo de encargos de ejecución se vio afectado por la sentencia del TJCE de 13 de enero de 2005 en la que se condenaba al reino de España en relación con diversos extremos relativos a los contratos públicos. No obstante, en 2006 se modificó el 3.1 de la ley de contratos de las Administraciones públicas por considerar la existencia de un caso "in house" que amparaba las encomiendas a este tipo de sociedades: "Las encomiendas de gestión que se confiera a entidades y sociedades cuyo capital sea en su totalidad de titularidad pública y sobre las que la administración que efectúa la encomienda ostente un control análogo al que ejerce sobre sus propios servicios, siempre que estas sociedades y entidades realicen la parte esencial de su actividad con la entidad o entidades que las controlan". Tales exigencias se incorporaron a la Ley de Administración de la Junta de Andalucía a través del artículo 106.

Por tanto, la Junta de Andalucía y la COPT se sometieron siempre al el correspondiente marco legal y regulatorio al encargar tales actividades a GIASA.

Texto que se alega: Observaciones (pág. 13)
En Conclusiones (Pág. 93 a 96):
III.1 Conclusiones relativas a los contratos para la construcción, instalación y explotación del sistema tranviario de Vélez-Málaga

B) En cuanto a la normativa aplicable y forma de actuar de GIASA*:*

Alegación 9.2:

GIASA como entidad instrumental, aprovechando la experiencia de su anterior etapa como Sogefinsa, se especializó en dirigir la planificación y gestión de Obras de Infraestructuras de la COPT. En ningún caso se planteó su participación en la ejecución material de tales obras, por lo que nunca se le dotó de recursos para tal función. Su labor por tanto se limitó al desarrollo de los trabajos preparatorios para la licitación y adjudicación de contratos de ejecución de proyectos, obras y dirección de las mismas, seguimiento técnico y dirección de los trabajos así como labores complementarias.

De acuerdo con tal cometido de carácter general, se le encargaron los correspondientes trabajos respecto al Tranvía de Vélez, decisión que en nuestra opinión no admite reproche alguno ni de carácter legal, ni de oportunidad, ni de afectación al mercado, ni de eficacia-eficiencia.

El régimen jurídico que regulaba la actuación de GIASA quedaba excluido de la Ley 13/1995 de Contratos de las administraciones Públicas, que tenía como ámbito de aplicación "las entidades de derecho público" mientras que para este tipo de entidades - sociedades mercantiles del sector público- la exigencia legal se limitaba a la aplicación de los principios de publicidad y concurrencia (D.A. Sexta) que en todo el periodo fueron respetados por GIASA de forma estricta y por tanto no criticable.

No nos parece por tanto que pueda realizarse reproche alguno a su actuación sobre la errónea base de no sujetarse a los preceptos reguladores de los contratos administrativos ya que reiteramos nunca estuvo sujeta su actividad a tales preceptos.

Esta cuestión no es menor. Cualquier juicio crítico que se realice a la actividad de GIASA en este periodo debe partir de esa base fundamental. GIASA no estaba sujeta a los preceptos reguladores de los contratos administrativos. GIASA realizaba contratos mercantiles, por tanto regulados por el derecho privado, sin las exigencias en normativa preparatoria y de licitación y adjudicación de las administraciones y contratos públicos.

Por tanto, con independencia de las alegaciones puntuales que a continuación haremos a cada elemento crítico del informe relativo a los pliegos de condiciones, hay una de carácter general para todas ellas, GIASA no puede someterse a tal juicio crítico por no estar sujeta a la normativa de los contratos públicos.

Textos a los que se alega de forma puntual

La citada Resolución de la COPT estableció un presupuesto para tal encargo de 50.000.000 pts. equivalentes a 300.506,05€.IVA incluido.

Derivados de dicha Resolución y según el informe solo hay 2 contratos realizados en el periodo al que se refieren estas alegaciones:

1.- Cartografía y topografía que complementarán e informarán al proyecto de construcción del tranvía de Vélez Málaga a Torre del Mar. (Asistencia técnica de 14/10/1999 contrato menor con importe de 10.517,71€ adjudicado el 20/01/2000)

2.- Redacción de proyecto de trazado y de construcción, colaboración en las expropiaciones y opción a la dirección de obra de las actuaciones para la implantación del tranvía entre Vélez Málaga y Torre del Mar. (Asistencia técnica de 14/10/1999- 12/12/2001 Por Importe de 249.952,57€ adjudicado 29/12/1999).

La valoración crítica que se realiza en el informe de fiscalización sobre esta adjudicación (este proyecto es de mayo de 2001 es decir un año después de cesar como Consejero de la COPT y por tanto del plazo a que se refieren estas alegaciones) se basa en lo siguiente:

a) "....no se ha podido comprobar si los precios utilizados para calcular el presupuesto se realizaron de acuerdo con los generales del mercado..."

Alegación 9.3: (no exigible a GIASA por su carácter mercantil)

Ademas, resulta innecesario ya que en el proyecto aparecen tanto las unidades de obra como los precios unitarios, luego solo es necesario compararlos con los índices y tablas de precios del año de elaboración del proyecto. Por otra parte al haber sido objeto de licitación y haber tenido un número de licitadores importante, los precios de mercado quedan establecidos de manera real en la propia licitación.

b) Considera que los criterios de idoneidad en la dimensión de la empresa y capacidad de esta para el objeto del contrato así como la experiencia en trabajos similares son criterios de solvencia y no criterios de adjudicación del contrato.

Alegación 9.4: (no exigible a GIASA por su carácter mercantil)

Ademas, es cierto que para acceder a una obra de las administraciones públicas se debe estar en posesión de una clasificación que constituye un criterio de solvencia. Dicha clasificación significa que se cumplen unos requisitos mínimos de solvencia para ejecutar dicha obra.

Los que se valoraba con los criterios de idoneidad de la dimensión de la empresa y su capacidad para el objeto del contrato y experiencia en obras similares no era ese mínimo exigible. Se valoraba justamente todo aquello que la empresa podía justificar por encima de ese mínimo y que por tanto constituía un plus de garantía en cuanto a la capacidad, experiencia e idoneidad de la empresa. Por tanto, creemos que aún cuando posteriormente este criterio fue excluido como criterio de adjudicación, en su momento con la justificación mencionada, era un criterio habitual en los pliegos de prescripciones de las distintas administraciones y perfectamente legal.

c) se admitían ofertas por encima del precio tipo de licitación que según el informe es contrario a los principios de economía en la gestión de los fondos públicos. No obstante no se recibió ninguna oferta superior a dicho presupuesto.

Alegación 9.5: (no exigible a GIASA por su carácter mercantil)

En todo caso, ademas, en nuestra opinión, podría ser contrario a los principios de economía en la gestión de los fondos públicos adjudicar un contrato por un precio superior al de licitación pero no el hecho de admitirse ofertas. De hecho aún cuando se admitían dichas ofertas, el propio informe señala que se adjudicó por debajo de dicho tipo luego tal criterio no tiene porque ser en absoluto contrario a los principios de economía en la gestión de los fondos públicos.

d) considera que el criterio denominado coherencia de la oferta es decir la correspondencia entre el precio ofertado y los medios asignados a dicho trabajo es un criterio subjetivo y por tanto contrario a los principios de transparencia y objetividad.

Alegación 9.6: *(no exigible a GIASA por su carácter mercantil)*

En nuestra opinión, la coherencia entre el precio ofertado y las características de los medios asignados es un criterio objetivo. No se refiere a la empresa licitadora sino a la oferta concreta y permite a la administración entender mejor el precio asignado a las diferentes unidades de obra (por cualificar los medios con los que se van a desarrollar los trabajos) en cada oferta, aportando un análisis cualitativo de la misma.

Se trata de un criterio que aporta transparencia a la oferta ya que además del precio ofertado por la unidad de obra, describe y cualifica dicha unidad al objeto de justificar el precio. Hoy este criterio es aceptado de forma general tanto en la doctrina y jurisprudencia como en la práctica contractual incluso de las administraciones públicas.

e) Es un sistema contrario al principio según el cual debe primar la mayor baja, al tener en cuenta en la oferta económica dos elementos, por un lado el importe de la oferta con su correspondiente baja en su caso y por otro la antes citada coherencia de la oferta.

Alegación 9.7: *(no exigible a GIASA por su carácter mercantil)*

Ademas, En nuestra opinión, el principio que debía primar en la adjudicación del contrato no era el de la mayor baja; eso en todo caso ocurría en las subastas e incluso ahí se imponían límites. Existía suficiente experiencia acumulada como para saber que bajas importantes, sin llegar a temerarias, se convertían en interminables fuentes de conflictos durante la ejecución de la obra entre ellos la paralización de las mismas durante años con un altísimo coste económico y social. Por tanto el principio aplicado de la "oferta más ventajosa para la administración" que no tiene porque ser la más baja, sino más bien la más baja de entre aquellas ofertas que son coherentes con los medios a emplear y hacen posible, realizable y ejecutable la obra con los niveles de calidad exigidos.

f) critica el hecho de que los documentos acreditativos de la solvencia económica financiera y técnica se incluyeran en el sobre correspondiente a la oferta técnica y no en el de la documentación administrativa.

Alegación 9.8: *(no exigible a GIASA por su carácter mercantil)*

Nos remitimos a los señalado en el punto b) para diferenciar los criterios de solvencia de los criterios de adjudicación. Es una consecuencia de la utilización de tal criterio en aquel momento.

g) considera que la posibilidad de incorporar tras la preadjudicación, modificaciones y ajustes "sin alterar de forma significativa las bases del concurso y la valoración obtenida" privaba al procedimiento de las necesarias igualdad, objetividad y transparencia.

Alegación 9.9: ***(no exigible a GIASA por su carácter mercantil)***

Este criterio de flexibilidad viene 'absolutamente limitado' en su propia redacción y con posibilidades de control y recurso jurisdiccional por parte de aquellos licitadores que consideren que ha podido alterar tales principios.

En la primera fase de la adjudicación por parte de GIASA (Preadjudicación) de manera "pública" y en "libre concurrencia" por establecerse así en el pliego, se permitía al preadjudicatario un mayor nivel de concreción de la oferta tras un estudio más pormenorizado de la misma.

Se trataba de abordar cuestiones menores que habían podido pasar desapercibidas para la Administración y el redactor del proyecto y que sin embargo la empresa adjudicataria al estudiar la obra habría podido advertir, o bien, resolver dudas mediante estudios complementarios en este momento. El objetivo de la Administración era conseguir una oferta en firme a precio cerrado que limitará posteriormente nuevas reclamaciones. En definitiva, se trataba de anticipar la solución de posibles problemas que habitualmente se solucionaban mediante modificados a lo largo del contrato. Ademas, se limitaba la posibilidad de incremento del precio al 5%, porcentaje muy inferior a la media de incremento del precio de las obras públicas durante la ejecución de las mismas en las Administraciones publicas.

En nuestra opinión, esta fórmula situaba a la Administración en mejor posición de defensa de sus intereses que con una obra en marcha, limitaba los efectos negativos de un desacuerdo, y era más trasparente ya que el informe técnico que tenía que acompañar a la petición de modificación y debía ser aceptado por GIASA podía ser aún objeto de crítica por parte de cualquier otro licitador. (En todo caso la realización de tales ajustes quedaría fuera del periodo afectado por estas alegaciones). Este también era un criterio muy utilizado por las distintas administraciones en aquellas fechas.

h) la evaluación técnica de las seis ofertas se recogió en un informe que no motivaba las puntuaciones correspondientes al "equipo humano" y a la "experiencia en trabajos similares"

Alegación 9.10: ***(no exigible a GIASA por su carácter mercantil)***

Tal evaluación, en cualquier caso, se realizó en 2001 es decir fuera del periodo afectado por estas alegaciones.

i) La propuesta de adjudicación debía tener en cuenta la homogeneidad y coherencia entre ambas ofertas (proyecto y dirección de obra y su valoración). Sin

embargo sólo se pronunció sobre la oferta más ventajosa para el proyecto incluyendo eso sí las ofertas recibidas en relación a dirección de obra así como su puntuación.

Alegación 9.11: ***(no exigible a GIASA por su carácter mercantil)***

Ademas, Esta propuesta se realizó en 2001 fuera del periodo afectado por estas alegaciones

10.- Texto que se alega: Observaciones

Inclusión dentro de los Pliegos de condiciones de licitación (no administrativas) de los llamados "gastos de cobertura" por los cuales el adjudicatario se comprometía a subcontratar con GIASA ciertos servicios en relación a la obra a ejecutar.

Alegación 10:

Esto es así en tanto en cuanto GIASA se regía por un sistema de contratación privada según el cual (artículo 1255 código civil) "los contratantes pueden establecer los pactos, cláusulas y condiciones que tengan por conveniente, siempre que no sean contrarios a las leyes, a la moral ni al orden público". Dicha cláusula cumplía con los requisitos de publicidad y libre concurrencia por lo que nada habría que objetar a la misma, estando el gasto correspondiente incluido e integrado en la oferta.

11.- Texto que se alega: Observaciones (pág 8)
En Conclusiones (pág 94)
III.1 Conclusiones relativas a los contratos para la construcción, instalación y explotación del sistema tranviario de Vélez-Málaga

En relación al cambio de trazado para incluir el acceso al Hospital comarcal.

Alegación 11:

Por un lado, el informe señala que el Tribunal no ha dispuesto de un documento en el que se expongan las razones que motivaron el trazado que incluía el hospital.

Por otro lado, ya conocemos que existen una serie de estudios de hace 18 o 19 años que se realizaron precisamente para la implantación del tranvía y que el Tribunal no ha podido conocer. Además ya hemos visto en la alegación al punto 5.- Texto que se alega, que los anejos citados en la misma realizaron un estudio minucioso de alternativas para incorporar el Hospital al trazado.

A estas alturas lo que realmente sería difícil de justificar sería haber implantado un tranvía entre Velez Malaga y Torre del mar que hubiera dejado fuera de su trazado el mayor foco de atracción de viajeros sostenido a lo largo del año como es el hospital

Sabemos por lo que señala el propio informe, que el trazado por el hospital suponía incrementar el número de viajeros en un 30% (no parece éste un motivo menor aparte del propio criterio social). Sabemos que incluso en la comisión se debatió sobre el incremento de tiempo en el recorrido de este trazado y si tendría algún tipo de influencia disuasoria en el uso del tranvía. Los funcionarios de la Junta de Andalucía, en desarrollo lógico de su

función en la comisión, pusieron el énfasis en el mayor coste de la inversión que correspondía a la Junta de Andalucia pero en ningún caso desaconsejaron por ineficiente el trazado.

Finalmente se llegó a la conclusión de que los escasos minutos que añadía dicho trazado en absoluto iban a contrarrestar los beneficiosos efectos en número de usuarios atraídos por el hospital. También se tuvo en cuenta el potencial desarrollo urbanístico que tendría esta zona (tal como luego ha quedado patente a lo largo del tiempo). El único motivo de posible exclusión de dicho equipamiento del itinerario era el mayor coste económico por mayor longitud del trazado y las partes firmantes del acuerdo con el asesoramiento técnico que consta consideraron que estaba más que justificado ese esfuerzo económico.

Por otra parte, este proceso fue posterior al periodo analizado en estas alegaciones. Es en mayo de 2001 (un año después del periodo objeto de estas alegaciones cuando el Ayuntamiento aprueba un trazado tras el correspondiente debate en el Pleno. Y dos años después de este periodo se aprueba el proyecto constructivo (30 de abril de 2002)

12.- Texto que se alega (pág. 18 y19)

En Conclusiones (pág 93 a 96):
III.1 Conclusiones relativas a los contratos para la construcción, instalación y explotación del sistema tranviario de Vélez-Málaga

En relación con la contratación de la cartografía

Alegación 12*:*

Los trabajos de Cartografía son muy específicos y se realizan por profesionales y empresas diferentes a las del proyecto constructivo. Esto quiere decir que no contratarlos por separado entre empresas y profesionales de cartografía supone habitualmente un encarecimiento. La empresa adjudicataria tiene que subcontratar a la empresa de cartografía y sin incorporar valor añadido alguno normalmente añaden un porcentaje al presupuesto por las gestiones de contratación, supervisión, etc. más el correspondiente beneficio.

Por otra parte, se está tratando de GIASA , una sociedad mercantil, adjudicando un denominado en legislación administrativa "contrato menor" -que como tal pudo ser adjudicado directamente, incluso por una Administración- al que se invitaron nada menos que cinco empresas, que se adjudicó a las más económica y cuyo incremento de 1.500€ está sobradamente justificado, como señala el propio informe, por los trabajos complementarios contratados (recubrimiento de los fotogramas y prolongación de la zona a cartografiar).

En nuestra opinión es difícil realizar razonablemente una crítica de falta de igualdad, objetividad y transparencia cuando se han cumplido, mucho más allá de lo legalmente exigible, los requerimientos de contratación por una mercantil en un contrato menor.

Las modificaciones posteriores de dicho contrato, addenda de mayo de 2001, etc. exceden temporalmente los límites de estas alegaciones que como señalamos al inicio llegan hasta abril del 2000.

Conclusiones:

En nuestra opinión, analizados minuciosamente los argumentos del informe relativos a la actividad de la COPT así como de la empresa GIASA entre los años 1999 y abril del año 2000, consideramos que no existe ninguna decisión, contrato, Resolución o acuerdo que vaya en contra de la legislación aplicable en el momento delos hechos.

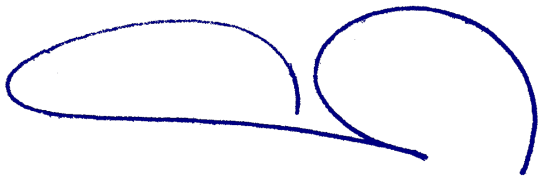
Asimismo consideramos que los actos administrativos y mercantiles detallados en el informe se ajustaron a los principios que rigen en ellos, tales como los de igualdad, objetividad, transparencia, exigibles a toda contratación pública.

Reiteramos nuestra adhesión al escrito de alegaciones de la Consejeria de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía en todo aquello que haga referencia al periodo al que se circunscribe este escrito.

En base a todo ello,

SOLICITAMOS que se reconsidere la conveniencia de las observaciones antes alegadas, procediendo de conformidad.

Sevilla a 20 de abril de 2017



Fdo. Francisco Vallejo Serrano

ALEGACIONES FORMULADAS POR EL ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE VÉLEZ-MÁLAGA

A/ Tribunal de Cuentas
Sección de Fiscalización, Departamento de Entidades Locales.

Asunto: Alegaciones al Anteproyecto de informe de fiscalización (Expte. "Fiscalización del desarrollo, mantenimiento y gestión del tranvía de Vélez-Málaga").

En cumplimiento del trámite del expediente de referencia esta Alcaldía traslada al Tribunal de Cuentas la presente documentación en concepto de alegaciones al citado expediente.

Las alegaciones de esta Alcaldía se instrumentan de la siguiente forma:

a) El presente escrito que sirve de oficio de remisión y el que se hacen una serie de consideraciones de carácter más general (puntos 1 al 4) y alguna más concreta remitida desde la Jefatura del Servicio de Fiscalización (puntos 5 y 6).

b) Las contenidas los Informes del Ingeniero de Caminos Municipal, del Jefe de Servicio del Área de Contratación, del Área de Urbanismo y del Área de Intervención. El contenido de dichos informes debe considerarse como alegaciones de la Alcaldía aunque se incluyan como documentos anexos.

Con carácter general se trasladan las siguientes consideraciones que entendemos deben tenerse en cuenta a la hora de valorar actuaciones que proceden de iniciativas con más de veinte años de antigüedad y que tienen un marcado carácter político y no solo administrativo:

1.- El proyecto del tranvía en Vélez-Málaga se incardina en un municipio que tiene múltiples núcleos de población, entre los que destacan dos muy importantes (el núcleo urbano histórico de Vélez-Málaga y el núcleo urbano de Torre del Mar) siendo considerada la existencia del tranvía un elemento aglutinador del entramado social municipal. Además, es una aspiración y una reivindicación generalizada e histórica en este municipio que se conecte por vía férrea con la metrópolis de Málaga y el proyecto del tranvía se consideraba que ayudaba a conseguir ese fin.

2.- Reconocemos que es extremadamente complejo hacer informes de fiscalización de actuaciones comprendidas entre 1.999 y 2.014, encargadas a mediados del año 2.013. Tan es así que ha llevado cuatro años el llegar a un anteproyecto de informe, en el cual se han tenido que analizar por el Tribunal de Cuentas múltiples documentos no solo procedentes de este Ayuntamiento. Pero hay que considerar que el Tribunal de Cuentas ha tenido acceso a documentos que no tenía el Ayuntamiento en su día, lo que puede suponer que algunas de las valoraciones recogidas en el Anteproyecto se encuentren influidas por esas circunstancias, como parece ocurrir con las estimaciones de indemnización por la segregación de la concesión del servicio público de transporte a la que se hace referencia en el informe del Servicio de Intervención.

3.- Hace quince o veinte años las valoraciones que se utilizaban en la determinación de los proyectos estratégicos eran bastante distintas de las actuales. Sirva de ejemplo que la palabra "sostenibilidad" se empleaba a nivel medioambiental y la "sostenibilidad medioambiental" era (y sigue siendo) un sinónimo de defensa de la salud; en cambio, desde hace muy pocos años para acá la palabra sostenibilidad se ha asociado a la "sostenibilidad financiera", un término que antes no existía.

Por ello no parece adecuado que en el apartado III.1 1ª párrafo segundo se diga:

"La ejecución de grandes proyectos de infraestructura de acuerdo con los principios de economía, eficacia y eficiencia en la toma de decisiones de gestión y en el uso de los recursos públicos, requiere que su selección se motive razonadamente en función de un análisis e alternativas existentes, a efectos de valorar aquella que sea más favorable y sostenible lo que no tuvo lugar en el caso de la implantación del tranvía de Vélez-Málaga, con las consecuencias ulteriores que ello conllevó."

Si se valoraron, con los cánones del momento, que la construcción del tranvía era un proyecto sostenible medioambientalmente, que suponía un proyecto dinamizador que podría hacer mejor la vertebración de los territorios municipales y su incardinación en el desarrollo provincial, y que, todo ello, fomentaría el desarrollo y la calidad de vida de sus habitantes.

No debemos olvidar que la sostenibilidad financiera es un concepto de nuevo cuño al inicio de la crisis económica y que no hay un solo servicio público municipal de transportes que sea sostenible financieramente con solo el producto de la venta de sus servicios.

La misma alegación se debe hacer a la valoración contenida en el apartado III.1 7ª.

4.- A lo largo del Anteproyecto de Informe se deja la impresión de que la viabilidad del proyecto era cuestionable desde el principio. Sirva de ejemplo de lo afirmado el párrafo incluido en la página 51: *"Finalmente la Mesa acordó considerar aceptable la oferta y proponer su adjudicación al órgano de contratación. La realidad demostró posteriormente que la viabilidad de la concesión era cuestionable, como se detalla en los siguientes epígrafes de este Anteproyecto de Informe. La dificultad en la estimación a priori de la viabilidad económica de un servicio público no rebaja su importancia, sino que, por el contrario, exige mayor prudencia al realizarla y al valorar sus resultados".*

No podemos estar de acuerdo con esas afirmaciones: el proyecto era y ha sido viable. La viabilidad económica del proyecto la demuestra la realidad actual, ya que no se le debe nada al concesionario. Otra cuestión es que se quieran dedicar los recursos municipales a otros fines distintos del contenido del proyecto y se utilicen excusas para justificar la suspensión del servicio y el destino de los recursos a otras actuaciones.

5.- Sobre la resolución e indemnización de la concesión administrativa preexistente de transporte en autobús (conclusión 12ª, desarrollada previamente en página 44 y siguientes)

En el anteproyecto de informe del Tribunal de Cuentas:

[página 99]

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

***Este** Tribunal de Cuentas no ha podido conocer con precisión a qué corresponde dicho importe, ni cómo ha **sido calculado**. De las comprobaciones **realizadas en el** curso de los trabajos de fiscalización se desprende **que la** valoración de la **indemnización realizada por el** concesionario conforme a la cual podría haberse estimado la indemnización pactada, **adolecía de determinados** defectos que no fueron advertidos y que evidencian la sobrevaloración de la indemnización abonada, pasando la cifra final de lucro cesante anual de los 252.041,36 euros calculados por el beneficiario, a una cifra de 145.104,84 euros. Si se incluyen también los gastos indirectos de comercialización y administración dicha cifra, se reduciría a un importe negativo de 7.153,74 euros, evidenciando el carácter deficitario de las líneas cuya titularidad se transmitía al Ayuntamiento".*

[página 45]
"De las comprobaciones realizadas en el curso de los trabajos de fiscalización por este Tribunal de Cuentas se concluye que la valoración efectuada por el concesionario de la indemnización, conforme a la cual podría haberse estimado la indemnización pactada, adolecía de determinados defectos, que no fueron advertidos y que evidenciaban la sobrevoloración de la indemnización abonada. En concreto:
- No se tomaron en cuenta las correcciones realizadas por el propio concesionario, con ocasión de las alegaciones presentadas ante la DGTA el 14 de julio de 2004, a las que se ha hecho referencia con anterioridad, y que aumentarían en un céntimo el coste directo anual por kilómetro.
- En la valoración realizada por el concesionario solo se tuvo en consideración la línea Torre del Mar/Vélez-Málaga y, par tanto, sin tener en cuenta que no solo se resolvía la concesión correspondiente a esa línea, sino también la línea Caleta de Vélez/Vélez-Málaga, cuya explotación era deficitaria.
- Se omitían en el cómputo los gastos de comercialización y administración. En las alegaciones del concesionario de julio de 2004 se proporcionaba una estimación concreta de los gastos correspondientes a las líneas, calculados, respectivamente, como el 10% sobre el coste total y el 10% del coste directo más el coste de comercialización."

Tal como se indica en el anteproyecto de informe del Tribunal de Cuentas, en el "Informe de Intervención sobre el Documento de resolución de mutuo acuerdo de la concesión administrativa segregada que viene explotando Alsina Graells Sur, S.A.", de fecha 5 de noviembre de 2004, se llega a una valoración de la indemnización objeto de estudio de 1.845.943 euros. El método empleado en la valoración fue el siguiente:

1°.- Para cuantificar los ingresos y gastos anuales del concesionario se utilizó la documentación disponible, aportada por la Junta de Andalucía, que consistía en un escrito presentado por Alsina Graells Sur, S.A. a la Consejería de Obras Públicas y Transportes el 18 de octubre de 2002 valorando los beneficios que se obtendrían en la línea Vélez Málaga - Torre del Mar en el período 30/06/2005 - 21/11/2013.

2°.- Una vez conocidos los ingresos y gastos anuales, por diferencia, se obtiene el beneficio anual, que ascendía a 252.014,36 euros.

3°.- Multiplicando ese beneficio anual por el número de años que faltaban para la finalización de la concesión, 8,3945 años, resultaba la valoración del lucro cesante reclamada por el concesionario, que ascendía a 2.155.534,55 euros. No obstante, en el informe de Intervención se tuvo en cuenta el efecto financiero del adelanto del cobro de los beneficios futuros a la fecha del abono de la indemnización, por lo que, aplicando un tipo de interés del 3%, resultaba la cifra final de 1.845.943 euros.

Se observa, por tanto, que en la valoración no se pudo tener en cuenta la línea Vélez Málaga - Caleta de Vélez, al no disponer de los datos necesarios para ello. No obstante, esta exclusión del cálculo del lucro cesante equivalía a considerar que esta segunda línea operaba con unos ingresos iguales a sus costes, es decir, sin generar beneficio alguno, lo cual, teniendo en cuenta la escasa importancia de esta segunda línea frente a la primera, parece una simplificación razonable.

Por su parte, a la vista del Anexo 2 del anteproyecto de informe del Tribunal de Cuentas, parece que éste cuenta con los datos relativos a los ingresos de la línea Vélez Málaga - Caleta de Vélez, pero no con los relativos a sus gastos, por lo que, con el fin de estimarlos, efectúa una simplificación quizás menos razonable, que consiste en presumir que el coste por kilómetro de esta segunda línea es idéntico al de la primera.

Efectivamente, en la documentación aportada por el concesionario a la Junta de Andalucía el 18 de octubre de 2002, se detallaban los costes anuales de personal, amortización, financiación, seguros, reparaciones, combustible, etc. de la línea Vélez Málaga - Torre del Mar. Una vez agregados todos los costes se obtenía el coste anual total, que ascendía a 407.869,56 euros. Al dividir este coste total entre el número de kilómetros recorridos anualmente en la línea Vélez Málaga - Torre del Mar

(186.690), se obtenía un coste por kilómetro de 2,18 euros. Y es este coste por kilómetro (corregido a 2,19 euros en base a una documentación de la que no se dispone en el Ayuntamiento) el que utiliza el Tribunal de Cuentas para estimar los gastos de la línea Vélez Málaga - Caleta de Vélez, cuyos valores reales no aporta, y para presumir que se trataba de una línea deficitaria.

Por otro lado, en cuanto a la no inclusión de costes indirectos en el cálculo del lucro cesante, ya se indica en el informe de Intervención que "puede ser debido a la circunstancia de que las líneas a segregar se consideren una mínima parte de la concesión total, y por lo tanto los mencionados costes indirectos sean insignificantes". Por lo que respecta a la estimación de costes indirectos efectuada por el Tribunal de Cuentas, basada de nuevo en una documentación de la que no se dispone en el Ayuntamiento, los sitúa en 152.258,72 euros anuales, lo que supone un 25,71% de los ingresos de las dos líneas analizadas. Este importe nos parece totalmente desproporcionado, teniendo en cuenta que en la oferta presentada en el procedimiento negociado para la adjudicación del servicio de transporte municipal, iniciado en febrero de 2005, los gastos de dirección y gestión se cifraban en un 2% de los ingresos.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que la valoración del lucro cesante hubo de realizarse en noviembre de 2004, cuando se estimaba que la resolución de mutuo acuerdo tendría efectos el 30 de junio de 2005, momento en el que el número de años que faltaban para la finalización de la concesión era 8,3945. Entendemos que este valor es el que tendría que utilizar el Tribunal de Cuentas en sus cálculos y no los 8,18 derivados de la fecha cierta de puesta en funcionamiento del nuevo servicio municipal de transporte (15 de septiembre de 2005).

6.- Sobre el Certificado de consignación presupuestaria para el expediente del procedimiento negociado sin publicidad.

[página 49]

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

Dicha aprobación se realizó previa certificación de la Intervención municipal, el 16 de febrero de 2005, de existencia de crédito suficiente. No existe constancia de los datos ni de los cálculos realizados para la determinación del importe de la consignación presupuestaria realizada, 180.000 euros. Dicho importe era, sin embargo, muy inferior al de los pagos que deberían satisfacerse al contratista, calculados por la propia Intervención en el informe de 20 de octubre de 2004 sobre el PCAP del concurso -437.800 euros o 638.000 euros, respectivamente, según distintos supuestos13—. Estas cifras incluso resultaron sistemáticamente superadas, puesto que al quedar la cifra de viajeros real por debajo del número de equilibrio previsto, el Ayuntamiento tuvo que afrontar los pagos sustitutivos correspondientes. Además, el informe de la Intervención no mencionaba las cantidades que el Ayuntamiento comprometería en ejercicios futuros".

El Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares del Contrato de Gestión del Servicio de Transporte Público Urbano de Viajeros en Vélez Málaga (PCAP) establecía en su cláusula 9.1.:

"Hasta la puesta en marcha de la totalidad de las líneas de autobuses y la del tranvía, el Concesionario tan sólo percibirá la contraprestación descrita en el apartado a) de la Cláusula 8. Las tarifas aplicables a los usuarios durante dicho período serán, de conformidad con la Ordenanza Fiscal Reguladora de las Tasas por la prestación del Servicio de Tronsporte Público Urbano de viajeros de Vélez-Málaga, las que vienen siendo cobradas por el actual concesionario".

Por su parte, la cláusula 8 disponía:

"La contraprestación por la prestación del servicio de transporte público objeto de esta concesión consistirá

en la percepción de los siguientes conceptos:

a) El abono del precio del transporte por parte de los usuarios, con sujeción a las tarifas establecidas por la Administración en la Ordenonza Fiscal Reguladora de las Tasas por la prestación del Servicio de Transporte Público Urbano de viojeros de Vélez-Málaga.

..."

En consecuencia, desde el momento de la adjudicación del contrato hasta la puesta en funcionamiento de la línea del tranvía, el servicio de transporte no generaría ningún gasto al Ayuntamiento. La duración de este período de tiempo se estimaba en 1 año, aunque, como máximo, podía ser de 2 años, conforme a la cláusula 29.1 del PCAP.

Por lo tanto, no siendo previsible que la línea del tranvía comenzase a funcionar durante 2005, la dotación presupuestaria de 180.000 euros era más que suficiente. De hecho, la línea del tranvía comenzó a funcionar en octubre de 2006, por lo que no se generó ningún gasto durante el ejercicio 2005.

Por último, indicar que el periodo de tiempo dado para las alegaciones, desde el 17 de marzo hasta el 21 de abril, incluida la prórroga, ha sido escaso dada la antigüedad y tipología de los documentos a revisar y de la complejidad de diversos cálculos a realizar, y por no estar ya en el Ayuntamiento muchas de las personas que participaron en el proyecto y que podría aportar la memoria histórica del mismo. No obstante, lo expuesto no es óbice para que desde este Ayuntamiento se apoye la labor de ese Tribunal de Cuentas, manifestándoles la plena disposición del mismo para lo que pudiera ser necesario.

Vélez-Málaga a 21 de abril de 2.017.

El Alcalde

EXCMO. AYUNTAMIENTO DE VÉLEZ-MÁLAGA

Firmado: Antonio Moreno Ferrer

Ayuntamiento de Vélez Málaga
Área de Infraestructuras

INFORME DEL INGENIERO DE CAMINOS MUNICIPAL.

ASUNTO: Alegaciones al Anteproyecto de Informe de Fiscalización del Desarrollo, Mantenimiento y Gestión del Tranvía de Vélez-Málaga.

Por el Departamento de Entidades Locales de la Sección de Fiscalización del Tribunal de Cuentas se presenta ante el Ayuntamiento de Vélez-Málaga Anteproyecto de Informe de Fiscalización del Desarrollo, Mantenimiento y Gestión del Tranvía de Vélez-Málaga, al objeto de que se pueda analizar y realizar las alegaciones que se consideren oportunas. En este sentido y en lo que respecta a los aspectos técnicos del transporte público urbano de viajeros de Vélez-Málaga relacionados con el tranvía, se realizan las siguientes consideraciones:

1. En el epígrafe II.3.2 se hace mención de costes no asumidos por el Ayuntamiento que reflejan un riesgo para la Hacienda municipal y que podían llegar a materializarse relativos a los costes de explotación y mantenimiento de la 3ª unidad del tranvía. A este respecto hay que precisar que las tarifas aprobadas durante el funcionamiento del tranvía contemplaban la explotación con la 1ª fase de la infraestructura tranviaria únicamente, dado que la obra correspondiente a la 2ª fase no había finalizado. Para esta explotación la demanda de transporte quedaba cubierta con dos vehículos en circulación y uno en reserva. Por esta razón se tuvieron en cuenta solo los costes de explotación y mantenimiento equivalentes a dos vehículos, considerándose para el tercero únicamente los costes de amortización. Distinto caso será para una explotación del tranvía incluyendo la segunda fase, en la que debido al incremento de paradas y recorrido será necesario y/o recomendable tener cuatro vehículos en explotación más uno en reserva, tal como viene recogido en los informes de la AOP, como parte integrante de la Comisión Técnica para la reanudación del servicio tranviario.
2. En relación con el trazado del tranvía en 1ª fase y su paso por el Hospital Comarcal de la Axarquía, fue en su momento una petición municipal, basada en el conocimiento de que este centro hospitalario y sus consultas recibe y genera una gran cantidad de viajes de transporte público, además de que en esta parada coincidirían el transporte urbano y el transporte interurbano, por lo que haría las funciones de intercambiador modal entre los transportes urbanos de Vélez-Málaga y los interurbanos de la zona. Se consideró que el incremento de coste en la inversión por una mayor longitud de vía estaba más que justificado debido a los viajeros que serían captados. Por otro lado no se esperaba un incremento importante de los tiempos de recorrido, dado que un trazado directo por el centro urbano de Torre del Mar, entraría en conflicto con el tráfico urbano debido a la imposibilidad de habilitar una plataforma reservada para el tranvía en este recorrido y la gran cantidad de intersecciones viarias, mientras que el finalmente ejecutado pasando por el hospital, cuenta con plataforma reservada en todo su recorrido y minimiza los cruces con el tráfico rodado urbano.
3. En relación con el trazado del tranvía en 2ª fase, este Ayuntamiento siempre contempló un trazado único y global suma de la 1ª y 2ª fase, prueba de ello es que el Pleno del Ayuntamiento de 7-05-2001, cuando aprueba el trazado para el tranvía, éste comprende ya las dos fases. La división en estas dos fases responde por tanto a una determinación de la COPT de la Junta de Andalucía, que debió obedecer a criterios presupuestarios y nada relacionados con cuestionar la necesidad de la 2ª fase. Con esta fase se conseguía completar el objetivo de conectar los núcleos urbanos de Vélez-Málaga y Torre del Mar, dado que la 1ª fase terminaba en la zona sur del casco urbano de Vélez-Málaga, lejos del centro de la población y de la zona norte. El trazado obedeció a las indicaciones dadas

Plaza San Francisco 5 - Vélez Málaga (Málaga)
952 00 22 32 - 952 00 22 04 (fax)

por el Ayuntamiento de acercar este sistema de transporte al centro, pero sin pasar por él, dado que la trama urbana de esta zona no permitía plataforma reservada y las características del tráfico en la misma iban a reducir considerablemente la velocidad comercial del tranvía. Por esta razón se desvía el trazado por el perímetro occidental del centro urbano, junto a la zona de "Ensanche", donde estaban previstos importantes desarrollos urbanísticos que harían crecer la ciudad hacia esta zona; desarrollos urbanísticos que al día de la fecha se encuentran ya totalmente urbanizados y en un avanzado estado de consolidación de la edificación. Otro factor determinante fue hacer llegar el tranvía hasta una parada terminal en la antigua Explana de la Estación del Ferrocarril de Vélez-Málaga, lugar donde se ejecutaron dársenas de autobús para verificar un intercambiador modal de transporte entre tranvía, líneas urbanas y líneas interurbanas de autobús. Este intercambiador funciona en la actualidad y su ubicación es idónea dada su proximidad, tanto al centro urbano, como a las salidas norte de Vélez-Málaga hacia la carretera A-356 (Variante de Vélez-Málaga).

4. En relación con la peticiones realizadas por el Ayuntamiento y la empresa explotadora, a la COPT, anotadas en las actas de recepción de las obras: Actuaciones para la Implantación de un Tranvía entre Vélez-Málaga y Torre del Mar 2ª Fase y Obras de Mejora de Acceso a Talleres y Cocheras del Tranvía de Vélez-Málaga, se informa que los remates y mejoras anotadas fueron ejecutadas a satisfacción en su día, tal y como viene recogido en el certificado de la dirección de obra.

Y para que así conste a los efectos oportunos, firmo el presente en Vélez-Málaga, a 31 de Marzo de 2017.

EL INGENIERO DE CAMINOS.
Jefe de Servicio de Infraestructura.

Fdo.: Eugenio Quintero Martínez.

Plaza San Francisco 5 - Vélez Málaga (Málaga)
952 00 22 32 - 952 00 22 04 (fax)

Ayuntamiento de
Vélez Málaga

ASUNTO : INFORME.03.17 : SOBRE EL CONTENIDO EN MATERIA DE CONTRATACIÓN, DEL ANTEPROYECTO DE INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL TRIBUNAL DE CUENTAS DEL DESARROLLO, MANTENIMIENTO Y GESTIÓN DEL TRANVÍA DE VÉLEZ-MÁLAGA. (EXP.ED.06.17).

Por: Fco. Javier Iturriaga Urbistondo.
Jefe de Servicio
ÁREA de Contratación

Expedientes relacionados:
EXP.ED.21.14
EXP.ED.13.16

En cumplimiento de la indicación de la Alcaldía de fecha 22 de marzo de 2017 sobre emisión de informe en relación al anteproyecto de informe de fiscalización del TC del desarrollo, mantenimiento y gestión del tranvía de Velez Málaga, se formulan las siguientes consideraciones a la vista tanto del contenido de dicho Anteproyecto como de los documentos que obran en los distintos expedientes relacionados con dicho asunto.

En primer lugar llama la atención en el anteproyecto de informe de fiscalización del TC las numerosas referencias que se hacen a los técnicos municipales en contraposición a las escasas que se hacen a los órganos decisorios, sin ni tan siquiera poner de manifiesto que en muchos de los informes emitidos, dichos técnicos ya advertían y señalaban a dichos órganos, las mismas circunstancias que ahora pone de manifiesto el propio Tribunal de Cuentas en su informe.

Y es por ello por lo que en general ahora no se formulan alegaciones a LAS cuestiones puestas de manifiesto en el anteproyecto de informe de fiscalización del TC presentado, sino que tan solo se realizan algunas puntualizaciones.

Por otra parte y como cuestión previa consideramos necesario aclarar determinadas circunstancias referidas al momento de la licitación del servicio y que no son puestas de manifiesto por el TC en su anteproyecto de informe de fiscalización :

. en primer lugar que el contenido de los informes elaborados desde el Área de Contratación al momento de la licitación se basaron única y exclusivamente en los documentos que le fueron facilitados desde otros departamentos y no sobre aquella otra - como es el expediente tramitado para aprobar el Proyecto de la Implantación del Tranvía - que ni fue tramitado en dicha Área y que en en ningún momento se les

remitió.

. que tal como consta en los informes técnicos municipales del Área de Contratación y de la propia Secretaría Municipal, los pliegos no son redactados por los Técnicos Municipales sino por un asesor externo designado por el Alcalde.

. que tal como consta en los informes técnicos municipales del Área de Contratación su función de asesoramiento en aquel momento se limitó, a petición de la Alcaldía, a informar sobre el Pliego de Clausulas Administrativas Particulares entregado.

.- que dicho Pliego fue sometido a informe del Área de Contratación en un solo día dada la premura del asunto a instancia de la Alcaldía y del propio Director del Área Económica, limitándose por tanto la capacidad técnica del personal del Área de Contratación para elaborar un informe en un expediente de tal envergadura, y lo mismo se puede decir de informe económico emitido por el Interventor General Accidental, cuyas fechas son coincidentes.

Por último y a la vista de las numerosas referencias que en el informe de fiscalización del TC se hace a la "negociación" *(en la fase de negociación del procedimiento negociado)* sería conveniente también a juicio de éste Técnico que dicho informe se pusiera de manifiesto, no solo a los técnicos municipales, sino tambien a aquellos que formaban parte de la Comisión Negociadora designada por el Alcade e integrada solo por cargos públicos, para que dichaspersonas informaran también sobre las consideraciones formuladas por el TC.

Puntualizaciones:

1 *** Se afirma en la página 46 del anteproyecto de informe de fiscalización del TC literalmente lo siguiente:**

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

Solo indicar- ya que no lo hace el TC en su borrador de informe - que esta circunstancia ya fue puesta de manifiesto por el Área de Contratación en su informe de fecha 20 de Octubre de 2004 en el que se señalaba expresamente que era a esta Administración a la que le correspondía abonar los importes del rescate.

2 * Se afirma en la página 47 del anteproyecto de informe de fiscalización del TC literalmente lo siguiente:

"No disponiendo de un presupuesto del contrato, el PCAP previó la constitución de una garantía provisional de 23.400 euros para poder concurrir a la licitación, así como de una garantía definitiva de 58.560 euros por el contratista seleccionado para la adjudicación del contrato. Aun cuando el artículo 38 del TRLCAP ***establecía que tales garantías se fijarían por el órgano de contratación en el PCAP, a la vista de la naturaleza, importancia y duración del servicio, en el expediente no se incluyó documentación alguna que en la que se reflejasen los cálculos efectuados para cuantificarlas en esos importes".***

Solo indicar- ya que no lo hace el TC en su borrador de informe - que esta circunstancia ya fue puesta de manifiesto tanto por el Área de Contratación en su informe de fecha 20 de Octubre de 2004 como por el Secretario General con fecha 26 de Octubre de 2004.

Consta en el informe del Área de Contratación lo siguiente:

"(...) Es notable la discrecionalidad que la Ley de Contratos atribuye al órgano de contratación para fijar en el pliego de condiciones la garantía provisional y definitiva de este tipo de contratos, no obstante esto, esta Técnico considera que la fijación de los importes de dichas garantías deberían venir respaldadas por un informe Técnico que analizara la importancia, naturaleza y duración del referido servicio, a la hora de fijar un importe u otro.

Informe que deberá tener en cuenta que la garantía provisional responde a la finalidad de asegurar la seriedad de la oferta presentada evitando que su retirada injustificada impida la adjudicación del contrato o determine la adjudicación a ofertas menos ventajosas que las retiradas, y que la finalidad de la garantía definitiva es asegurar la correcta ejecución del contrato ya adjudicado"..

Y consta en el informe del Secretario General lo siguiente al respecto :

"(...) FIANZA PROVISIONAL Y DEFINITIVA: Fijadas en la cláusula 18 del Pliego. LA definitiva particularmente parece notoriamente insuficiente dado el valor de los bienes e instalaciones entregados al concesionario (millones de euros) y la duración del contrato (25 años), si bien en este caso el órgano de contratación dispone de tal facultad (Art 38.1 trlcsap en relación con la Disposición Final Segunda).

3 * Se afirma en la página 48 del anteproyecto de informe de fiscalización del TC que:

"Por otra parte, ***existían contradicciones entre el PCAP y sus documentos adjuntos y el PPT. Así, mientras en la cláusula 1 del capítulo II del PPT se establecía que los tranvías debían ser "preferentemente de nueva construcción", el PCAP exigía en su cláusula 29.1, sin excepción, que fueran nuevos."***

A este respecto, solo indicar que la clausula 15 del PCAP relativa a ***"Documentación contractual y cláusula general de contradicción"*** resuelve las contradicciones existentes entre los distintos documentos contractuales dando prioridad a lo dispuesto en el PCAP. (Se reproduce el contenido de la misma):

" (...) Tendrán carácter contractual los siguientes documentos:

1.- El documento de formalización del contrato.

2.- El presente Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) junto con todos sus Documentos anexos.

3.- El Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares (PPTP).

4.- La oferta presentada por el adjudicatario.

Los documentos relacionados se interpretarán, en el supuesto de existir cualquier contradicción en sus términos, teniendo en consideración el orden de prelación por el que se enumeran en la presente cláusula, de modo que cada uno de ellos tendrá preferencia respecto a los que le siguen en orden.(...)"

4 * Se afirma en la página 50 del anteproyecto de informe de fiscalización del TC que :

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

Debemos puntualizar que escapa del control funcionarial las reuniones llevadas a cabo por la Comisión Negociadora designada por el Alcalde para esta tarea así como también el hecho de que no consten actas de sus reuniones. No obstante, también es cierto que la Ley de Contratos no señala que haya de expedirse o elaborarse tales documentos en la fase de negociación; sin que ello obste a que podamos afirmar que ello pudiera resultar aconsejable o conveniente.

En cuanto a la denominada "acta de la Mesa de Contratación de fecha 22 de Marzo de 2005" que afirma el Tribunal de Cuentas que no esta firmada, es preciso matizar (*a pesar del título del documento que es erróneo) que* dicho documento no tiene tal consideración, que no asisten los miembros preceptivos de la Mesa de Contratación (Secretario e Interventor), y que tampoco constan la oportuna convocatoria puesto que no la hubo. Dicho documento es un simple borrador de lo tratado en una reunión interna convocada de forma apresurada por el Sr. Alcalde y lleva el título erróneo de "acta de la mesa de contratación" al tomarse como modelo el formato usado para las mesas de contratación desconociendo, quién redactó dicho escrito, el alcance de la reunión que se iba a celebrar, su contenido *(si iba o no a ser una Mesa de Contratación o una mera reunión interna)* e incluso las personas que iban a asistir, y tanto es así, que incluso aparece en blanco el representante de Sando, porque se desconocía su identidad.

5 * Se afirma en la página 50 del anteproyecto de informe de fiscalización del TC que:

".- Debe indicarse al respecto que el PCAP incluyó una cláusula, denominada "criterios de adjudicación/valoración"14, en la que se indicaba que tales criterios serían objeto de negociación. Del acta citada anteriormente, ***resulta que no solo no se llevó a cabo negociación alguna en relación con dichos criterios, como requería el artículo 92.3 del TRLCAP, sino, que, por el contrario, se acordó la modificación de determinadas condiciones o requerimientos contenidos en los pliegos en beneficio del licitador, como era el posponer el establecimiento del SAE*** *pese a que su instalación se preveía en el PCAP como requisito para la gestión y explotación del servicio, lo que resulta contrario a los principios de igualdad y transparencia en la licitación".*

Solo indicar en relación a la afirmación de que " *no se llevó a cabo negociación",* que consta en el expediente escritos de la UTE donde se afirma que los mismos se presentan como resultado de las negociaciones mantenidas con el Ayuntamiento. Concretamente consta en el expediente los siguientes escritos:

. De fecha 29 de Marzo de 2005 (NRE 14601)

Como resultado de las ***negociaciones*** *mantenidas con ese Excmo Ayuntamiento adjuntamos PEF que sustituye al presentado en fecha 11 de Marzo de 2005, para el expediente de referencia.*

. De fecha 29 de Marzo de 2005 (NRE 14.600)

Como resultado de las ***negociaciones*** *mantenidas con ese Excmo Ayuntamiento adjuntamos nuevas fórmulas de penalización en caso de incumplimiento de los requisitos de calidad para su incorporación al expediente de referencia, en sustitución de los anteriormente presentados.*

. De fecha 22 de Marzo de 2005 (NRE 13933)

.... la explotación de la concesión objeto del contrato y consecuentemente, y de acuerdo con lo que establece el PCAP en su punto 2.3.2.1, se propone su modificación. En cualquier caso, estamos a su disposición para ***negociar*** *alguna fórmula distinta de la presentada en la oferta, pero en todo caso, que resulte adecuada específicamente para la concesión objeto de esta licitación"*

Por otra aparte y respecto del SAE, y en particular respecto de la afirmación de que se acordara " *... la modificación de determinadas condiciones o requerimientos contenidos en los pliegos en beneficio del licitador, como era el posponer el establecimiento del SAE pese a que su instalación se preveía en el PCAP como requisito para la gestión y explotación del servicio, lo que resulta contrario a los principios de igualdad y transparencia en la licitación"...*

Solo indicar que el Pliego de Clausulas Administrativas Particulares fijaba unos criterios objeto de negociación, entre los cuales estaban los siguientes:

1.- Oferta económica. Mejor precio de la tarifa técnica
2º.- Menor número de viajeros de equilibrio (.....)
3º.- Estudio económico financiero y de viabilidad empresarial basado en datos (.....)
4.- Propuesta del Plan de Explotación en base al proyecto del servicio(.....)

Pues bien, teniendo en cuenta estos criterios de negociación se observa que:

1º.- La Comisión Negociadora propuso a la Mesa de Contratación en fecha 29 de marzo de 2005 que el SAE funcionara a partir de la segunda fase, seguramente al entender que ser un criterio negociable previsto en el PCAP, formando parte de la clausula 21.1, criterio 3, relativo a " Propuesta del Plan de Explotación".

2º.- Que según dispone el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares en su cláusula 10.1.4 relativa a " *4. Amortización técnica de maquinaria y equipo",* el sistema de ayuda a la explotación (SAE) es un componente mas para fijar la tarifa técnica. Y este criterio pudiera entenderse que también era negociable.

3º.- Que el SAE lo debían presentar los licitadores en el Sobre Nº 2: propuesta técnica y económica dentro del apartado *c) Plan de Explotación.*

Por lo que, partiendo de estos datos, pudiera llegarse a la conclusión que el SAE se entendería encuadrable en el criterio 1, *"fijación de la tarifa técnica",* en el criterio 3, *"estudio económico financiero y de viabilidad empresarial",* o incluso en el criterio 4 *"relativo a propuesta de plan de explotación",* y por tanto considerarse como un criterio negociable, que fue negociado y propuesto por la Comisión Negociadora a la Mesa de Contratación; en cuyo caso no se entenderían conculcados los principios de igualdad y transparencia, pues entendía la Comisión Negociadora que se trataba de un criterio negociable.

6 * Se afirma en la página 50 del anteproyecto de informe de fiscalización del TC que:

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

Se dan por reproducidas las manifestaciones hechas anteriormente puesto que es reiterativa.

7 * Se afirma en la página 51 del anteproyecto de informe de fiscalización del TC que:

"Finalmente la Mesa acordó considerar aceptable la oferta y proponer su

adjudicación al órgano de contratación. ***La realidad demostró posteriormente que la viabilidad de la concesión era cuestionable, como se detalla en los siguientes epígrafes de este Anteproyecto de Informe. La dificultad de la estimación a priori de la viabilidad económica de un servicio público no rebaja su importancia, sino que, por el contrario, exige mayor prudencia al realizarla y al valorar sus resultados".***

Al respecto solo cabe matizar que existe informe de adjudicación del Sr Secretario General de fecha 31 de Marzo de 2005 cuyo contenido se transcribe:

" (...) Analizada dicha oferta por la Mesa de Contratación se propone al Pleno de la Corporación la adjudicación del mencionado contrato a la citada empresa en base a los informes del Sr Ingeniero Municipal y del Sr. Interventor General, ambos de fecha 29 de Marzo de 2005, y del informe verbal del Sr. Interventor Acctal(...) emitido en la sesión de la Mesa de Contratación de fecha también 29 de Marzo de 2005, en la que manifiesta que " la oferta si cumple con los pliegos de Condiciones aprobados por acuerdo del Pleno de la Corporación Municipal en fecha 21 de Febrero de 2005, por lo que la oferta puede ser admitida"

En esta materia el que informa se remite a los asesoramientos emitidos con anterioridad sobre el particular y que se dan por reproducidos(...)".

8 * Se afirma en la página 51 del anteproyecto de informe de fiscalización del TC que:

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

Examinado el acuerdo adoptado por el Pleno de la Corporación, en ningún punto se reconoce expresamente el incumplimiento del PCAP. Es más, consta en el acuerdo que según informe verbal del Sr Interventor Accidental emitido en la sesión de la Mesa de Contratación de fecha 29 de Marzo de 2005, la oferta si cumple con los Pliegos de Condiciones aprobados por acuerdo del Pleno de la Corporación Municipal en fecha 21 de Febrero de 2005, por lo Pliego de Clausulas Administrativas Particulares que la oferta puede ser admitida.

En cuanto al funcionamiento del SAE se dan por reproducidas las consideraciones puestas de manifiesto anteriormente al ser reiterativas.

9 * Se afirma en la página 51 del anteproyecto de informe de fiscalización del TC que:

".- La garantía definitiva se constituyó por importe de 58.560,00 euros, cantidad prevista en el PCAP y que representó un 0,78% sobre la inversión inicial del concesionario, que ascendió a 7.502.662,00 euros15. Como se indicó anteriormente, aun cuando el artículo 38 del TRLCAP establecía que las garantías se fijarían por el órgano de contratación en el PCAP, a la vista de la naturaleza, importancia y duración del servicio, en el expediente no se incluyó documentación alguna en la que se reflejasen los cálculos efectuados para cuantificarlas en esos importes".

Se dan por reproducido lo expuesto anteriormente sobre la garantía provisional en base a los mismos argumentos.

10 * Se afirma en la página 51 del anteproyecto de informe de fiscalización del TC que:

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

A este respecto solo indicar que, si bien no consta oficialmente la fecha de recepción del acuerdo plenario de adjudicación del contrato al adjudicatario, lo cierto es que consta que este documento tiene registro de salida de este Ayuntamiento de fecha 15 de Abril de 2005, por lo que tomando como cierta dicha fecha, el contrato se debió formalizarse antes del 15 de Mayo de 2005.

No obstante lo anterior, de la extensa documentación presentada por el contratista, se observa que la misma no está ultimada y presentada completa hasta Agosto de 2005, pues requería previamente realizar una modificación del objeto social de la empresa para cumplir con la cláusula 25.1.1 del Pliego de Clausulas Administrativas Particulares.

11 * Se señala en la página 57 del anteproyecto de informe de fiscalización del TC que la modificación que tuvo lugar del contrato por acuerdo de la JGL de 26 de abril de 2012 se fundamentaba en el informe del Servicio del Área de Contratación en base a una serie de motivos.

Debemos puntualizar que los motivos que fundamentaban la modificación del servicio estaban incluidos en la propuesta formulada por el Concejal Delegado de Transporte y Movilidad, limitándose el Jefe de Servicio del Área de Contratación a transcribirlos en su informe.

12 * Se afirma en la página 66 del anteproyecto de informe de fiscalización

del TC textualmente lo siguiente:

> *"El jefe de servicio del área de contratación emitió el 28 de mayo de 2009 un informe jurídico, posteriormente ratificado por el secretario general el 11 de diciembre, en el que separaba la revisión de precios y el restablecimiento del equilibrio económico del concesionario.*
>
> *El dictamen concluía que, debido a la ausencia de tramitación de las modificaciones del contrato que suponía el establecimiento y entrada en funcionamiento del SAE y la adquisición de una tercera unidad del tranvía, ya referida en el Epígrafe II.1.3. de este Anteproyecto de Informe, no podía reconocerse la actualización de la tarifa ni los abonos de atrasos al concesionario, a no ser por aplicación de la doctrina de enriquecimiento injusto consolidada por la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, "sin perjuicio de la eventual responsabilidad de las autoridades y funcionarios de un Ayuntamiento que contrató de forma ilegal (...) (STS 24 de julio de 1992, recurso de apelación 4011/1990)". En atención a los citados informes, en un primer momento únicamente se autorizó la revisión de precios, reconociéndose en posteriores acuerdos las solicitudes de reequilibrio económico de la concesión. Se detallan a continuación los resultados del análisis de los acuerdos de revisión de precios y de restablecimiento del equilibro económico por las prestaciones realizadas por el contratista al margen del contrato".*

Debemos puntualizar que en dicho informe el Jefe de servicio del Área de Contratación no concluía que "*... no podía reconocerse la actualización de la tarifa ni los abonos de atrasos al concesionario, a no ser por aplicación de la doctrina de enriquecimiento injusto consolidada por la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, "sin perjuicio de la eventual responsabilidad de las autoridades y funcionarios de un Ayuntamiento que contrató de forma ilegal (...) (STS 24 de julio de 1992, recurso de apelación 4011/1990)";* pues en este párrafo del informe del TC se mezclan diversas cuestiones que simplemente deben aclararse, y así :

1º.- En el informe del Jefe de Servicio de Contratación respecto de la revisión de precios y de abonos de atrasos se señalaba que :

. Se daban los requisitos exigidos por el PCAP para que el órgano competente de la Corporación pudiera acordar la revisión de precios conforme a la clausula 38 del PCAP.

. Y que debía además reconocerse a TRAVELSA las cantidades señaladas en dicho informe (210.580,60 euros (IVA INCLUIDO) y 40.145, 16 euros (IVA incluido) por los atrasos correspondientes a los ejercicios 2006 a 2008 y 2009 (enero-abril) respectivamente).

2º.- La referencia formulada a la "*aplicación de la doctrina del enriquecimiento injusto consolidada por la Jurisprudencia del Tribunal Supremo",* hace alusión a la forma de resolver la petición de TRAVELSA de modificación de tarifas para lograr el equilibrio del régimen económico de la concesión por el desequilibrio producido, por dos circunstancias:

. Por la compra de una tercera unidad de tranvía a instancia del Ayuntamiento

. Y por la puesta en funcionamiento del Sistema de Ayuda a la Explotación (S.A.E.) que estaba (según el contrato) previsto para la segunda fase, no para la 1ª.

3º.- Y la alusión a que se hace a la expresión "... *sin perjuicio de la eventual responsabilidad de las autoridades y funcionarios de un Ayuntamiento que contrató de forma ilegal (...) (STS 24 de julio de 1992, recurso de apelación 4011/1990)*", debe de entenderse en el siguiente contexto, tal y como se señalaba en el informe del Jefe de Servicio:

> " .... *Queda acreditado por tanto, a la vista de los documentos que obran en el expediente, que la adquisición de la tercera unidad del tranvía realizada por TRAVELSA ante un encargo formulado por este Ayuntamiento ha supuesto en la práctica una modificación del contrato inicialmente aprobado, sin cumplir las exigencias formales y procedimentales exigidas por el propio PCAP y por la normativa de aplicación, y sin permitir al Pleno de la Corporación (como órgano competente) acordar o no la modificación del Contrato y por tanto encargar o no al concesionario la adquisición de la tercera unidad de tranvía, pues el Alcalde no ostentaba atribuciones para ello, y todo ello ·....sin perjuicio de la eventual responsabilidad de las autoridades y funcionarios de un Ayuntamiento que contrató de forma ilegal ...." (STS 24 de julio de 1992, recurso de apelación 4011/1990".*

13 * Se afirma en la página 67 (y se reitera en la 104. conclusión 18) del anteproyecto de informe de fiscalización del TC que :

> "... *Si bien la revisión de precios debería aprobarse por el órgano de contratación - es decir, por el Pleno del Ayuntamiento y, a partir de la inclusión del municipio en el régimen de organización de los municipios de gran población, en abril de 2012, por la Junta de Gobierno local -, de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 97 del RGLCAP, ambos acuerdos fueron adoptados por el Alcalde. Además, el primero de los Decretos de alcaldía no contó con el preceptivo informe de fiscalización previa".*

Solo indicar - ya que no lo hace el TC en su anteproyecto de informe de fiscalización - que en el propio informe del Jefe de Servicio de Contratación se informaba que siendo el Pleno de la Corporación el órgano competente para acordar la revisión de precios del contrato cabía la posibilidad de que el Alcalde (en este caso concreto) pudiera adoptar acuerdos en relación a la revisión de precios, con la siguiente argumentación jurídica:

> "... *El órgano competente para acordar la revisión de precios del contrato es el Pleno de la Corporación pues fue dicho órgano el competente para adjudicar el contrato de referencia en virtud de lo dispuesto en el artículo 22.2.n de la LBRL.*
>
> *No obstante lo anterior, cabe preguntarse si determinados aspectos derivados de un contrato plurianual (como es el caso) y particularmente como es una revisión de precios conforme a la Cláusula fijada en el Pliego, deben ser acordadas, en este caso, por el Pleno de la Corporación, o pueden ser adoptados por otro órgano municipal (el Alcalde).*
>
> *A nuestro juicio, si en el pliego (y por tanto en el contrato suscrito) se determinaron con toda claridad los supuestos de la revisión de precios, los criterios y*

fórmulas para su aplicación y que dicha revisión debe efectuarse conforme a aquellas (como es el supuesto objeto de estudio), entendemos que, siendo desarrollo de lo ya acordado por el órgano de contratación (el Pleno) no existe inconveniente legal para que el Alcalde apruebe dicha revisión haciendo uso de su facultad de desarrollo de la gestión económica municipal conforme al presupuesto aprobado (que le atribuyen los artículos 21.1.f de la Ley de Bases de Régimen Local, 24 f, del Texto Refundido y 41.18 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Corporaciones Locales) del mismo modo que la tiene para la aprobación de una certificación de obra o una factura...".

Posteriormente y a partir de la inclusión del municipio en el régimen de organización de los municipios de gran población, la Junta de Gobierno local - como órgano competente en materia de contratación - acordó el 27 de marzo de 2012, delegar en el Alcalde determinadas materias propias del Área de Contratación, haciendo constar expresamente que dichas delegaciones incluían también "*.... **la facultad de .... revisar los precios** – por aplicación de las clausulas de revisión recogidas en el propio contrato – de cualquier contrato con independencia de cual fuere su duración o cuantía*". (publicándose dicho acuerdo en el BOP de Málaga nº 91 de 14 de mayo de 2012) (Se adjunta como Anexo I).

Es lo que se comunica a la Corporación para su conocimiento, remitiendo el presente informe se remite a la Dirección General de este Ayuntamiento para su trámite.

En Velez Málaga a 18 de abril de 2017

Fco. Javier Iturriaga Urbistondo
Jefe Servicio Área de Contratación

INFORME DEL ÁREA DE URBANISMO

ASUNTO: INFORMACIÓN COMPLEMENTARIA SOBRE OBTENCIÓN DE LOS TERRENOS NECESARIOS PARA LA IMPLANTACIÓN DEL TRANVÍA ENTRE VÉLEZ-MÁLAGA Y TORRE DEL MAR.

I.- El presente informe pretende servir de aclaración a los aspectos indicados en el "Anteproyecto de informe de fiscalización del desarrollo, mantenimiento y gestión del tranvía de Vélez-Málaga" emitido por el Tribunal de Cuentas en la parte referida exclusivamente a la obtención de terrenos para su implantación.

II.- Sobre esta materia (obtención de terrenos para la implantación del tranvía) se determina básicamente lo siguiente en el Anteproyecto de Informe de Fiscalización del Tribunal de Cuentas:

"El trazado del tranvía requería la adquisición de 56.114,35 m², lo que representaba un incremento de 26.695,25 m² respecto al trazado rectilíneo inicialmente previsto en el *Anteproyecto del tranvía entre Vélez-Málaga y Torre del Mar*. El coste de los terrenos para el Ayuntamiento se valoraba en el proyecto de trazado en 1,05 euros por m², lo que suponía un importe total de 58.920,07 euros. Esta previsión, sin embargo,fue muy inferior al coste final de adquisición de los terrenos, que ascendió a 3.480.208,28 euros -178,19m2 de media- para el 35% de su superficie total. Respecto del 60% de la superficie no se ha aportado por los servicios municipales de urbanismo detalle de su valoración, por desconocer su forma de adquisición o la compensación acordada, o porque las unidades de aprovechamiento por las que se compensaron no se habían ejecutado y valorado"

*(pagina 94. III.Conclusiones. III.1. Relativas a los contratos para la construcción, instalación y explotación del sistema tranviario de Vélez-Málaga. **Punto 4ª "in fine"** - en el mismo sentido página 17-. Igualmente se establece en el Anexo 1 un cuadro sobre "Adquisición y Valoración de los terrenos para la implantación del Tranvía")*

III.- En relación a ello debe considerarse que el Anteproyecto de Informe de Fiscalización parece entender que la obtención de los terrenos para la implantación del tranvía de Vélez-Málaga tuvo un coste para las arcas municipales, ***siendo así que el coste de la obtención de dichos terrenos fue nulo, es decir, no existió coste alguno de adquisición de los terrenos para el Ayuntamiento de Vélez-Málaga.***

Efectivamente, los terrenos necesarios para la implantación del tranvía fueron:

1°.- Terrenos de **dominio publico viario** del Excmo. Ayuntamiento de Vélez-Málaga, sin coste de adquisición.
2°.- Terrenos **propiedad de la Junta de Andalucía** (5% de la superficie del trazado SG T-15): Tampoco supuso coste de adquisición para el Municipio.
3°.- Terrenos de **propiedad privada**: Sin coste alguno de adquisición para el Excmo. Ayuntamiento de Vélez-Málaga en virtud del Convenio con la mercantil Sociedad Azucarera Larios S.A. (SALSA), aprobado por el Pleno de la Corporación Municipal en fecha 5 de junio de 2000 denominado **"Anexo al Concierto Urbanístico sobre Modificación del ámbito del Sistema General de Equipamiento Privado SG T-22 del PGOU, en el municipio de Vélez-Málaga, entre el Excmo Ayuntamiento y Sociedad Azucarera Larios S.A." suscrito el 21 de enero de 2000.**

En dicho Convenio se acordó (Estipulación Primera apartado 5) el compromiso de la entidad Sociedad Azucarera Larios S.A. de:
"5. Aportación de los terrenos propiedad de SALSA necesarios para la implantación del proyecto del Tranvía, así como compromiso de financiación del justiprecio de los terrenos privados que sea necesario expropiar para la obtención de todos los terrenos por donde discurra el mismo, desde la firma del presente Convenio, conforme al plano adjunto.

SALSA recibirá los aprovechamientos urbanísticos correspondientes a las cesiones anticipadas y financiadas descritas en los apartados 4 y 5, en los sectores que se determinen en su momento, procurándose que sean materializados en aquellos sectores en los que SALSA sea propietario mayoritario. Igualmente, para la

transmisión de la posesión de dichas fincas (las descritas en los apartados 3,4,y 5), en caso de que fuese necesario, se utilizaría el sistema previsto en la Estipulación Cuarta del Concierto Urbanístico de 18 de Diciembre de 1.995"

Debemos aclarar que estos terrenos de propiedad privada necesarios para la implantación del Tranvía se pueden agrupar en tres tipos, según el proyecto expropiatorio:

a) Terrenos clasificados como Sistemas Generales (SG T-8; SG T-11; SG T-12 y SG T-15) o incluidos en sectores de planeamiento en el Plan General de Ordenación Urbanística de Vélez-Málaga (SUP T-1; SUP T-2 y SUP T-7).

La adquisición de estos terrenos no supuso coste alguno para el Excmo. Ayuntamiento de Vélez-Málaga ni merma en su patrimonio.

Como es sabido, los terrenos que el planeamiento urbanístico clasifica como Sistemas Generales deben obtenerse a cuenta de los excesos de aprovechamiento urbanístico que el propio PGOU reserva a los propietarios de Sistemas Generales en las correspondientes Áreas de Reparto. Es decir, los terrenos de propiedad privada clasificados como Sistemas Generales se adscriben a las Áreas de Reparto correspondientes del PGOU para ser compensados con excesos de aprovechamiento urbanístico; estos excesos de aprovechamiento urbanístico no corresponden ni forman parte del patrimonio municipal, (o si se integran es con un carácter meramente fiduciario) sino que los mismos se reservan en el PGOU para compensar a los propietarios de los terrenos clasificados como Sistemas Generales (que pasarán a ser dominio público).

Por ello su compensación (sea por procedimientos expropiatorios, de ocupación directa o en proyectos de equidistribución -reparcelación-) no supone "coste de adquisición" para el Ayuntamiento (se trata de adjudicar a los propietarios el aprovechamiento urbanístico que legalmente les pertenece).

Lo mismo cabe decir respecto a aquellos terrenos de propiedad privada incluidos en sectores de planeamiento (SUP T-7; SUP T-2 y SUP T-1): se trata de terrenos que son "compensados" a sus propietarios en los sectores correspondientes mediante la

atribución del aprovechamiento urbanístico que el PGOU les reconoce: por ello no suponen coste de adquisición alguno para el Ayuntamiento.

b) Terrenos clasificados como Suelo No Urbanizable: Tampoco supusieron coste de adquisición alguno para el Ayuntamiento pues fueron aportados por SALSA en virtud del Convenio Urbanístico citado.

c) Terrenos objeto de expropiación (Terrenos de Fabrica de Ladrillos El Prado S.A.) : Su importe fue aportado por SALSA en virtud del Convenio; por ello sin coste para las arcas municipales.

III.- La posible confusión expresada en el Anteproyecto de Informe de Fiscalización del Tribunal de Cuentas se debe, quizás, a que en el Informe del Servicio Jurídico de fecha 20/11/2014 se incluyó una valoración urbanística de las compensaciones de aprovechamientos urbanísticos (solo de las realizadas hasta entonces), que se han estimado o interpretado, -a nuestro entender indebidamente-, como "costes de adquisición" de estos terrenos para el Ayuntamiento o como "coste final de adquisición de los terrenos".

Debemos repetir que estas compensaciones o atribución del aprovechamiento urbanístico (derivadas del propio desarrollo de un sector de planeamiento o de la ocupación de sistemas generales) no suponen coste alguno para las arcas municipales (ni merma del patrimonio municipal) y que la valoración realizada en el Informe de 20/11/2014 es una simple estimación económica del valor del aprovechamiento urbanístico al tiempo en que se produce la compensación (sea mediante atribución a los propietarios de excesos de aprovechamiento en un procedimiento expropiatorio o de ocupación directa, sea mediante adjudicación de parcelas resultantes en el proyecto de equidistribución urbanística: excesos o aprovechamiento urbanístico que corresponden a los titulares de los terrenos incluidos en Sistemas Generales o a los titulares de las propiedades aportadas en procedimientos de equidistribución urbanística -y que no pertenecen al Municipio-)

En definitiva, estamos ante una valoración urbanística de aquellos aprovechamientos urbanísticos que corresponden a los propietarios de terrenos derivados del desarrollo del

PGOU de Vélez-Málaga al ser privados de sus propiedades originales, pero en modo alguno puede entenderse que ello suponga un coste de adquisición de los terrenos de implantación del tranvía ni un coste para las arcas municipales.

IV.- Prueba de lo anterior es la conclusión o resumen de valoración de los terrenos a ocupar para la implantación del tranvía establecida en el **expediente nº 51/01 de la Gerencia Municipal de Urbanismo denominado "Proyecto de Expropiación de Terrenos para la implantación del Tranvía entre Vélez Málaga y Torre del Mar" en la que se establece:**

"De donde resulta que de las 17 fincas afectadas por el trazado del tranvia, 13 son propiedad de la sociedad SALSA, las cuales están puestas a disposición de esta Administración en virtud del convenio urbanístico celebrado con esta el 31 de mayo de 2000. Otras dos son propiedad de CORTIJO ZUÑIGA S.L., cuyos terrenos se encuentran incluidos en el sector SUP T-2, los cuales también han sido puestos a disposición de este Ayuntamiento en virtud del convenio suscrito el 29 de noviembre de 2001. Otra se trata de terrenos de dominio público de la Consejería de Salud, no ocupados por instalaciones del Hospital Comarcal y la última, propiedad de Fabrica de Ladrillos El Prado S.A. es la que debe ser objeto de expropiación"

(Se acompaña copia del apartado "3.3.-Resumen de Valoración" del expediente nº 51/01 de la Gerencia Municipal de Urbanismo denominado "Proyecto de Expropiación de Terrenos para la implantación del Tranvía entre Vélez Málaga y Torre del Mar" en la que se establece un cuadro en el aparece como valoración o justiprecio total para la obtención de los terrenos de 0 euros para las Fincas 1 a 4; 6 a 9, 10, 11 12 y 13 a 17 y de 45.096,56 euros -correspondientes a la finca n.º 5 y 5.1 propiedad de FF.L. El Prado S.A.- justiprecio satisfecho con cargo a fondos de SALSA en virtud del "Anexo al Concierto Urbanístico sobre Modificación del ámbito del Sistema General de Equipamiento Privado SG. T-22 del PGOU, en el municipio de Vélez-Málaga, entre el Excmo Ayuntamiento y Sociedad Azucarera Larios S.A." suscrito el 21 de enero de 2000)

De todo lo anterior resulta, en relación a los terrenos de propiedad privada afectados por el trazado modificado del Tranvía de Vélez Málaga que:

a) - Las fincas afectadas por el proyecto propiedad de SALSA se pusieron a disposición del Ayuntamiento para la ejecución de las obras del Tranvía y fueron cedidas gratuitamente al Municipio (las situadas en SNU). El resto de propiedades de SALSA (sitas en sectores de planeamiento o sistemas generales) fueron puestas a disposición del Ayuntamiento para la ejecución de las obras antes de que se produjera el desarrollo urbanístico del sector en que se encontraban y posteriormente se ha ido produciendo -en algunos casos- su "compensación" (es decir la transmisión a SALSA del aprovechamiento urbanístico -o parcelas resultantes- que le correspondía en desarrollo del planeamiento municipal y que se hubiera producido inexorablemente con o sin tranvía). Reseñar que todavía están pendientes de desarrollo ciertos sectores de planeamiento y por ello no se ha producido la "compensación" ni se han valorado los aprovechamientos o parcelas adjudicadas a SALSA (como se indicaba en el Informe de 20/11/2014).

b) - Las fincas afectadas por el proyecto propiedad de Cortijo Zúñiga S.L. se pusieron a disposición del Ayuntamiento para la ejecución de las obras del Tranvía antes de que se desarrollara el sector SUP T-2 (por ello se hizo el Convenio Urbanístico para su ocupación anticipada) y fueron "compensadas" a su propietario cuando se produjo su desarrollo urbanístico y se aprobó el Proyecto de Reparcelación de la correspondiente unidad de ejecución y,

c)- Las fincas afectadas de Fabrica de Ladrillos El Prado S.A. fueron expropiadas por el Ayuntamiento y financiado el justiprecio de los terrenos por SALSA en cumplimiento del Convenio Urbanístico referido en el presente.

V.- Por su parte en relación a la determinación del "coste de los terrenos para el Ayuntamiento" establecida en el proyecto de 1,05€/m2s, se entiende que estamos ante una mera estimación inicial que realizaron los redactores del proyecto sin consideración a la titularidad de los terrenos ni su clasificación urbanística (y, obviamente, sin

conocimiento del Convenio Urbanístico referido en el presente).

Es todo lo que debemos informar sobre el asunto de referencia.

Vélez-Málaga a 29 de marzo de 2017

El Jefe del Servicio Jurídico
del Área de Urbanismo

Luis de Felipe Jiménez-Casquet

El Director del Área de Urbanismo

Rafael Pelaez Martín

ASUNTO: ANTEPROYECTO DE INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL TRIBUNAL DE CUENTAS DEL DESARROLLO, MANTENIMIENTO Y GESTIÓN DEL TRANVÍA DE VÉLEZ MÁLAGA.

En relación con el asunto de referencia y en cumplimiento de la indicación de la Alcaldía de 22 de marzo de 2017 sobre la emisión de informe, seguidamente se realizan las siguientes consideraciones:

PRIMERO.- En el apartado II.1.3.2 "CONTRATACIÓN DE LA CONCESIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO MUNICIPAL DE TRANSPORTE", ***Incidencias en la ejecución del contrato,*** en el anteproyecto de informe del Tribunal de Cuentas se señala lo siguiente:

1) **Respecto a la tercera unidad de tranvía y al SAE (pág. 52, 53 y 54):**

"No habiéndose formalizado el contrato, se puso de manifiesto que la prestación del servicio tranviario, con las debidas garantías de seguridad, calidad y disponibilidad, requería disponer de tres unidades móviles y un SAE, operativo desde el inicio de la puesta en funcionamiento del tranvía.

(...)

Además, ha de añadirse que la necesidad de una tercera unidad móvil no se debió a necesidades nuevas o causas imprevistas, ya que, como se ha indicado anteriormente, el Proyecto de Implantación preveía la puesta en servicio de tres unidades. Precisamente, el escrito del Alcalde solicitando un tercera unidad de tranvía señalaba que "la COPT ha adjudicado la 2ª fase de las obras [...] junto a que durante los primeros meses de explotación son frecuentes las incidencias con el tráfico peatonal y rodado que con él coexisten, hace recomendable la disposición de una tercera unidad de tranvía en reserva", cuando la futura puesta en funcionamiento de la fase II del tranvía era ya conocida por el Ayuntamiento al licitarse el contrato de gestión del servicio público, por lo que, desde un principio, debería haberse previsto la necesidad de esa tercera unidad móvil.

Por otra parte, ha de señalarse que la modificación se llevó a cabo sin observar la tramitación prevista en el PCAP, que requería la elaboración por el concesionario de un cuadro de explotación, así como en los artículos 102 del RGLAP en relación con el 101 del TRLCAP, que exigían la elaboración de la correspondiente memoria explicativa que justificase su necesidad, la desviación producida, la aprobación por el Pleno, como órgano de contratación, y la fiscalización del gasto correspondiente.

(...)

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

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

informes emitidos con posterioridad y la convalidación por el Pleno municipal del gasto adicional ocasionado por el aumento de las prestaciones."

Al respecto se indica que dichos extremos fueron objeto de informe de reparo por este interventor en el informe que se emitiera el 14 de septiembre de 2009, sin que ello se refleje en este apartado por el Tribunal de Cuentas; por lo que a juicio de este interventor con objeto de que ello quede claro en el anteproyecto de informe debiera recogerse en el mismo tal circunstancia. Además, se ha de hacer constar que las consideraciones realizadas por el Tribunal de Cuentas sobre la adquisición de la tercera unidad de tranvía y de la puesta en funcionamiento del Sistema de Ayuda a la Explotación desde el inicio de la concesión, son coincidentes con las que se pusieron de manifiesto por este interventor en el informe referido.

2) **Respecto a las facturas en concepto de servicios nocturnos y especiales de autobús, gestionados fuera del contrato de concesión del servicio municipal de transporte urbano de viajeros (pág. 54 y 55):**

"*Por otra parte debe indicarse que, en el periodo 2006 a 2014, se facturó en concepto de servicios nocturnos y especiales de autobús un total de 122.002,91 euros, gestionados fuera del contrato de concesión del servicio municipal de transporte urbano de viajeros. Solicitada información al Ayuntamiento de Vélez-Málaga sobre estos servicios, este ha manifestado que se trataba de contratos menores, sin que se haya aportado documento alguno acreditativo de la aprobación de los mismos, ni de su régimen económico de pago al titular de su explotación.*

La tramitación de dichos servicios al margen del contrato de concesión del servicio municipal de transportes se ajustó a lo dispuesto en los artículos 101 y 164 del TRLCAP ni al PCAP del contrato de concesión, que preveía que las modificaciones del servicio que se llevaran a cabo requerían un estudio previo y su aprobación por el órgano de contratación. Debe señalarse al respecto que, de acuerdo con su PCAP regulador, el objeto del contrato de concesión del servicio municipal de transporte, consiste en la gestión de dicho servicio, abarcando, entre otros, su puesta en marcha y explotación. Asimismo, la cláusula 9.2 del PCAP prevé que la Administración puede exigir todas las modificaciones en la prestación de los servicios que estime oportunas con el fin de mejorar los mínimos, ya se refiriera a itinerarios, frecuencias, paradas, horarios, etc.

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

Al respecto se informa que por el Ingeniero de Caminos Municipal con fecha 20 de marzo de 2017 respecto del servicio de transporte nocturno se informa que éste no está incluido en el contrato de gestión del servicio de transporte público urbano de viajeros de Vélez-Málaga. Y por otro lado, que con fecha 21 de abril de 2017, por el Coordinador de Juventud, se da contestación a la nota interna de intervención de 8 de marzo de 2017, sobre las cuestiones planteadas por el Tribunal de Cuentas, sobre este particular, adjuntándose al presente dicho informe del Área de Juventud.

3) **Respecto a la Suspensión del servicio de tranvía y modificación del contrato (pág. 57):**

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

Al respecto se ha de puntualizar, que el informe de intervención, informe de 26 de abril de 2012, contenía una serie de observaciones, que por este interventor se consideró oportuno realizar a la propuesta de acuerdo. Esta redacción se realizó así porque a juicio de esta intervención permitía ir reflejando de una forma más clara y concreta las observaciones y deficiencias que se apreciaban en los diferentes puntos de la propuesta y documentos del expediente.

SEGUNDO.- En el apartado II.2. **"RÉGIMEN ECONÓMICO DEL FUNCIONAMIENTO, MANTENIMIENTO Y SUSPENSIÓN DEL TRANVÍA: RELACIONES FINANCIERAS DEL AYUNTAMIENTO CON EL CONCESIONARIO"**, en el anteproyecto de informe se señala lo siguiente:

II.2.3 "Liquidación anual":

(pág. 65)*" En dos liquidaciones se han puesto de manifiesto las siguientes circunstancias":*

- *(...)*

- *En la factura de la liquidación del ejercicio 2012 el número de viajeros de equilibrio liquidado, en relación con el periodo de circulación del tranvía, fue inferior en 8.409 viajeros al fijado en el contrato, lo que supuso una rebaja en la facturación de 16.940,54 euros, incluido IVA. De acuerdo con la documentación analizada, el concesionario renunció a cobrar ese número de viajeros con la condición de que el cobro se produjera antes de finalizar el año 2013 en el que se presentaba la factura, aceptándose con ello un plazo de pago superior al de dos meses previsto en el artículo 99.4 del TRLCAP."*

Respecto de la factura de la liquidación del ejercicio 2012 y siguientes, en cuanto a la renuncia del concesionario a cobrar un determinado número de viajeros de equilibrio respecto a los viajeros que le hubiese correspondido según contrato, con la condición de que el pago de las facturas de liquidación anual del año 2012 y siguientes, se realizase antes de finalizar el año correspondiente; se ha de señalar que:

- Por el concesionario se renuncia voluntariamente al cobro de dichos viajeros de equilibrio.
- Por el Ayuntamiento se acepta por Resolución la citada renuncia.
- Por la intervención municipal preventivamente se realiza una reserva de crédito en el presupuesto por el importe que hubiese correspondido abonar según contrato, esto es, si no hubiese mediado tal renuncia, para el caso de que llegado el fin de ejercicio no se hubiese abonado la factura de liquidación correspondiente.
- En todos los ejercicios se ha cumplido la condición de pago propuesta por el concesionario, lo que ha supuesto un ahorro para las arcas municipales.

Además se ha de tener en cuenta que no se está modificando el plazo de pago de dos meses previsto en el artículo 99.4 del TRLCAP, pues la condición de pago impuesta por el concesionario, para que opere la renuncia, no impide que una vez presentada la factura de liquidación anual, ésta puede ser abonada dentro del plazo de treinta días que establece el artículo 99.4 anteriormente citado, dándose con ello además cumplimiento a la condición de pago dentro del ejercicio presupuestario. A este respecto, resulta conveniente señalar que por la Abogada General del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en el asunto C 555/14, en el que se dilucida la cuestión prejudicial elevada por el Juzgado Contencioso-Administrativo núm. 6 de Murcia sobre si la legislación nacional por la que se aprobó el conocido como Plan de Pago a Proveedores es conforme con la Directiva 7/2011/UE de lucha contra la morosidad, se presentó, el pasado 12 de mayo de 2016, sus conclusiones en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). Así, la Abogado General de la Unión Europea ha considerado que, el Plan de Pago a Proveedores, en sus distintas convocatorias, es compatible con las Directivas europeas (Directiva 2000/35/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de junio de 2000, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales y, en particular, su art. 3.3, así como la Directiva 2011/7/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales y, en particular, su art. 7, apartados 2) y 3)). En línea con lo defendido por el Reino de España, considera que la norma estatal por la que los proveedores pudieron cobrar sus deudas con las Administraciones Territoriales no contradice las directivas comunitarias contra la morosidad en operaciones comerciales.

La Abogado General señala que adherirse al plan era voluntario y que, los acreedores podían optar por no hacerlo y conservar su derecho al pago de intereses de demora y a la compensación por los costes de cobro a cambio de esperar más para cobrar. Viene así a responder, como ya hemos dicho, a la cuestión prejudicial planteada por el Juzgado de Murcia, al que recurrió una sociedad financiera que había adquirido a empresas proveedoras del Servicio Murciano de Salud derechos de cobro sobre facturas impagadas, que tenía dudas sobre si la renuncia a los intereses de demora que establece el Mecanismo de Pago a Proveedores era compatible con las directivas comunitarias que incluyen medidas contra la morosidad en operaciones comerciales. En estas conclusiones, la Abogado General, propone al Tribunal de Justicia de la UE que responda a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Juzgado de Murcia del siguiente modo:

"(...) - La Directiva 2000/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de junio de 2000, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, y en particular, su artículo 3, apartado 3, y la Directiva 2011/7/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, y en particular su artículo 7, apartados 2 y 3, deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una norma nacional que:

- *a) otorga al acreedor el derecho a adherirse a un mecanismo que prevé al pago "acelerado" del principal adeudado con arreglo a un contrato cuando el acreedor ha cumplido sus obligaciones establecidas en el contrato, siempre que renuncie a su derecho al pago de los intereses de demora y a la compensación por los costes de cobro, al tiempo que*
- *b) permite al acreedor negarse a adherirse a este mecanismo con el resultado de que conserva su derecho a los intereses y a la compensación, aunque es probable que tenga que esperar bastante más para cobrar".*

La Abogado General recuerda que, el mecanismo de financiación preveía el pago "acelerado" del principal adeudado por una Administración Pública siempre que el acreedor renunciara a su derecho al pago de los intereses de demora y a la compensación por los costes de cobro. Dado que la adhesión al citado mecanismo era voluntaria por parte del acreedor, éste podría optar por no sumarse al mismo y, conservar así su derecho a recibir intereses de demora y una compensación por los costes de cobro.

En el escrito de conclusiones presentado ante el TJUE, la Abogado General señala que, aunque el representante de la Comisión Europea argumentó que, en cierto modo, el mecanismo no era voluntario y que, de hecho, los acreedores no tenían elección, tal alegación resulta "infundada" teniendo en cuenta que *"todos los acreedores que optaron por no adherirse al mecanismo ya han recibido efectivamente el pago íntegro"*.

Asimismo, señala que los acreedores que se sumaban al Plan de Pago a Proveedores se acogían a un nuevo derecho, *"el derecho al pago inmediato"*, a cambio de renunciar a los derechos al pago de intereses de demora y a la compensación por los costes de cobro.

En su opinión, nada en la Directiva 2011/7/UE se opone a que un acreedor celebre legalmente un acuerdo voluntario con el deudor *"por el cual ha de recibir el pago inmediato del principal adeudado con arreglo al contrato a cambio de renunciar a los derechos a los que podría de otro modo tener en relación con los intereses de demora y con la compensación de los costes de cobro"*. A su juicio, las disposiciones de tal acuerdo no constituyen *"una cláusula contractual o una práctica abusiva"*, a los efectos del art. 7, apartados 1 a 3 de la Directiva, ni, por extensión, son *"manifiestamente abusivas"*, siempre que el derecho a esperar el pago total *"fuera real y no ilusorio"*. Se trata simplemente de una práctica comercial habitual, como es acordar descuentos por pronto pago.

Las conclusiones presentadas por la Abogado General están alineadas con la posición defendida por el Reino de España ya que, aunque las mismas no son vinculantes para el TJUE y, habrá que esperar a la sentencia, sí que son seguidas en la mayoría de las ocasiones.

Sin perjuicio de ello, la gran mayoría de los órganos judiciales ha entendido que el MEPP no resultaba contrario al Derecho de la Unión Europea, básicamente por 2 motivos:

1. la adhesión al MEPP era voluntaria para los acreedores de las Administraciones Públicas y,
2. la renuncia al cobro de los intereses de demora no podía constituirse como una cláusula o práctica abusiva.
3.

Ante esta situación de pronunciamientos dispares y, siendo determinante para la resolución de las reclamaciones judiciales del cobro de los intereses la interpretación que de las Directivas comunitarias se de a la cuestión prejudicial planteada, hay que destacar que, con fecha 16 de febrero de 2017, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha dictado sentencia declarando:

"La Directiva 2011/7/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, y en particular su artículo 7, apartados 2 y 3, debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una norma nacional, como la controvertida en el litigio principal, que permite al acreedor renunciar a exigir los intereses de demora y la compensación por los costes de cobro como contrapartida al pago inmediato del principal de créditos devengados, siempre que esta renuncia sea libremente consentida, lo que incumbe comprobar al juez nacional".

Por todo lo expuesto en este punto, se entiende que la afirmación del Tribunal de Cuentas "*aceptándose con ello un plazo de pago superior al de dos meses previsto en el artículo 99.4 del TRLCAP*" debiera eliminarse del informe definitivo, pues como se ha dicho anteriormente la renuncia opera si la factura se paga antes de fin de año, lo que conlleva que pueda abonarse en el plazo de dos meses previsto en el artículo 99.4 del TRLCAP.

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

(pág. 67) "Restablecimientos del equilibrio económico por el establecimiento y operación del SAE":

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

(...)

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

A este respecto se informa que con fecha 14 de septiembre de 2009 por este interventor se emitió informe sobre el reequilibrio económico de la concesión, ocasionado por la adquisición de una tercera unidad de tranvía, así como por la puesta en funcionamiento del S.A.E. en la primera fase, mediante la actualización/modificación de la tarifa técnica, conforme a lo solicitado por el concesionario en su escrito de fecha 15 de diciembre de 2008. En dicho informe también se indicaba que la dotación presupuestaria necesaria para reestablecer el equilibrio económico de la concesión mediante la modificación de la tarifa técnica era insuficiente. Posteriormente, por el Ayuntamiento Pleno, con el fin de resolver el desequilibrio originado por la puesta en funcionamiento del S.A.E. en la primera fase se aprobó el expediente Nº1/2009, de modificación presupuestaria en la modalidad de suplemento de crédito, indicándose por el Concejal Delegado del Área, en la memoria explicativa de dicho expediente, literalmente lo siguiente:

"La modificación presupuestaria se fundamenta en la necesidad de incrementar el crédito de la partida 0303-513-47000 "Gastos diversos Servicios Transportes", previamente a la adopción del Acuerdo plenario de reestablecimiento del equilibrio económico de la concesión del Servicio de Transporte Público Urbano de Viajeros en Vélez Málaga mediante modificación de la tarifa técnica

a 1,58€ desde su inicio, como consecuencia de la puesta en funcionamiento del Sistema de Ayuda a la Explotación (gastos de personal) en la primera fase, y no a partir de la segunda, conforme establecía el Acuerdo de Adjudicación del Contrato, por el Pleno de la Corporación de fecha 4 de abril de 2005. Todo ello, conforme a lo solicitado por el concesionario, mediante escrito de fecha 15 de diciembre de 2008 (nº registro 68.821). Lo que implicaría la regularización de la facturación del concesionario desde octubre de 2006 hasta la fecha de adopción del citado Acuerdo.

Por tanto, se propone una modificación presupuestaria por importe total de 1.005.594,41€, para atender la regularización de la facturación presentada por el concesionario desde octubre del año 2006 hasta el mes de julio del ejercicio corriente, como consta en el informe del Jefe de Fiscalización y de Organismos Autónomos, de fecha 14 de septiembre de 2009, así como para hacer frente a la contraprestación del servicio de los meses restantes (agosto a diciembre de 2009), estimada en base a la media mensual de viajeros del periodo enero a julio del año en curso, incluyendo también la liquidación anual (al resultar el número de viajeros anual estimado inferior al número de viajeros de equilibrio), no pudiendo demorarse, por ello, hasta el ejercicio siguiente o posteriores."

Se ha de precisar que este expediente de modificación presupuestaria fue informado por este interventor con fecha 15 de septiembre de 2009.

Así, la propuesta definitiva sobre el SAE del Concejal Delegado de Trasnsporte de 9 de diciembre de 2009 sobre modificación de la tarifa técnica del servicio de transporte público urbano de viajeros, que fue aprobada por el Pleno de la Corporación en sesión celebrada el día 17 de diciembre de 2009, en la que se indicaba literalmente que *"Modificar la tarifa técnica del Servicio de Transporte Público Urbano de Viajeros, con el fin de corregir el desequilibrio originado por el incremento del coste de personal derivado de la puesta en funcionamiento del Sistema de Ayuda a la Explotación desde el inicio de la concesión (...)"*, en nada modificaba la solicitud realizada por el concesionario en su escrito de 15 de diciembre de 2008 sobre esta materia, que ya estaba informada por este interventor en el informe que se emitiera el 14 de septiembre de 2009. Por ello tan sólo se incorporó a esta propuesta definitiva, el correspondiente certificado de consignación presupuestaria, una vez entró en vigor el expediente de suplemento de crédito Nº1.

Finalmente señalar, que la propuesta de 9 de diciembre referida, tan sólo se aparta de la solicitud del concesionario de 15 de diciembre de 2008, en lo que se refiere a la tercera unidad de tranvía, pues no se propuso al órgano de contratación (Pleno) el restablecimiento de dicho desequilibrio en la citada sesión plenaria.

(pág. 68) "Restablecimientos del equilibrio económico por la adquisición de la tercera unidad tranviaria":

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

Al respecto se ha de puntualizar que con fecha 30 de mayo de 2012 por esta intervención en relación con la factura referida (B-3 de 10 de enero de 2012 de diferencia de la liquidación anual de 2011 por importe de 47.888,52€), se remitió a la Alcaldía nota interna del siguiente tenor literal:

<El Pleno de la Corporación Municipal en sesión ordinaria, celebrada el día 29 de julio de 2011, en relación a la propuesta del Sr. Alcalde-Presidente sobre el reequilibrio económico de la concesión del contrato de gestión del servicio de transporte público urbano de viajeros adoptó, entre otros, el siguiente acuerdo:

"2º.- La adopción de alguna de las medidas que recoge la cláusula 37.3 del Pliego de Cláusulas Administrativa que rige el contrato, previa negociación entre las partes, para sufragar los costes comprendidos entre el inicio de la concesión hasta el 31 de julio de 2011".

Con fecha 2 de febrero de 2012 y número de registro de entrada en el Excmo. Ayuntamiento 3900, la empresa TRANVÍA DE VÉLEZ, S.A. presenta factura nº B-3 por importe de 47.888,52 €, en concepto de "liquidación anual 2011 diferencia de 0,14 céntimos". Dicha factura fue recibida en esta Intervención con fecha 3 de febrero del corriente, registrada en la contabilidad municipal con el número de código 87767 y, a su vez, remitida a la Concejalía de Transportes con fecha 15 de febrero.

Con fecha 29 de febrero de 2012 se recibe Nota Interior del Jefe de Servicio de Infraestructura devolviendo la factura y advirtiendo que ese concepto quedó fijado como atrasos pendientes de negociación para su pago en el acuerdo plenario de subida de tarifa a 1,82 €.

No habiéndose producido la negociación prevista en el acuerdo del Pleno de la Corporación, anteriormente transcrito, por la presente le comunico que hemos procedido a dar de baja la mencionada factura en el Registro de Facturas de Intervención, adjuntándole la misma para que proceda a remitirla al contratista.>

También puntualizar que desde la fecha de la citada nota interna (30/05/2012), no se ha recibido en esta intervención ningún expediente proveniente del Área gestora del gasto, relativo a la negociación prevista en el acuerdo del Pleno de la Corporación de 29 de julio de 2011 (para adoptar alguna de las medidas que recoge la cláusula 37.3 del PCAP que rige el contrato), para su fiscalización. Finalmente, se precisa que actualmente esta factura en el registro de facturas continúa en el estado "E", esto es, anulada.

TERCERO.- En el apartado II.3. **"REPERCUSIÓN SOBRE LAS HACIENDAS DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA Y DEL AYUNTAMIENTO DE LOS COMPROMISOS ADQUIRIDOS EN RELACIÓN CON LA GESTIÓN DEL TRANVÍA DE VÉLEZ-MÁLAGA, ASÍ COMO DE LOS DERIVADOS DE SU INACTIVIDAD"**, en el anteproyecto de informe se señala lo siguiente:

II.3.2 "Hacienda municipal":

(pág. 83) *"El Pleno del Ayuntamiento de Vélez Málaga aprobó las cuentas generales de los ejercicios 2007 a 2012, ambos inclusive, de forma simultánea, el 28 de octubre de 2016. Además, a la fecha de redacción del Anteproyecto de Informe de fiscalización, en enero de 2017, las cuentas referidas a los ejercicios 2006, 2013 y 2014 se habían formado, encontrándose en tramitación para su aprobación. A dicha fecha, ninguna de las cuentas aprobadas se había rendido al Tribunal de Cuentas, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 223 del TRLRHL28. Dichas cuentas tampoco figuraban publicadas en la página web municipal, que exclusivamente informaba de la cuenta del ejercicio 2005, incumpliendo así la obligación de información contenida en el artículo 8.e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.*

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

Al respecto, conviene precisar que las cuentas generales del ejercicio 2013 y 2014, a la fecha de este informe, ya han sido aprobadas por el Pleno de la Corporación, según acuerdo de 27 de enero de 2017 y 31 de marzo de 2017, respectivamente. Además, a la fecha de este informe las cuentas generales de los ejercicios 2007 a 2014 también se encuentran publicadas en la página web del Ayuntamiento.

En cuanto al retraso en la elaboración de las cuentas anuales, conviene trae a colación la nota interna nº 398 de intervención, que con fecha 8 de noviembre de 2016 fue remitida a la Alcaldía, pues en ella se da cuenta y explicación a los motivos del retraso en la formulación y aprobación de las cuentas anuales:

<ASUNTO: ESCRITO DE LA CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA REQUIRIENDO RENDICIÓN DE LA CUENTA GENERAL DEL AÑO 2015.

Vista su nota interior de fecha 2 de noviembre de 2016, a la que adjunta escrito de la Cámara de Cuentas de Andalucía, registrado de entrada en este Ayuntamiento el 27 de octubre de 2016 (NRE 2016053242), en el que se pone de manifiesto la obligación de este Ayuntamiento de remitir al citado órgano de control externo las Cuentas Generales del Ayuntamiento correspondientes al ejercicio 2015 y las consecuencias que conlleva el incumplimiento de dicha obligación; por la presente le informo que por esta intervención durante los ejercicios 2015 y 2016, se han formado las Cuentas Generales de los años 2006 a 2013. Ello ha posibilitado la aprobación por el Pleno de la Corporación, en sesión celebrada el 28 de octubre de 2016, de las cuentas correspondientes a los ejercicios 2007 a 2012 (la aprobación de la cuenta del año 2006 está pendiente de que se incorpore por la Tesorería Municipal la documentación complementaria a que se refiere la Regla 98.3 de la Instrucción de Contabilidad, según dictamen, de 27 de julio de 2016, de la Comisión de Pleno y Especial de Cuentas). Para la formación de estas cuentas (2006 a 2012), habida cuenta de la falta de medios y la acumulación de tareas en la intervención, por esta Área se contó con la colaboración de una empresa externa contratada al efecto en el año 2014. Por otro lado, le indico que la Cuenta General del año 2013, que ha sido formada por intervención en el ejercicio corriente, ya ha sido informada por la Comisión Especial de Cuentas en sesión celebrada el día 2 de noviembre de 2016, procediendo a continuación, someter la misma al trámite de información pública por 15 días y ochos más, según dispone el artículo 212 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales; y que la Cuenta General del año 2014, ya está formada por esta intervención, estando siendo revisada en estos momentos por este interventor, para que pueda informarse por la Comisión de Pleno y Especial de Cuentas a celebrar en este mes de noviembre (se precisa que la cuenta del OALDIM del año 2014 ya fue formada en el mes de febrero de 2016 por intervención y, consecuentemente, dictaminada el día 1 de marzo de 2016 por el Consejo Rector del citado Organismo, y que la cuenta de 2014 del Consorcio para la Promoción,

Desarrollo y Consolidación del Sector Turístico del municipio de Vélez Málaga, también fue formada por la Intervención Delegada y dictaminada por el Consejo Rector del citado Consorcio).

Es de destacar, a juicio de quien suscribe, que por la intervención municipal durante los ejercicios 2015 y 2016, se han formado ***un total de 33 cuentas****, correspondientes al Ayuntamiento de Vélez Málaga, al resto de sus OOAA dependientes y al Consorcio para la Promoción, Desarrollo y Consolidación del Sector Turístico del municipio de Vélez Málaga, según se detalla a continuación:*

Entidad	**Ejercicio**								
Ayuntamiento	*2006*	*2007*	*2008*	*2009*	*2010*	*2011*	*2012*	*2013*	*2014*
Patronato Municipal de Servicios Sociales (PMAS)	*2006*	*2007*							
Gerencia Municipal de Urbanismo (GMU)	*2006*	*2007*	*2008*	*2009*	*2010*	*2011*	*2012*		
Patronato Deportivo Veleño (PDV)	*2006*	*2007*							
OAL de Desarrollo Integral del Municipio	*2006*	*2007*	*2008*	*2009*	*2010*	*2011*	*2012*	*2013*	*2014*
Consorcio de Turismo						*2011*	*2012*	*2013*	*2014*

Se precisa que el PMAS y PDV, fueron disueltos y liquidados con efectos de 1 de enero de 2008, que la GMU fue disuelta y liquidada con efectos de 1 de enero de 2013 y que el Consorcio de Turismo fue disuelto, de conformidad con el acuerdo del Consejo Rector celebrado el 22 de octubre de 2013, en el año 2014.

Si bien, se ha de hacer constar la falta de recursos humanos capacitados y suficientes en esta Intervención para que se pueda garantizar el adecuado ejercicio del control interno, en su triple acepción de función interventora, función de control financiero y función de control de eficacia. A este respecto, hay que tener en cuenta que a este Ayuntamiento a partir del día 24 de febrero de 2012 le es de plena aplicación el régimen correspondiente a los municipios de Gran Población previsto en el Título X de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y, como consecuencia de ello, se ha de crear y proveer la plaza y puesto de contabilidad o asignar estas funciones expresamente a otro órgano municipal distinto de esta Intervención General, siendo la creación y provisión de la plaza y el puesto de contabilidad lo que procedería a juicio de quien suscribe, dado el importe del Presupuesto ejecutado en esta entidad y la acumulación de tareas existentes en la actualidad. Ello se ha puesto de manifiesto en reiteradas ocasiones, durante estos cinco años de aplicación del régimen de "Grandes Ciudades", por el

funcionario que suscribe en distintos escritos e informes; funciones de contabilidad que están reservadas a funcionarios de Administración Local con Habilitación de carácter Nacional. Ello, entre otras cuestiones, permitiría la formación de las Cuentas Generales pendientes, esto es, las del ejercicio 2015, de conformidad con la Regla 47 de la Instrucción del modelo normal de contabilidad local (Orden HAP/1781/2013, de 20 de septiembre).>

(pág. 85) *"Únicamente no había sido contabilizada ni imputada al presupuesto la factura de 47.888,52 euros a la que se ha hecho mención en el Epígrafe II.2.4 de este Anteproyecto, por atrasos en la liquidación de 2011, que figuraba anulada en el registro de facturas municipal. El Ayuntamiento tampoco había contabilizado ni imputado al presupuesto de gastos ni de ingresos los derechos a su favor, por importe de 24.737,75 euros, más IVA, derivados de la revisión de precios acordada en noviembre de 2014."*

En cuanto a la factura por importe de 47.888,52 euros precisar que no está aplicada a presupuesto porque como dice el Tribunal de Cuentas, está anulada. Los motivos de dicha anulación son los que se han expuesto anteriormente, que no se reproducen ya que sería reiterativo.

En cuanto a los derechos a favor del Ayuntamiento por importe de 24.737,75 euros, más IVA derivados de la revisión de precios acordada en noviembre de 2014, con fecha 21 de abril del corriente, una vez abonados éstos en compensación, según Decreto de Alcaldía 2294/2017, ya se han imputado los ingresos correspondientes a la aplicación 38901 "Reintegros pptos. Cerrados operaciones corrientes" del Estado de Ingresos del Presupuesto vigente. (Se adjunta copia de esta documentación).

(Pág. 88 y Pág. 109) *"El 31 de enero de 2012 el concesionario emitió una factura por intereses de demora debidos al atraso en el pago de facturas, que cuantificaba en 44.958,43 euros. Dicha factura no fue inscrita en el registro de facturas municipal, ni se había adoptado acuerdo sobre la misma, estando pendiente a enero de 2017."*

En cuanto a la factura B-4 de 31/01/2012 de intereses de demora por importe de 44.958,43€ por retraso en el pago de las facturas pagadas entre el 1/7/2011 y el 31/12/2011, se indica que no se registró en el registro de facturas dado que carecía de un valor fiable, en tanto que no se había producido previamente el correspondiente acto de liquidación y reconocimiento de la obligación de dichos intereses por parte del Ayuntamiento. Siendo éste el procedimiento habitual en el Ayuntamiento ante reclamaciones de intereses de demora por parte de los contratistas. Así, el tratamiento que debiera darse a esta factura sería:

- Informe del Jefe de Servicio de Fiscalización y OOAA de liquidación de los intereses de demora reclamados.
- Certificado de existencia de consignación presupuestaria para hacer frente al gasto liquidado.
- Informe de intervención.
- Resolución del órgano competente reconociendo la obligación de gasto.

Conforme a ello, con fecha de hoy se ha tramitado el expediente relativo a la liquidación y reconocimiento de la obligación de dichos intereses, conforme al procedimiento descrito (Informe del Jefe de Servicio de Fiscalización y Organismos Autónomos de liquidación de los intereses de

demora reclamados, de fecha 21 de abril de 2017, cuantificándolos en 43.966,63€; certificado de existencia de consignación en la aplicación presupuestaria 030101-011-35200 "Intereses de demora"; Informe de intervención de fecha 21 de abril de 2017 y Resolución Nº 2292/2017, de 21 de abril, del Concejal Delegado de Economía y Hacienda. (Se adjunta copia de esta documentación).

En Vélez-Málaga a 21 de abril de 2017.

EL INTERVENTOR GENERAL,

FDO: JUAN PABLO RAMOS ORTEGA.

ñ26691

Ayuntamiento de Vélez-Málaga
Concejalía de Juventud

www.velezmalaga.es

En Vélez Málaga a 21 de Abril de 2017

De: **Juventud**
Francisco J. Muñoz Parrado

A: **Intervención**

NOTA INTERIOR

ASUNTO

INFORME SERVICIO DE TRANSPORTE NOCTURNO 2006/2016

Tras nota interior recibida con fecha 09/03/2017 en este departamento, y teniendo en cuenta que por el tribunal de cuentas, respecto del servicio de transporte nocturno, se ha solicitado a este Ayto., sobre :

"1.Tramitación de la modificación del contrato, o, en otro caso, constatación expresa de que estos gastos no forman parte del servicio municipal. 2.En tal caso, tramitación de los contratos que amparan los gastos citados."

Por la presente, adjunto **informe** al respecto y **constestación sobre consulta realizada** a Infraestructuras.

Sin otro asunto que tratar, y esperando su respuesta,

atentamente.

El Coordinador de Juventud

Fdo.: Francisco J. Muñoz Parrado.

EXCMO. AYUNTAMIENTO DE VÉLEZ MÁLAGA

21 ABR. 2017

C/ Alcalde Manuel Reyna nº 1A - Vélez Málaga (Málaga)
952 50 76 40
juventud@velezmalaga.es

Recibí:

----- de ---------- de 2.017

Ayuntamiento de Vélez-Málaga
Concejalía de Juventud

INFORME SOBRE EL PROYECTO AUTOBÚS BUHO 2006-2016

Antecedentes y justificación del Proyecto

Durante los años finales de la década de los 90, se observa que existe un aumento considerable de uso y consumo de alcohol y drogas en el municipio, respaldado tanto en estudios estadisticos de organismos estatales y autonómicos como a nivel local en datos estadísticos que refrenda la Policia Local (detenciones, denuncias, accidentes, pruebas de alcohol, etc).

Ante esta situación, y de manera transversal, las Concejalías implicadas comienzan a poner en marcha proyectos e iniciativas destinadas a prevenir y disminuir tanto el consumo de alcohol y drogas, y sobre todo, incidir en los habitos y comportamientos que se derivan de los mismos.

La Ley 4/1997, de 9 de julio, de Prevención y Asistencia en materia de Drogas, supuso ya un primer paso para la Comunidad Autónoma de Andalucía respecto a logran un avance importante en la regulación de las acciones dirigidas a la prevención de las drogodependencias, a la atención e incorporación social de los drogodependientes y a la formación e investigación en esta materia. Sin embargo, la variación de los perfiles y hábitos de los consumidores, especialmente en relación con las bebidas alcohólicas, junto con la alarma social provocada por ello, puso de manifiesto la necesidad de introducir algunas medidas adicionales a las previstas inicialmente por la Ley. Así, como consecuencia del pacto alcanzado por los diversos sectores sociales, se aprobó **la Ley 1/2001, de 3 de mayo**, que incorpora nuevas restricciones a la venta y al consumo de bebidas alcohólicas, al tiempo que dió la posibilidad de delegar en las Corporaciones Locales las competencias para sancionar.

La Ley 12/2003, de 24 de noviembre, para la reforma de la Ley 4/1997, de 9 de julio, de Prevención y Asistencia en materia de Drogas, modificada por la Ley 1/2001, de 3 de mayo, es uno de los soportes legales que impulsan a ir toman do conciencia de la complejidad del problema en materia de uso y consumo.

La Ley 7/2006,de24 de octubre,sobre potestades administrativas en materia de determinadas actividades de ocio en los espacios abiertos de los municipios de Andalucía, viene a proveer la ordenación de potestades administrativas relacionadas con el desarrollo de determinadas actividades de ocio en los espacios abiertos de los municipios de Andalucía, al objeto de garantizar el normal desenvolvimiento de la convivencia ciudadana y corregir actividades incívicas incompatibles con la normal utilización de los espacios abiertos de los núcleos urbanos.

1. Denominación del proyecto.: "AUTOBÚS BUHO (UNA FORMA DE MOVERSE SEGURO)".

2. Descripción del Proyecto

Los jóvenes los fines de semana tienen la necesidad de disponer de un servicio de transporte para desplazarse a las zonas de ocio juvenil nocturno. Al no disponer de ello, utilizan motos, coches,... sin pensar en el peligro que conlleva la mezcla explosiva de alcohol-drogas y conducción. Por ello, entendemos que desde la Administración debemos, con carácter preventivo, por un lado informarles de los peligros de esta práctica tan habitual que pone en peligro sus vidas y las de otros al conducir de esta forma y por otro lado hay que dar una respuesta que les permita utilizar el transporte público durante los fines de semana en horario nocturno y de madrugada.

Esta alternativa, posibilitara la disposición de un transporte (AUTOBÚS BUHO) desde las 00 horas hasta las 05 horas de la madrugada la noche de los viernes y sábados en verano y la noche de los sábados el resto del año.

Dicho proyecto se redacta como iniciativa en el año 2006 y se decide poner en marcha durante ese mismo año.

3. Objetivos:

- Posibilitar que los jóvenes dispongan de un servicio de transporte público y de calidad los fines de semana.
- Reducir el número de accidentes de tráfico
- Prevenir y educar con el objeto de hacer que existan los mínimos riesgos posibles.
- Educación vial: utilización del casco, cinturones de seguridad y la utilización del AUTOBÚS BUHO.
- Educar entre todos, ya que es un problema de todos. Hay que informar y prevenir de tú a tú, de amigo a amigo ya que ***"la conducción insegura es muerte segura"***.

4. Destinatarios.

Edades: Jóvenes entre 14 y 35 años.

5. Calendario

Las actividades se van a realizar entre los meses de julio, agosto, septiembre, octubre, noviembre y diciembre de 2006.

Noches de los sábados, viernes y festivos (del 1 de julio la 15 de septiembre de 2006)
Noches de sábados y festivos (del 16 de septiembre al 31 de diciembre de 2006)

6. Actuaciones que se llevarán a cabo

AUTOBÚS BUHO desde las 00 horas de la madrugada hasta las 5 de la madrugada (hora de cierre de lo pubs en las zonas de marcha y ocio nocturno)

Cada 30 minutos un autobús BUHO que recorra el paso de Vélez-Málaga a Torre del Mar.

Folletos informativos a través de mediadores juveniles en las zonas de movida:

Utilización del casco en ciclomotores y motocicletas.
Utilización de los cinturones de seguridad
Pruebas de alcoholemias
Prevención de drogas.

7. Resultados Propuestos o previstos:

- Disminución de los accidentes de tráfico.
- Que en los meses estivales superemos los 3.600 usuarios.
- Concienciación del uso del casco y del cinturón de seguridad.
- Mayor control policial en colaboración con la Delegación de Seguridad Ciudadana del Ayuntamiento de Vélez-Málaga.
- Concienciación que mezcla de alcohol y conducción es muerte segura.

Lo anteriormente redactado es el proyecto inicial, la idea preconcevida sobre como abordar dicha problemática desde la Concejalía de Juventud.

Esta idea inicial no incluye la firma de ningún tipo de contrato mayor puesto que las necesidades de los jóvenes van cambiando en espacios de tiempo considerados **"a corto plazo"**, ya que no se puede preveer los flujos de pasajeros, la utilización del servicio, el comportamiento de los jóvenes, los espacios de ocio nocturnos, los lugares de moda que surgen, los recorridos más usuales, etc.

Es por todo ello, por lo que se considera que las necesidades nunca serán iguales de un año hacia otro, e incluso dentro de un mismo año, de ahí que anualmente se tramiten contratos menores que conforme al art. 111 del tecto refundido de la ley de contratos del sector público solo requieran la aprobación del gasto y la incorporación de las facturas correspondientes.

Si obervamos, por ejemplo, la facturación anual en este periodo(2006-2016), nunca veremos dos años iguales, e incluso dos meses iguales, ni dos fines de semana iguales, de ahí la complejidad de poder establecer contratos mayores en estas iniciativas municipales, es más, el servicio podía haber durado un año, dos y desaparecer.

Si analizamos la facturación del **año 2006,** que suma un total de **150,88€** es mucho más baja de lo que se podía preveer.

Cuando observamos los **años 2007 y 2008,** se ve perfectamente como 2007 es el primer año real de utilización del servicio y cuando se asienta un recorrido por las zonas de ocio nocturno de la ciudad, en cambio, la facturación de **2008 aumenta** la del año 2007,

debido al conocimiento de los jóvenes sobre el servicio, el cambio de hábito ya se va consolidando, los lugares de ocio aumentaron y el recorrido también, todo justificado con un volumen de pasajeros muy superior a lo esperado.

El momento de máxima facturación del servicio coincide con los **años 2009, 2010 y 2011.** Durante estos años existe un volumen muy alto de jóvenes utilizando el servicio, muy popular y asentado entre los habitantes del municipio. Coincide con años de bonanza económica en el municipio(jóvenes con empleo temporal) y con una nueva ampliación del recorrido, ya que se desarrolla una nueva zona de ocio ubicada en el recinto ferial de Torre del Mar, donde emergen una serie de negocios de ocio nocturno ubicados a pie de playa.

Por último, exponer que los siguientes años, **2012,2013,2014,2015 y 2016,** el servicio va decayendo paulatinamente año tras año, debido fundamentalmente a la reducción de días, se pasó de 2 días por semana(viernes y sábado) a un día por semana(sólo sábados), además coincide con los años de máxima crisis económica del país(los jóvenes pierden mucho empleo temporal), también comienza a desaparecer una de las zonas más fuertes de ocio nocturno que existía en Torre del Mar(el copo) y aparece la aplicación de la ley que prohibe el botellón, todos estos factores hacen que el servicio sea cada vez menos utilizado.

Como muestra de lo expuesto, se detallan **facturas anuales de estos servicios:**

CONCEPTO	IMPORTE EN EUROS
TOTAL FACTURAS BILLETES EN SERVICIO NOCTURNO 2006	150,88 €
TOTAL FACTURAS BILLETES EN SERVICIO NOCTURNO 2007	6.536,54 €
TOTAL FACTURAS BILLETES EN SERVICIO NOCTURNO 2008	8.623,20 €
TOTAL FACTURAS BILLETES EN SERVICIO NOCTURNO 2009	10.885,38 €
TOTAL FACTURAS BILLETES EN SERVICIO NOCTURNO 2010	11.103,98 €
TOTAL FACTURAS BILLETES EN SERVICIO NOCTURNO 2011	10.057,88 €
TOTAL FACTURAS BILLETES EN SERVICIO NOCTURNO 2012	6.494,87 €
TOTAL FACTURAS BILLETES EN SERVICIO NOCTURNO 2013	5.718,66 €
TOTAL FACTURAS BILLETES EN SERVICIO NOCTURNO 2014	6.847,31 €
TOTAL FACTURAS BILLETES EN SERVICIO NOCTURNO 2015	3.985,07 €
TOTAL FACTURAS BILLETES EN SERVICIO NOCTURNO 2016	4.736,05 €

Y para que conste a los efectos oportunos,

En Vélez-Málaga a 21/04/2017

El Coordinador de Juventud

Ilmo. Ayuntamiento VÉLEZ-MÁLAGA DELEGACIÓN DE JUVENTUD

Fdo: Francisco J. Muñoz Parrado

Ayuntamiento de Vélez-Málaga
Área de Urbanismo, Infraestructuras y Vivienda

NOTA INTERIOR

Fecha: 20-03-2017
Ref.: Infraestructuras/EQ/Ag.

De: Jefe de Servicio de Infraestructuras.

A: Juventud.
Francisco J. Muñoz Parrado

ASUNTO: Servicio de Transporte Nocturno.

En relación al asunto del epígrafe, pongo en su conocimiento que el Servicio de Transporte Nocturno, no esta incluido en el Contrato de Gestión del Servicio de Transporte Público Urbano de Viajeros de Vélez-Málaga.

Por lo que se le traslada a los efectos oportunos.

Atentamente,

Jefe de Servicio de Infraestructuras.

Eugenio Quintero Martínez.

Recibí:

D._____

DNI.:_____

En calidad de _____

Firma y Sello:

Plaza Virgen de Las Angustias s/n - Vélez-Málaga (Málaga)
952 00 22 32 - 952 00 22 04 (fax)

ALEGACIONES FORMULADAS POR EL QUE FUERA ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE VÉLEZ-MÁLAGA EN LOS PERIODOS JUNIO DE 2007 A OCTUBRE DE 2008 Y DE JUNIO DE 2011 A JUNIO DE 2015

TRIBUNAL DE CUENTAS
Registro General
ENTRADA (JOG)
Nº Reg 2667 /RG 22821
6-4-2017 12:25:31

05. 04. 2017
CORREOS
29 - VELEZ-MALAGA

TRIBUNAL DE CUENTAS
DPTO. ENTIDADES LOCALES
Fecha: 31961
N.º
ENTRADA

Francisco Ignacio Delgado Bonilla, con DNI , con domicilio a efectos de notificaciones en , comparece ante Tribunal de Cuentas de Estado y dentro del plazo concedido presenta las siguientes:

ALEGACIONES AL ANTEPROYECTO DE INFORME

PRIMERA

NÚMERO DE PÁGINA: 56,57 y 58

TEXTO QUE SE ALEGA: Suspensión del servicio de tranvía y modificación del contrato.

"El 26 de abril de 2012 la Junta de Gobierno Local[18] aprobó modificar el servicio, de acuerdo con la propuesta formulada por el Concejal Delegado de Transporte y Movilidad; así como el plan de explotación de la nueva red de transporte urbano colectivo de viajeros presentado por la concesionaria; y la nueva tarifa de equilibrio del servicio".

ALEGACIÓN:

No se recoge en el informe respecto a la **"Suspensión del servicio de tranvía y modificación del contrato"** un hecho sumamente relevante por su trascendencia jurídica y judicial que debería, a nuestro juicio, incorporarse al informe definitivo.

Adoptado el acuerdo por la Junta de Gobierno Local con fecha 26 de abril 2012, el grupo municipal andalucista (PA) interpuso en el Juzgado Contencioso Administrativo nº2 de Málaga, recurso contencioso administrativo (Procedimiento Ordinario 472/2012)

contra el citado acuerdo, solicitando a su vez la suspensión de la ejecución de dicho acto, formando pieza separada nº 472.1/2012 para la sustanciación de la medida cautelar.

Con fecha 18 de abril de 2013 se dicta Auto por el citado Juzgado **desestimando** la medida cautelar instada condenando o imponiendo las costas del incidente al recurrente la formación política (PA).

Con fecha 31 de julio de 2014, el citado Juzgado dicta Sentencia nº 334/2014 desestimando el recurso presentado por la representación del grupo andalucista contra el acuerdo de la Junta de Gobierno Local celebrada el 26 de abril 2012, **se declara la conformidad a derecho de la modificación del contrato del Servicio de Transporte de Viajeros en el municipio de Vélez Málaga. La sentencia es firme.**

DOCUMENTOS APORTADOS:

- Auto de fecha 18 de abril de 2013, del Juzgado Contencioso Administrativo nº2. **Documento 1º**
- Sentencia 334/2014 de 31 de julio, del Juzgado Contencioso Administrativo nº2. **Documento 2º**

SEGUNDA

NÚMERO DE PÁGINA: 90 y 102 (conclusiones)

TEXTO QUE SE ALEGA: Compromisos adquiridos derivados de la inactividad del tranvía.

"Conforme a la modificación contractual aprobada por la Junta de Gobierno Local el 26 de abril de 2012, y tal y como se ha indicado en el Epígrafe II.1.3., el Ayuntamiento asumía las responsabilidades derivadas del mal funcionamiento, avería, accidente, etc. de las infraestructuras tranviarias y de los costes ocasionados por la finalización de los contratos con terceros asociados al tranvía, sin que conste que se hayan producido dichos costes.

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

Ha de tenerse en cuenta que, como ya indicara el técnico municipal en su informe de 5 de abril de 2013, la rebaja o eliminación de los trabajos de mantenimiento de los vehículos, podrían implicar un deterioro de estos activos. El Ayuntamiento no ha realizado trabajos de mantenimiento y conservación de las infraestructuras y unidades móviles del tranvía desde que asumió esta responsabilidad. El Ayuntamiento dispone de estudios en los que se determina que para la puesta en marcha del tranvía, el arreglo de las deficiencias y desperfectos de la infraestructura tranviaria podría ascender a un importe sin IVA, comprendido entre 1,5 y 1,7 millones de euros."

Página 102 de las conclusiones: "***Para determinar la nueva tarifa técnica de reequilibrio económico de la concesión, se cuantificaron las reducciones de costes que la modificación del servicio originaría en la estructura de costes anuales del servicio. Una de las reducciones del coste resultaba de eximir al concesionario del abono de 110.000 euros al año de gastos de mantenimiento de las infraestructuras y material móvil del tranvía, pasando a asumirse directamente por el Ayuntamiento. Este no ha realizado hasta la fecha estos trabajos, con el consiguiente deterioro de los activos, que requerirán de arreglo en caso de que se reanudara el servicio tranviario***".

ALEGACIÓN:

En primer lugar, con relación al mantenimiento de las infraestructuras tranviarias, hay un hecho sustancial e importante que ha pasado inadvertido, a nuestro juicio, en el informe provisional referido a la **recepción de las obras de la 2ª fase de la obras del tranvía** en la prolongación del trazado de la primera fase desde su término en el núcleo de Vélez Málaga hasta la explanada de la estación antigua de ferrocarril.

En el informe se indica en la página 27: "...***Esta fase se llevó a***

cabo a instancia del Ayuntamiento de la citada localidad, según consta en un informe de la DGTA de 14 de noviembre de 2001, si bien no se tiene constancia de informe o estudio previo específico dirigido a valorar la necesidad, oportunidad, sostenibilidad y viabilidad de la misma..."

En la página 34: "....***El 27 de marzo de 2009 se emitió el acta de recepción de obra, transcurridos nueve meses desde la firma del certificado final de la misma, cuando, de acuerdo con el artículo 110.2 del TRLCAP dicha acta debía expedirse dentro del mes siguiente de haberse producido la entrega o realización del objeto del contrato...***"

En la página 41: "....***El 27 de marzo de 2009 se emitió el acta de recepción, coincidiendo con la recepción de la obra de la fase II. A dicha acta se adjuntó un documento resumen de las peticiones realizadas por el Ayuntamiento y la empresa concesionaria de la explotación del tranvía, referentes a las mejoras que aún no habían sido ejecutadas pero que no influían para la explotación del tranvía, sin que conste en el expediente que dichas peticiones fueran atendidas y cumplimentadas con arreglo a lo prescrito....***"

Y finalmente en la página 55: "***...El 27 de marzo de 2009, dos años y medio después de la entrada en funcionamiento de la fase I, se produjo la recepción de conformidad por parte del Ayuntamiento de las obras de infraestructura de la fase II del tranvía de Vélez-Málaga...***"

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

He reproducido estos párrafos de informe puesto que en los mismos no se indica nada respecto a la carencia de mantenimiento de las infraestructuras tranviarias de la 2ª Fase, desde su recepción,

el 27 de marzo de 2009 hasta la toma de posesión del nuevo gobierno municipal 13 de junio de 2011, como resultado de las elecciones locales celebradas en mayo de dicho año. Dicho de otro modo, **desde que se produjo la recepción de las obras de la 2ª fase nunca se contempló en la tarifa técnica del servicio de transporte el mantenimiento y conservación de estas nuevas infraestructuras que se incorporaban al transporte municipal**. Esta circunstancia, la conocimos el gobierno municipal con motivo de la suspensión del servicio de tranvía en los estudios y análisis previos al acuerdo.

El mismo informe apunta en este sentido: ***"A dicha fecha no se había planificado ni existían previsiones para la puesta en servicio del nuevo tramo..."***

Este hecho de la inexistencia de mantenimiento y conservación se puede confirmar, si el órgano fiscalizador lo estima pertinente o adecuado, mediante el correspondiente informe de la Intervención Municipal y del Jefe de Servicio de Contratación del Ayuntamiento de Vélez Málaga.

Como he señalado, este hecho es relevante por cuanto que las instalaciones y infraestructuras tranviarias en el momento de la toma de posesión, el 13 junio de 2011, del nuevo gobierno municipal (más de 2 años sin cuidado alguno) se hallaban con desperfectos, roturas, deterioros y daños de importancia, habiendo sufrido también actos de vandalismo y gamberrismo. Incluso el propio ayuntamiento estaba haciendo uso del material semafórico instalado utilizándolos en distintos lugares del municipio, ante la falta de funcionamiento de esta fase.

Asimismo, tenemos el convencimiento que los estudios que se señalan en el informe respecto al arreglo de las deficiencias adolecen de este significativo error, al atribuir que los daños en las

infraestructuras se causaron a partir del acuerdo de suspensión de servicio de tranvía de la Junta Local de Gobierno de 26 de abril de 2012, cuando los deterioros existían desde la recepción de la 2ª fase.

Existe, otro hecho, no observado en el informe provisional que ocasionó importantes daños en el sistema eléctrico concretamente en las catenarias de la 2ª fase, en este caso motivado por un accidente, acontecido en el año 2013, causado por un camión con cesta elevadora, que por negligencia de su conductor, colisionó con una de las catenarias arrancado (por el efecto dominó) gran parte del tendido eléctrico rompiendo innumerables cerchas del sistema de catenarias. De estas circunstancias y de las actuaciones legales emprendidas, en defensa del interés general, por el ayuntamiento contra el causante de los daños se pueden comprobar en los archivos municipales. Como resultado de las actuaciones realizadas fue el resarcimiento y reparación de los daños causados por la aseguradora en una importante cuantía que fue ingresada en las arcas municipales. Estimo, que este hecho tampoco se ha tenido presente en los estudios señalados en la página 90 del informe ante una eventual puesta en marcha del sistema tranviario. El órgano fiscalizador, si lo considera conveniente, puede verificar los mismos en la Intervención y Tesorería Municipal.

Con respecto al texto de informe: "...***El Ayuntamiento no ha realizado trabajos de mantenimiento y conservación de las infraestructuras y unidades móviles del tranvía desde que asumió esta responsabilidad....***" O como se indica en al página 102 ***"...Este no ha realizado hasta la fecha estos trabajos, con el consiguiente deterioro de los activos, que requerirán de arreglo en caso de que se reanudara el servicio tranviario"***

Consideramos que para mejor comprensión de actuaciones efectuadas debemos separar o distinguir entre las infraestructuras y las unidades tranviarias.

Con respecto a las infraestructuras: Desde el acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno Local el 26 de abril de 2012, en aras a realizar la conservación de las infraestructuras tranviarias, se adoptaron una serie de medidas cautelares y de preventivas, como fueron soldar todos los armarios eléctricos existentes en todas y cada una de las paradas de subida y bajada de viajeros (se acompaña fotografías) con el objetivo de evitar robos de material eléctrico como rotura de las instalaciones, limpieza de las vías sobre placas que discurren por el casco urbano, se han ido reponiendo los cristales rotos por vandalismo de las marquesinas de las paradas y su limpieza, se eliminaron los bolardos de separación entre las vías férreas y las vías de circulación de vehículos con la finalidad de evitar accidentes de tráfico, se dispuso en las ordenes de servicio de la Policía Local la vigilancia de las instalaciones. Pese a ello, se han producido robos de cable de cobre y hurtos menores, concretamente las tomas a tierra de las catenarias. Como se puede observar, se adoptaron medidas de mantenimiento y conservación, si bien, la situación económica - financiera por las que atravesaba el ayuntamiento provocada por la crisis económica, impedían la adopción de medidas de mayor coste que no se hubiesen entendido dadas las circunstancias de crisis existente. En este punto indicar, que los costes mantenimiento modificados en la estructuras de costes anual del servicio están reflejados en la página 58.

Con respecto a las unidades tranviarias: En este punto discrepamos sobre la afirmación de que no se ha realizado trabajos de mantenimiento y conservación de las unidades tranviarias desde que se asumió esta responsabilidad por el ayuntamiento. Existe un hecho evidente que lo contradice: **el alquiler de las unidades tranviarias a Australia.** Desde la firma del contrato hasta su transporte en camiones especiales para su embarque en el barco con destino al citado país, se realizaron por la empresa fabricante de las unidades CAF todas las labores y trabajos de puesta a punto

necesarios como su acondicionamiento para garantizar su transporte sin daño alguno. En los meses que estuvieron alquilados en Australia se realizaron los trabajos de mantenimiento por el propio fabricante. Tras su vuelta, a las instalaciones del servicio municipal, se ejecutaron, del mismo modo, todas las operaciones necesarias para dejarlos en perfecto estado de funcionamiento, (como se comprobará más adelante) y ello, en cumplimiento de las estipulaciones recogidas en el contrato de arrendamiento que establecían, con toda claridad, las obligaciones que asumía el arrendador respecto a las unidades tranviarias.

A mayor abundamiento, el informe del técnico municipal de 5 abril de 2013 con motivo del alquiler de las unidades, confirma que los tranvías "*podrían deteriorarse...*" lo que significa que con anterioridad al alquiler no tenían deterioro alguno las unidades tranviarias y su arrendamiento, evidentemente, beneficiaba su adecuado mantenimiento integral programado. En dicho informe expresaba: "**El técnico municipal informó, el 5 de abril de 2013, favorablemente la operación de arrendamiento, apuntando que los tranvías podrían deteriorarse progresivamente si no operaban de forma normal y no se les hacía el mantenimiento integral programado en función de este uso u operación, por lo que con el paso del tiempo se haría costosa y complicada su nueva puesta en servicio. El interventor general emitió informe favorable el 24 de abril de 2013**".

Como indica el informe provisional, el alquiler tuvo una duración de 14 meses, *desde el 1 de junio de 2013, fecha de formalización del contrato de arrendamiento, hasta 31 de julio de 2014*, percibiendo el Ayuntamiento los ingresos pactados. Importe que es similar a los gastos de mantenimiento de las infraestructuras y de las unidades, como se refleja en la página 58: "***La exclusión del abono de 110.000 euros al año de gastos de mantenimiento de las infraestructuras y material móvil del tranvía representaba una reducción para el concesionario en el coste del servicio de***

transporte, eliminando tales costes del cómputo de la tarifa técnica de equilibrio de la concesión, pasando a asumirse directamente por el Ayuntamiento". Ciertamente, el importe del arrendamiento ingresado garantizaba estas actividades de mantenimiento y conservación como el ahorro de costes de estructuras tras la suspensión.

Como hemos señalado con anterioridad, tras la vuelta de Australia las unidades fueron preparadas y puestas para su funcionamiento, sin necesidad de realizar programas de mantenimiento en un periodo de tiempo.

RESUMEN DEL MANTENIMIENTO REALIZADO EN LAS UNIDADES TRANVIARIAS:

1.- *El arrendamiento de las unidades se realizó a CAF-Australia, fabricante del material móvil y prestatario del servicio de mantenimiento para la sociedad explotadora, lo que garantiza la perfecta ejecución de las acciones de mantenimiento*

2.- *Con anterioridad al desplazamiento de las unidades a Australia, CAF realizó una puesta a punto de las unidades que mejoró los activos*

3.- *En la entrega de las unidades, la compañía CAF, hizo entrega del Return Condition Report (de cada una de las 3 Unidades). Documento de CAF que presenta la inspección realizada entre TPD y CAF Rail Australia. Este documento presenta la siguiente información:*

- *Resumen de las operaciones de mantenimiento preventivo realizadas durante el periodo de explotación en Sydney (Marzo 2014 – Agosto 2014)*
- *Estado de las unidades una vez finalizada la explotación en Sidney.*
- *Checklist de las diferentes secciones del tranvía (Frontales, Laterales, Interior cabina, Recinto pasajeros, Bajo bastidor, Techo)*

4.- *Se hizo entrega de los Últimos Registros de Mantenimiento Preventivo 1S de las unidades (Plan de Mantenimiento Preventivo Rev. 6 Junio 2012):*

- *Unidad 2108 (UT001): 21/08/2014; 232.417 kms.*
- *Unidad 2109 (UT002): 05/09/2014; 234.979 kms.*

- *Unidad 2110 (UT003): 30/09/2014; 229.892 kms.*

5.- *Para la recepción de las unidades por parte de TRANVÍA DE VÉLEZ S.A, se realizó un Protocolo de Devolución acordado entre ambas partes, donde se realizó la comprobación de la correcta secuencia de funcionamiento del Tranvía de Vélez Málaga para la devolución por parte de la compañía CAF y donde se repararon todos los desperfectos normales por uso del material móvil y quedando las unidades útiles y en perfectas condiciones de explotación*

6.- *Adicionalmente, se realizó una auditoría independiente, a través de Ricardo Rail, que certificase que las unidades se encontraban útiles y en perfectas condiciones de explotación.*

Este informe presenta el resultado de la inspección de las 3 Unidades de Tranvía de Vélez-Málaga tras el periodo de alquiler en una explotación externa (Tranvía de Sydney).

El objeto de esta Inspección fue comprobar el estado, físico y funcional, de las Unidades y de sus equipos de cara a una inminente puesta en servicio.

El Informe de Inspección describe el estado de las unidades y toma como referencia las últimas actuaciones de mantenimiento realizadas durante la explotación de Sydney (Marzo 2014 - Agosto 2014) y los Reportes de Devolución de CAF. CAF realizó actuaciones de adecuación de las unidades de forma previa y posterior a la explotación en Sydney.

- *Protocolo Devolución Tranvías: El desarrollo de la Inspección Técnica de RICARDO se ajusta a lo requerido por este Protocolo de Devolución de Tranvías.*
- *Return Condition Report (de cada una de las 3 Unidades):*
  - *Resumen de las operaciones de mantenimiento preventivo realizadas durante el periodo de explotación en Sydney (Marzo 2014 – Agosto 2014): Se comprueba la periodicidad de las últimas operaciones de mantenimiento realizadas durante la explotación en Sydney. Resultado favorable.*
  - *Estado de las unidades una vez finalizada la explotación en Sidney: Revisión favorable de las indicaciones realizadas.*
  - *Checklist de las diferentes secciones del tranvía (Frontales, Laterales, Interior cabina, Recinto pasajeros, Bajo bastidor,*

Techo): Revisión favorable del listado y confirmado durante la Inspección.

- *Anexos con detalles de los desperfectos en la pintura: Las unidades han sido repintadas tras la explotación en Sydney y el acabado actual de pintura es bueno. No se encuentran desperfectos en la superficie exterior de las Unidades.*

- *Manual de Conducción. Características generales de las Unidades de Tranvía CAF. Listado de Componentes y localización en las unidades.*
- *Manual de Conducción. Documentación técnica relativa a funcionalidad de las distintas situaciones de frenado (frenado de servicio con manipulador, emergencia con manipulador, urgencia, actuación de Hombre Muerto, accionamiento de pulsadores emergencia pasajeros, accionamiento de tiradores desbloqueo puertas): se revisa la funcionalidad en la documentación técnica y posteriormente es comprobada durante las pruebas dinámicas de las Unidades.*
- *Documentación técnica particular relativa a funcionamiento operativo de puertas (detección de obstáculos). MMC.VM.03.02. Puerta Doble; 1.6.7. Detección de obstáculos: se revisa la funcionalidad en la documentación y posteriormente es comprobada durante las pruebas funcionales de las unidades.*
- *Documentación técnica relativa a especificación ruedas. Trazabilidad desde Doc. MMC.VM.09.02 Bogie y Sistema de Suspensión, Doc. M.91.00.600.00 Conjunto bogie remolque, Doc. M.91.01.500.00 Conjunto puente montado, hasta Doc. X.04.00069 Plano Rueda: Se confirma que las ruedas instaladas en las unidades corresponden al proyecto de Vélez Málaga.*

Estos datos están reflejados en el "***Informe de Inspección Técnica de 3 Unidades de Tranvía de Vélez-Málaga tras un periodo de alquiler en una explotación externa (Tranvía de Sydney)*** de fecha 18 de mayo de 2016. En sus conclusiones establecía una serie de observaciones generales y particulares de las unidades tras la inspección técnica.

Con fecha 19 de julio de 2016, se realiza el "**Informe de cierre de los puntos pendientes**" reflejados en la inspección técnica, de acuerdo con el Protocolo de Devolución de Unidades y posteriormente a la *auditoría externa* solicitada, señalando en sus conclusiones, apartado 4º, lo siguiente: "***Una vez corregido todos los puntos pendientes de ambos documentos, CAF considera que las unidades están acorde a los requisitos contractuales establecidos para su devolución oficial, dándolo por concluido.***" Estos informes obran en poder de la empresa concesionaria.

El informe provisional continua diciendo: "***Con posterioridad a dicha fecha las unidades tranviarias regresaron a las instalaciones municipales, donde permanecían sin utilizar a la fecha de redacción de este anteproyecto de Informe de fiscalización -enero de 2017***-"

En este párrafo, deseo significar que en mayo de 2015 se celebraron nuevas elecciones municipales tomando posesión el Sr. Moreno Ferrer como alcalde el 13 de junio, siendo responsabilidad, a partir de esta fecha, el actual gobierno tripartito de su mantenimiento y conservación tanto de las infraestructuras del servicio como de las unidades tranviarias.

En segundo lugar, respecto al texto:... "**El Ayuntamiento *dispone de estudios en los que se determina que para la puesta en marcha del tranvía, el arreglo de las deficiencias y desperfectos de la infraestructura tranviaria podría ascender a un importe sin IVA, comprendido entre 1,5 y 1,7 millones de euros.***"

El informe provisional no recoge nada de las iniciativas, esfuerzos, y el trabajo dedicado por el anterior gobierno municipal para impedir la suspensión del servicio, como asimismo, soluciones para financiar desequilibrios de la explotación.

En este sentido, significar, antes de nada, que esta parte desconoce estos estudios económicos a los que hace referencia este informe.

En ningún momento, el actual equipo de gobierno nos ha dado traslado de los mismos al grupo municipal popular, desconociendo si otros partidos de la oposición municipal han tenido acceso a ellos. Tampoco hemos mantenido reunión alguna con el actual gobierno municipal, desde el comienzo del mandato, respecto al servicio municipal de transporte y su situación actual. Conociendo las reuniones, encuentros y los posibles acuerdos con la Junta de Andalucía, a través de los medios de comunicación provincial.

Dicho lo anterior, como alcalde de Vélez Málaga en el momento de la suspensión del servicio tranviario, deseo dejar constancia con los documentos que acompaño (documento 3º), que desde que tome posesión del cargo, siempre he tratado de buscar una solución pactada con la Junta de Andalucía para que de forma conjunta financiar el déficit de explotación del servicio municipal de transporte, y ello sin conseguirlo pese a mis persistentes requerimientos de colaboración dirigidos a los responsables políticos de la administración autonómica.

El silencio, la negativa a colaborar, el incremento del déficit de explotación, la grave crisis económica y la fuerte caída de la demanda provocaron el acuerdo de suspensión del servicio.

Asimismo, he exigido, sin lograr resultado alguno, el cumplimiento de las compromisos adquiridos del Presidente de la Junta de Andalucía de paliar en parte el déficit de explotación en su visita a Vélez Málaga el 30 de enero de 2009. (documento 4º)

La única respuesta, a nuestros escritos, la recibimos el 21 de noviembre de 2011 de la Secretaria General de Presidencia de la Junta de Andalucía, donde es indicaba con toda rotundidad que "…**los gastos de explotación del tranvía son competencia municipal, como expresamente se recogía en el Convenio de Colaboración**

para la implantación del tranvía". Y más adelante continua diciendo "...**Espero que comprenda que la asunción por la Junta de Andalucía de la financiación solicitada supondría un agravio comparativo para otros sistemas tranviarios**..." (documento 5º)

Llegados a este punto, deseo dejar testimonio de la actuación, a mi juicio, *discriminatoria y partidista* de la Junta de Andalucía con referencia a la posibilidad de participar en el sostenimiento de económica del sistema tranviario mediante una subvención o ayuda al déficit de explotación. He expuesto, con toda sinceridad todo el esfuerzo que he realizado como alcalde para mantener el sistema tranviario en funcionamiento antes de que se adoptara por Junta de Gobierno Local la difícil decisión de suspender el mismo; acuerdo que fue revisado judicialmente, dándonos la razón, manifestando el Juzgado de lo Contencioso Administrativo que la resolución se ajustaba a derecho.

Lo delicado de entender, de razonar es el comportamiento partidista de los responsables políticos de la administración autonómica, negando o rechazando a mi gobierno toda ayuda económica para su mantenimiento compartido, so pretexto o argumentando que el sistema o servicio de transporte es municipal. Pero nada más producirse el cambio de gobierno municipal con un alcalde del PSOE en junio de 2015, lo que era antes imposible legalmente, una quimera; ahora es permitido, todo es viable, todo es factible, todo es legal y como ha comprobado el órgano fiscalizador se esta a la espera de la firma de un nuevo Convenio de Colaboración (que negaban a mi gobierno) con la finalidad de establecer, como se expresa en la página 91 del informe "***las aportaciones que soportarían tanto el Ayuntamiento como la Junta de Andalucía ante el eventual compromiso de que esta subvencionara el 40% del déficit de explotación del tranvía***".

Permítanme, que me exprese en términos coloquiales con respecto al futuro convenio de colaboración para financiar el déficit de explotación del servicio de transporte municipal.

La pregunta que siempre me hago y que comparte la inmensa mayoría de los vecinos de Vélez Málaga, es: ¿Qué ha cambiado después de 4 años de gobierno del PP para que siempre la respuesta a nuestra petición fuese negativa ¡No!. Y a partir de junio de 2015 sea positiva ¡Si!

- ***Ha dejado o ha perdido su naturaleza jurídica de ser un servicio de transporte municipal: No***
- ***Se ha modificado la normativa vigente andaluza para posibilitarlo legalmente: No***
- ***Formamos parte del Consorcio de Transporte Metropolitano del Área de Málaga: No***

¿Qué ha cambiado, nos preguntamos?

Respuesta: Solo el gobierno municipal, antes era PP y ahora PSOE, simplemente.

Por otra parte, acompaño por ser de interés para valorar la falta de implicación de la Junta de Andalucía con "**El Primer Tranvía de Andalucía"**(así se publicitaba) la información publicada en distintos medios de comunicación provinciales con referencia a la "supuesta" puesta en funcionamiento de la segunda fase del tranvía. (documento 6º)

Estudios económicos:

Con relación a los **estudios que dispone el Ayuntamiento para la puesta en marcha del tranvía y su coste que se mencionan en el informe**; observo que no se ha aportado al órgano fiscalizador, otro documento de vital importancia, que fue encargado su elaboración a la empresa concesionaria por el gobierno anterior, con el objetivo de analizar la hipotética puesta en marcha del sistema tranviario. El trabajo se entregó en el ayuntamiento mayo

de 2014 (a los dos años de la suspensión) bajo la denominación "**Estudio de viabilidad para una hipotética reimplantación del tranvía en el municipio de Vélez Málaga**". (documento 7º)

En este estudio, en el apartado 3.1 se analiza el coste de restablecimiento del sistema tranviario (costes de arranque) y los sobrecostes de operación con una descripción de todos los trabajos a desarrollar. Y en el apartado 4 la estimación de concreta de los costes económicos que conllevaba, estimando que la adecuación, renovación y limpieza de la infraestructura tranvía podría alcanzar los 184.888€, el reacondicionamiento y renovación de la catenaria 149.954€, el mantenimiento y arranque de la subestación 3.600€, el reacondicionamiento de los talleres y cocheras 40.000€ y marcha en blanco 54.000€. Costes de reacondicionamiento del sistema que se cubrirían, en parte, por el importe del arrendamiento del alquiler de las unidades tranviarias y con el ahorro de costes anual estructuras tras la suspensión del servicio.

Como se advierte fácilmente, esta estimación de mayo de 2014 esta muy alejada y que difiere de las cantidades consideradas en los estudios citados para el arreglo de las deficiencias y desperfectos de la infraestructura tranviaria.

Este estudio de viabilidad, tuvo también en cuenta el informe de 14 de mayo de 2010 sobre el equilibrio económico - financiero del contrato de concesión para la puesta en marcha de la segunda fase considerando los supuestos A y B, que se enumera en página 55 del informe.

DOCUMENTOS APORTADOS:

- Acompaño los escritos remitidos al Presidente de la Junta de Andalucía como a las distintas Consejeras competentes en materia de transporte. Documento 3º
- Información publicada por el Diario Sur de Málaga de fecha 31/01/2009 respecto al compromiso del Presidente de la Junta de Andalucía de paliar el déficit del tranvía. Documento 4º

- Escrito de la Secretaria General de Presidencia de 15 de noviembre de 2011. Documento 5º
- Información publicada en distintos medios de comunicación con respecto a la puesta en funcionamiento de la 2ª fase del tranvía. Documento 6º
- Estudio de viabilidad para una hipotética reimplantación del tranvía en el municipio de Vélez Málaga de mayo 2014. Documento 7º

TERCERA

NÚMERO DE PÁGINA: 68

TEXTO QUE SE ALEGA: ***Restablecimiento del equilibrio económico por la adquisición de la tercera unidad tranviaria***

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

..."No existe constancia de que se llevara a cabo la negociación entre las partes que requería el citado acuerdo plenario para concretar la forma de reestablecer el equilibrio de la concesión desde su inicio y hasta el 31 de julio de 2011". □

ALEGACIÓN:

No se ha aportado al órgano fiscalizador la factura nº 22/11

presentada por la empresa concesionaria TRAVELSA, registrada el 13 de abril de 2011, por importe de 732.935,80€, concepto: Reconocimiento Compra de la 3ª unidad a razón de 0,14€ por viajero desde el inicio de la concesión hasta el 31-12-2010. Número de viajeros de equilibrio: 4.847.459 desde el 2006 a 2010.

Dicha factura fue devuelta por la alcaldesa Salomé Arroyo Sánchez a la entidad TRAVELSA por oficio de fecha 17 de mayo de 2011, con registro de salida de 19 de mayo nº 12203, indicándose que ha sido dada de baja de la contabilidad Municipal por no estar en vigor la tarifa aplicada. (documento 8º).

Por otra parte, con relación al reconocimiento de la tercera unidad tranviaria tras el cambio de gobierno municipal, indicar que nada más tomar posesión del cargo, tuvimos una serie de reuniones con la empresa concesionaria TRAVESAL para evitar la paralización o suspensión total del servicio como consecuencia del inicio de un expediente de regulación temporal de empleo ERTE que afectaba a los 23 trabajadores del servicio de transporte municipal, provocado por la situación económica del servicio por culpa de los incumplimientos del ayuntamiento, se acompaña copia de distintos escritos que acreditan las reuniones mantenidas con la empresa concesionaria para dar solución a la situación económica y conflictividad laboral que nos encontramos en el servicio de transporte al mes de iniciar nuestro mandato. (Documento 9º).

Considero que con estos escritos damos repuesta a lo expresado en el informe cuando se indica que: "**No existe constancia de que se llevara a cabo la negociación entre las partes que requería el citado acuerdo plenario para concretar la forma de reestablecer el equilibrio de la concesión desde su inicio y hasta el 31 de julio de 2011**". □

En el primero de ellos, de fecha 5 de julio de 2011, la alcaldía asume el compromiso de elevar al pleno de la Corporación el expediente de reequilibrio de la concesión ocasionado por la compra de la tercera unidad del tranvía mediante la actualización de la tarifa técnica.

DOCUMENTOS APORTADOS:

- Escrito de la Alcaldesa Salomé Arroyo de fecha 17 de mayo de 2011. Devolución de factura 3ª unidad tranvía. **Documento 8º**

- Como **documento 9º** se acompañan los siguientes escritos:
  - Escrito de alcaldía de fecha 5 de julio de 2011.
  - Escrito de TRAVELSA de 6 de julio de 2011.
  - Escrito de TRAVELSA de 7 de julio de 2011.
  - Escrito de alcaldía de fecha 14 de julio 2011.

CUARTA

NÚMERO DE PÁGINA: 58 y 103 (conclusiones)

TEXTO QUE SE ALEGA: ...."***Si bien se reducían con la modificación los costes asumidos por la concesión, la carga financiera del servicio para el Ayuntamiento no se disminuyó con la misma, al incrementarse la tarifa técnica en 2 céntimos por viajero de equilibrio, debido a los costes de amortización, mantenimiento y explotación de los tres autobuses adicionales adquiridos para el servicio público.*** *(página 58)*

..."***Si bien con la modificación se reducían los costes asumidos por la concesión, la carga financiera del servicio para el Ayuntamiento no disminuyó al incrementarse la tarifa técnica en 2 céntimos por viajero de equilibrio, debido a los costes de amortización, mantenimiento y explotación de los tres autobuses adicionales adquiridos para el servicio público...***". *(página 103)*

ALEGACIÓN:

Este incremento de la tarifa técnica en 2 céntimos de euros es consecuencia de la incorporación al sistema de transporte de 3 nuevos autobuses tras la aprobación de la suspensión del servicio de tranvía y modificación del contrato. Esta modificación de la explotación tenia un objetivo claro: *dotar al servicio de transporte de mayor eficiencia y eficacia, facilitando un incremento de la movilidad en el uso del servicio por los usuarios al incorporar al sistema la segunda fase prevista con autobuses.*

La explotación se lleva acabo con siete autobuses que están

asignados a 4 líneas de transporte, con una producción de 406.239 km al año y 32.191 horas anuales.

La nueva explotación tras la modificación el servicio, prácticamente ha duplicado el número de kilómetros de servicio de transporte urbano, al mismo tiempo coste – anteriormente se realizaban 278.489 Km anuales, de los que 105. 489 se realizaban en tranvía-. El nuevo sistema ha permitido extender el transporte urbano, a nuevos barrios del ciudad que no contaban con este servicio.

La cobertura de la red atendida ha crecido un **35%**, pasando la nueva red a cubrir **51.467 habitantes frente a los 38.238** de la anterior. Evolución de los viajeros ha sido positiva puesto que la diferencia con los viajeros en el tramo en que todavía había tranvía va disminuyendo cada mes desde los cambios efectuados y comparando bus con bus se demuestra ese incremento, teniendo presente al comparar los datos, la bajada general de la demanda de transporte público en España.

Ventajas de la nueva explotación con estos nuevos autobuses:

*Mayor capilaridad de la red, permitiendo además aun futuro evolucionar con mayor eficiencia la explotación del servicio, al haber eliminado la dependencia del tranvía.

*El sistema de transporte es mucho más eficaz, adaptado a la demanda de la red de la ciudad **1.539 viajeros diarios de media**. Con esta demanda no se justificaba, en ningún caso, un sistema cambiario.

*Se mejora considerablemente la circulación en la ciudad, al evitar las intersecciones con el tranvía.

*Facilidad para variar la frecuencia, sin la limitación que impone la vía férrea o plataforma tranviaria.

*Posibilidad de reforzar los servicios en hora punta, si es necesario,

frente a la rigidez del sistema cambiario, que tiene una capacidad limitada que no se puede ajustar a los distintos tramos horario.

QUINTA

NÚMERO DE PÁGINA: 102 (conclusiones)

TEXTO QUE SE ALEGA: *14ª ¨.....Durante el periodo 2006 a 2014 el concesionario prestó al Ayuntamiento servicios nocturnos y especiales de autobuses, tramitados como contratos menores, al margen del contrato de prestación del servicio municipal de transporte urbano de viajeros, sin ajustarse, por tanto, a lo dispuesto en los artículos 101 y 164 del TRLCAP, así como al PCAP del contrato de concesión, que preveían que la posibilidad de que la Administración pudiera exigir todas las modificaciones en la prestación del servicio que estimara oportuna y que se llevara a cabo un estudio previo y se aprobara por el órgano de contratación. Esta prestación debería haberse incluido entre las prestaciones del contrato de concesión del servicio municipal de transporte, cuyo objeto consistía precisamente en la prestación de dicho servicio.*

La retribución por estos servicios nocturnos y especiales, por un importe total facturado durante el periodo fiscalizado de 122.002,91 euros, se realizó de formas diversas sin que se haya aportado documento alguno acreditativo de la aprobación del régimen económico aplicado. No ha podido determinarse si dicho importe fue superior o inferior al que hubiera debido abonarse en concepto de subvención y liquidación de haberse incluido estos servicios en el contrato de concesión, pues habría requerido la revisión de la tarifa técnica del servicio para reequilibrar económicamente los costes de la prestación de estos servicios para el concesionario. (Subepígrafe II.1.3.2).¨

ALEGACIÓN:

Es un servicio especial dirigido a los más jóvenes del municipio que se venía ofertando desde el año 2006, por tanto con anterioridad a ostentar la alcaldía en junio del 2011. Este servicio especial, tiene

varias finalidades, siendo la principal el de evitar posibles accidentes de tráfico al estar comprendidos en horas nocturnas en la que no existe otro servicio de transporte público con estas prestaciones, evitando que el sector más joven no tenga que utilizar vehículos privados para los desplazamientos entre las localidades de Vélez Málaga y Torre del Mar, siendo un servicio muy demandado entre los más jóvenes teniendo la avenida Juan Carlos I un alto índice de accidentes los fines de semana y en horarios nocturnos. A su vez, no me consta ningún informe, por parte de los técnicos municipales, donde se pusiera puesto de manifiesto que tal servicio de transporte nocturno tuviese que estar incluido en el contrato de gestión del servicio de transporte público de viajeros. Dichas facturas fueron fiscalizadas y con la aceptación de los técnicos municipales. Éste servicio se contrataba como servicios extraordinarios y en horarios fuera del normal (nocturnos) establecidos en la concesión.

SEXTA

NÚMERO DE PÁGINA: 107 (conclusiones)

TEXTO QUE SE ALEGA: *26ª ...* ***"El Pleno del Ayuntamiento de Vélez-Málaga aprobó el 28 de octubre de 2016, de forma simultánea, las cuentas generales de los ejercicios 2007 a 2012. Las cuentas referidas a los ejercicios fiscalizados 2006, 2013 y 2014 no habían sido aprobadas a la fecha de redacción de este Anteproyecto de Informe de fiscalización.***

Ninguna de las cuentas había sido rendida al Tribunal de Cuentas ni figuraba publicada en la página web de la entidad, incumpliendo con ello lo previsto en el artículo 223 del TRLRHL, y el artículo 8.e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

respectivamente.

Se observa, igualmente, un retraso generalizado en la aprobación de los presupuestos de la entidad y su liquidación, habiéndose

prorrogado los del ejercicio 2009 durante los ejercicios 2010 y 2011, en los que no se aprobó presupuesto. (Epígrafe II.3.2).

ALEGACIÓN:

La Intervención General Municipal ha informado de la imposibilidad que dicho departamento tiene para elaborar la Cuentas Generales con los medios municipales disponibles, y que las mismas se encuentran pendientes de realizar. Más concretamente, con fecha 1 de julio de 2014, se emite informe por parte del Sr. Interventor poniendo de manifiesto tal hecho: "Durante los últimos ejercicios en la Intervención Municipal se ha incrementado progresivamente el volumen y la complejidad del trabajo, debido fundamentalmente a la nueva carga de trabajo que le atribuye a esta Área la reciente normativa local, lo que ha desembocado en una acumulación de tares, consecuencia de la insuficiencia de los medios personales disponibles.

Ante la imposibilidad de elaborar las citadas cuentas con los medios municipales y con objeto de atender la obligación legal de formarlas y rendirlas ante el Tribunal de Cuentas, se propone la contratación de un servicio de colaboración en esta Intervención según se detalla a continuación:"

Considerando tal circunstancia, se procede mediante decreto nº 5857/2014 de fecha 4 de julio de 2014, aprobar el expediente de contratación y adjudicación relativo al servicio de colaboración con la Intervención municipal para la confección de las cuentas generales pendientes de elaborar del Ayuntamiento y sus organismos autónomos. El plazo de duración del mismo es a 1 año a contar desde la notificación del mismo.

Ante lo anteriormente expuesto, y dado el interés mostrado por parte de esta Alcaldía-Presidencia, de tener confeccionado todas las cuentas generales que están pendientes de realizar, mediante la contratación de una empresa externa ante la imposibilidad de

realizarlas por los servicios técnicos municipales, se van a realizar las gestiones pertinentes a fin de que tanto por parte del Área de Intervención General Municipal y a la empresa adjudicataria del servicio, ultimen los trabajos la confección de las mismas.

De esta forma, siendo Alcalde y al final de legislatura, se aprobaron la cuentas anuales del Organismo Autónomo de Desarrollo Local de Vélez Málaga, el resto se han aprobado a fecha de estas alegaciones.

Vélez Málaga a 5 de abril de 2017

Fdo. Francisco Delgado Bonilla

ALEGACIONES FORMULADAS POR EL QUE FUERA ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE VÉLEZ-MÁLAGA EN EL PERIODO AGOSTO DE 1996 A JUNIO DE 2007

D7FF18_TR18VM con DNI ha registrado el trámite Fiscalización del desarrollo, mantenimiento y gestión del tranvía de Vélez-Málaga a las 22:01:27, el día 20/04/2017.
Su número de registro es el 25454.

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

FORMULARIO 1: IDENTIFICACIÓN

Identificación del alegante

Nombre y apellidos: Antonio Souviron Rodriguez
DNI:
Cargo: Exalcalde o Exalcaldesa
Periodo: 1996-2007
Correo electrónico:
En caso de que el alegante no sea quien vaya a firmar el envío telemático de las alegaciones marque "No" y cumplimente la información identificativa del representante. En otro caso marque "Sí".: Sí

FORMULARIO 2: ALEGACIONES PRESENTADAS

Alegaciones

Anexos:
Nombre: Antonio.Souviron.Tranvia.Velez.pdf, Hash: Y1kzgEf0weR+HMTIyNKaLg==

Documentos y justificantes

Grupo 1 de 1
Nombre del fichero: Antonio.Souviron.Tranvia.Velez
Id alegación: 1

Documento firmado electrónicamente por el Tribunal de Cuentas.
Autenticidad verificable mediante Código Seguro de Verificación (CSV) en https://sede.tcu.es
CSV: 0101D7FF18.D7FF18_TR18VM.RHMMMCULXNXXKMAP

TRANVIA DE VELEZ-MALAGA.

ALEGACIONES AL ANTEPROYECTO DE INFORME DE FISCALIZACION.

TRIBUNAL DE CUENTAS.

C/ José Ortega y Gasset, 100.

28006 MADRID.

Málaga, 20 de abril 2017

Se me traslada por el Tribunal de Cuentas mediante correo certificado el Informe Previo sobre el Tranvía de Vélez-Málaga. Ha transcurrido bastante tiempo, estoy retirado de la política activa y no tengo en mi poder los expedientes de este complejo proyecto. No obstante, trataré de aportar algunas reflexiones al respecto, y por supuesto, estoy a las alegaciones más fundadas que pueda hacer el Ayuntamiento de Vélez-Málaga donde hay excelentes profesionales que participaron, estudiaron, analizaron e informaron la creación e implantación en el municipio del "Servicio Municipal de Transporte Público de pasajeros".

1. En primer lugar hay que destacar de que estamos ante un buen trabajo que analiza la evolución de este proyecto vanguardista en su momento en nuestro País. Cuando se está en la gestión de algo complejo y prolongado en el tiempo, es muy útil poder analizar con visión de conjunto y perspectiva lo realizado. Este estudio da esa visión por lo que su lectura me ha sido muy interesante.

2. Como bien se dice en el documento, los municipios mayores de 50.000 habitantes estaban ya por esa fecha obligados a sufragar un Servicio Municipal de Transportes. Aunque Vélez-Málaga tiene al menos 11 núcleos de población diferenciados y una población superior a los 50.000 habitantes, esto no ocurría y los ciudadanos/as se servían del Servicio de Transporte Interurbano dependiente de la Junta de Andalucía en ese momento, el cuál resultaba, a todas luces, insuficiente.

3. ¿Por qué no existía dicho transporte? Pues básicamente porque un Servicio Municipal de Transporte, es deficitario "per se". Los ciudadanos/as pagamos impuestos para con ellos sufragar servicios municipales en su totalidad o en parte. Al no existir, el Ayuntamiento no dedicaba recursos a este servicio.

4. Vélez-Málaga era por aquel 1996 después de la capital y de Marbella, el municipio más importante de la provincia de Málaga, pero tenía grandes problemas de vertebración, y especialmente, una gran crispación ciudadana por una fuerte polémica en torno a la segregación de Torre del Mar que hacía perder recursos y energías que podrían dedicase a cometidos más adecuados.

5. Al acceder a la Alcaldía en 1996, nos propusimos impulsar el diseño de un modelo participativo de ciudad que vertebrase el municipio. Creamos incluso un Foro Ciudadano para discutir esta y otras cuestiones. Yo pensaba y pienso que el Transporte Urbano no solo era una obligación por Ley sino además una necesidad que ayudaría a la vertebración ciudadana y del municipio, a mejorar la calidad de vida, las oportunidades de todo tipo y la sostenibilidad medioambiental y social en definitiva.

6. ¿Y qué tipo de transporte? Queríamos para la Vélez-Málaga lo mejor que se pudiera conseguir y toda Europa, por no hablar de otras zonas del Mundo, están plagadas de municipios grandes y pequeños con Tranvía. No sería ninguna locura que en España también se impulsase, donde también los hubo pero por problemas políticos en la época predemocrática que no son del lugar discutir ahora, fueron sustituidos por autobuses. Había que fabricar motores Pegaso y consumir derivados del petróleo.

7. Este tipo de infraestructura tranviaria o ferroviaria son costosas pero se amortizan con el tiempo pues son muy duraderas. Por ello, es un grave perjuicio cuando se ha construido dejarla perder. Y creo que este es el nudo de la cuestión que tratamos.

8. El Tranvía de Vélez-Málaga supuso desarrollar un proyecto muy complejo por ser una iniciativa innovadora. Cuando comenzó, en España sólo existía el tranvía de Bilbao y durante su desarrollo, se inauguró el de Barcelona. Fue el tercero en España y primero en Andalucía. Todos fuimos aprendiendo a medida que se desarrollaba. Por ello, hay que destacar la gran profesionalidad y rigor de todos los funcionarios públicos o profesionales externos a la administración, pero contratados para este fin, que participaron en esta iniciativa.

9. Con la perspectiva del tiempo, el hecho de no tener referentes e ir abriendo caminos, y por supuesto, la alta capacidad de análisis de este Tribunal de Cuentas, es lógico encontrar posibles errores en la tramitación, pero sin mala fe, y más cuestiones de forma que de fondo.

De todas las cuestiones o dudas jurídicas y/o técnicas planteadas supongo, por supuesto, que recibirá adecuada respuesta por parte del Ayuntamiento de Vélez-Málaga. Yo no soy técnico, ni fue mi cometido parecerlo, no tengo acceso a los expedientes y además hace tiempo que no tengo responsabilidades políticas. No obstante, sí debo hacer algunas manifestaciones.

Llama la atención por ejemplo:

1. El Tranvía de Vélez-Málaga es el que en España ha costado menos por kilómetro. Lo cuál supone una gestión óptima de los fondos públicos aplicados a esta iniciativa. Compárese con lo que han costado otras iniciativas similares.

2. La tarifa técnica siempre fue algo plenamente asumible por la administración sin que ello suponga un “agujero” en las arcas municipales. Sólo hay que ver que nunca excedió del 1% de las obligaciones presupuestarias del Ayuntamiento. Por supuesto que el Transporte Público es deficitario, y por supuesto que hay iniciativas más económicas

llegando incluso a lo que existía con anterioridad; es decir, la no existencia de Transporte Público Municipal. Pero el coste suponía algo plenamente asumible por las arcas municipales, que se ha disparado precisamente al suprimir este servicio y sustituirlo por autobuses. Así mismo, supone (y supuso) un coste muy por debajo de lo que en el mismo Vélez-Málaga alcanza otros servicios públicos de otra naturaleza que benefician a menos personas, aunque no por ello deban dejar de prestarse.

3. Debemos recordar que el Transporte Público es un Servicio Público que por su propia naturaleza es deficitario y debe sufragarse en parte con recursos públicos. Pero sólo hay que comparar lo que aportan al transporte público otros municipios y se está muy por debajo en todos los indicadores. No existe en España ciudades con servicio público de transportes de viajeros que no les supongan la necesidad de contribuir a cubrir el déficit de dichos servicios, incluso con aportaciones estatales y autonómicas en muchos casos. La rentabilidad de este servicio hay que medirla desde el punto de vista social, no solamente económico.

4. Existen aquí además problemas de gestión una vez que nosotros dejamos el gobierno municipal. No es lógico que en los años siguientes, en un municipio con crecimiento de población, los usuarios del transporte público no aumentasen sino que disminuyeran. Eso sin duda no es imputable a la existencia de una Servicio de Transporte Público en Vélez-Málaga sino a la gestión de dicho servicio que debería ir captando cada vez más pasajeros y no perderlos.

Hablamos de algo necesario como el transporte urbano y de una población creciente. Si cada año lo utilizan menos personas, no es que el transporte urbano no sea necesario, o de que no haya posibles usuarios, estamos hablando de otro asunto: mala gestión del servicio ¿con clara voluntad de deteriorarlo para justificar suprimirlo? Podría ser.

5. La conexión con el Hospital Comarcal era imprescindible pues había que unir los tres puntos de máxima afluencia: Vélez-Hospital-Torre del Mar. Además, los visitantes del Hospital Comarcal en un alto porcentaje necesitan transporte público accesible por discapacidad, enfermedad, edad tanto personas mayores como para acompañar a menores, etc.

6. Todos estos proyectos en Andalucía se han sacado adelante con convenios Ayuntamiento-Junta de Andalucía donde la infraestructura se sufragan entre ambas administraciones. En este caso de Vélez-Málaga conseguimos que la infraestructura íntegramente la pagase la Junta de Andalucía siendo un beneficio innegable para nuestro municipio. Este asunto creo que fue fruto de una buena gestión al servicio del municipio de Vélez-Málaga lo que supuso un ahorro económico muy importante.

Sin duda, una vez que otra administración invierte fondos públicos en un municipio para construir una infraestructura, es una grave irresponsabilidad, con infundados argumentos, dejar de utilizarla y perder y/o deteriorar dicha inversión.

7. Se alteró de forma torticera un Servicios de Transporte Municipal con el argumento de ser muy gravoso económicamente para el Ayuntamiento. Es cierto que todo Servicio Municipal de Transporte es deficitario, no es un “negocio” sino un servicio municipal. Pero el déficit estaba en cifras plenamente asumible (basta comparar lo que cuestan otros servicios municipales que atienden mucha menos población).

8. Y decimos torticera porque se “muta” la concesión sustituyendo el tranvía por autobuses mediante un servicio mucho más caro, con más déficit público y más beneficio para el concesionario, y no se saca a licitación eludiendo la Ley de Contratos del Sector Público sino que se le da “a dedo”, sin concurrencia, a quien había ganado un concurso para tranvía y no sólo de autobuses. Si se hubiera sacado a licitación el concurso de transporte únicamente con autobuses seguro, que habrían concurrido otras muchas empresas.

9. Hoy el Servicio Público de Transporte de Vélez-Málaga sin tranvías, con autobuses de ”segunda mano” es claramente peor y mucho más lesivo económicamente para el erario público según los datos que aporta el informe del Tribunal de Cuentas en cuestión.

10. No se ha estado manteniendo adecuadamente las instalaciones por lo que se ha deteriorado un patrimonio público costoso y que una vez en funcionamiento habría sido de vida operativa muy prolongada.

11. La realidad es que lamentablemente, en ocasiones, cuando accede al gobierno municipal un equipo político diferente al anterior, se esfuerza más que en gestionar los servicios públicos adecuadamente y desarrollar nuevas iniciativas, en tratar de “demostrar” que el anterior lo hacía muy mal. Se ha dejado perder una infraestructura muy costosa y beneficiosa con la idea de que era económicamente inasumible para el Ayuntamiento y que no tenía viajeros. Ni era inasumible (coste inferior al Transporte Publico en otros municipios, entre el 1-2% de las obligaciones anuales del Ayuntamiento, y ahora sin tranvía cuesta mucho más), ni no tenia viajeros, lo que se hizo fue desmotivar el uso del transporte público, porque un municipio donde aumenta la población no puede tener cada año menos usuarios del transporte publico, salvo que se desincentive este.

12. La tercera unidad estaba siempre prevista para cuando entrase en funcionamiento la segunda fase. Esta segunda fase era parte imprescindible, pues se trata de poder acercar el tranvía a la población de Vélez (con población de derecho más consolidada) para facilitar su acceso y captar más viajeros.

13. La estación terminal de la II Fase en la antigua estación ferroviaria de Vélez-Málaga se planteaba dentro del proyecto de reurbanización de esa zona para constituir una estación intermodal. Se consideraba no adecuada la por entonces, ya sustituida, estación de autobuses de Vélez-Málaga. Esta estación intermodal contaría con un amplio aparcamiento disuasorio para vehículos privados, y la convergencia de todos los demás transportes interurbanos y urbanos (autobuses, taxis, microbuses,…).

14. Las ciudades para ser sostenibles precisan apostar por la movilidad, menos vehículos privados, más zonas peatonales y transporte urbano, aunque eso cueste recursos económicos, se gana en calidad de vida y competitividad. A la larga sale mas rentable. Y las Administraciones Públicas deben apoyar estas iniciativas. También pueden prestarse los restantes servicios públicos de forma más barata pero de menor calidad: Limpieza, Recogida de Basura y su tratamiento, Deporte, Cultura, etc. ¿Podría existir Vélez-Málaga sin tratamiento de residuos sólidos urbanos? ¿Sin Museo de la Ciudad? etc., etc. Pues seguro que sí, pero no se cumpliría con la Ley ni se ofertaría a los ciudadanos lo que estos merecen. Pues igual, con el Transporte Público Urbano.

15. No es cierto que no existieran Estudios Previos, en posible que no aparezcan ahora, no lo sé, pero este fue un proyecto ampliamente debatido a todos los niveles ciudadanos, técnicos y políticos. Recuerdo que se realizaron hasta encuestas en la población para conocer mejor la movilidad existente y las demandas ciudadanas en este sentido. En el registro municipal seguro que se encontrarán los estudios, informes y demás documentación que generó la creación del servicio y la licitación pública del mismo.

16. No es cierto que no existieran los Estudios de Viabilidad Económica. Se ha dicho erróneamente que este proyecto no era viable porque es deficitario, ocultando que todos los servicios públicos son deficitarios por naturaleza, no son “negocios económicos” para la administración que para sufragarlos en su totalidad o en parte para ello tiene ingresos como los impuestos y otros.

17. En un principio se planteaba unir los núcleos de Vélez y Torre del Mar, pero pronto se comprobó que el sistema precisaba conectar el Hospital Comarcal de la Axarquía y atravesar el núcleo de Vélez hasta la zona norte para acercar el transporte a la población. Planteándose el intercambiador de transportes en la antigua estación de ferrocarril, ¡otro despropósito de otra época en que se perdió el Ferrocarril que conectaba Vélez-Málaga y Málaga por la costa!

18. Tanto la valoración de la indemnización por rescate de la concesión de transporte interurbana que discurría por el término municipal, como de las indemnizaciones por adquisición de terrenos, se acordaron y formalizaron por el órgano correspondiente y con los informes técnicos favorables por lo que a los mismos me remito. Puedo recordar que intervinieron numerosos y muy cualificados técnicos municipales y los estudios fueron exhaustivos. Al expediente me remito.

19. En resumen, se creó el Servicio Municipal de Transporte, se dotó de autobuses y una línea de Tranvía. Las obras de infraestructura fueron realizadas y pagadas por la Administración Autonómica. Y por razones estrictamente políticas se ha privado a la ciudadanía del uso a esta inversión pública. Hoy sin Tranvía en funcionamiento, la empresa concesionaria de los autobuses aunque se había presentado a un concurso de tranvías, ha conseguido mayor rentabilidad y al Ayuntamiento le resulta más caro siendo notablemente peor el servicio.

20. El problema a mi modesto entender no está en la construcción de una línea de tranvía en Vélez-Málaga sufragada por la Comunidad Autónoma y responsabilidad municipal sino en la destrucción posterior de la misma.

CONCLUSIONES:

Respondemos someramente, tras la anterior exposición a determinadas conclusiones del informe preliminar, en la seguridad de que cuestiones más jurídicas y/o técnicas tendrán adecuada respuesta por el Ayuntamiento de Vélez-Málaga como institución.

III.1.1ª

Por supuesto que se consideraron otros posibles medios de transporte y se optó por una línea de tranvía que uniera Torre del Mar, pasando por el Hospital Comarcal y el núcleo central de Vélez por ser los tres puntos con más demanda de pasajeros y pensando en el mejor servicio público posible.

Con la finalidad de favorecer la accesibilidad en el núcleo de Vélez se consideró la necesidad de una segunda fase que bordeando el casco por el Parque María Zambrano discurriera entre el casco consolidado y la zona de ensanche de la ciudad y llegase a la antigua estación del ferrocarril.

Desgraciadamente, Vélez-Málaga y toda la comarca de la Axarquía ya perdieron en su momento otra importantísima infraestructura como era el ferrocarril que unía con Málaga.

En la parada terminal de la II Fase se pensó constituir un intercambiador de transportes con amplio aparcamiento disuasorio para vehículos particulares y la confluencia con el tranvía de los otros medios de transportes urbanos e interurbanos.

No se trata de un gran proyecto de infraestructura sin sentido como autopistas radiales de Madrid o aeropuertos sin aviones. Se trataba de implantar el transporte urbano que Vélez necesitaba y además obligaba la Ley. Y se trataba de asumir un coste, como todo ayuntamiento que disfruta de Transporte Urbano, pero mucho menor que la gran mayoría de ayuntamientos españoles y plenamente asumible al suponer el 1% de los gastos en un presupuesto municipal superior a los 100 millones de euros.

III.1.2ª

La inversión que realizó la Junta de Andalucía fue fruto de una beneficiosa gestión para el municipio de Vélez-Málaga porque todos los tranvías y metros se construyen pagando una parte la comunidad autónoma y otra el ayuntamiento correspondiente, menos en este caso que lo pagó íntegramente la comunidad autónoma.

La cifra de 19.061.884,73 € supone haber gestionado los fondos públicos de la mejor manera posible, pues es el coste por kilómetro más barato de todos los tranvías, y no digamos metros, construidos en Andalucía y el resto de España.

Hace referencia al informe del Secretario Municipal sobre nulidad de la firma de la adenda al segundo convenio. Aunque el mismo informe indica que fue posteriormente ratificado por el Pleno Municipal. Debo hacer constar que es habitual firmar convenios o adendas por los responsables de distintas administraciones tras la negociación de los mismos, con los informes técnicos necesarios previos y el respaldo político tras ser debatido en el seno de la corporación como era el caso. Una vez firmado el convenio o adenda entre administraciones se somete al Pleno Municipal para su ratificación o su rechazo, y es cuando entra en vigor. También se puede disponer del texto previamente, aprobarlo en Pleno y autorizar al Alcalde. Pero tan válido es un camino como el otro.

III.1.4º. y III.1.12ª.

La adquisición de los terrenos se realizó según los informes técnicos correspondientes y en este sentido me remito a lo que pueda alegar el Ayuntamiento de Vélez-Málaga. Solo reiterar aquí la profesionalidad y buen hacer de todos los intervinientes.

Igualmente, la indemnización por el rescate de la línea de autobuses entre Vélez y Torre del Mar se calculó por lo técnicos municipales sin que en su momento hubiese objeciones a la misma. Igual que en el párrafo anterior, me remito a lo que el Ayuntamiento alegue pues ha transcurrido mucho tiempo y todos los documentos deben obrar en el Archivo Municipal.

III.2.16ª.

Este apartado es sumamente demostrativo del trasfondo de este asunto.

El coste del Servicio Público de Transporte mejor posible, con tres líneas de autobuses y una línea de tranvías modernos, 100% plataforma baja, máxima accesibilidad, ecológicos, cómodos, seguros, etc. costó 12.491.551,33 € durante seis años.

El 38% fueron cobros directos de los usuarios y el 62% aportado por el Ayuntamiento.

Es decir, 1.290.793,63 € al año para un presupuesto municipal de más de 100 millones de euros al año.

Y esto desincentivando permanentemente a la población con un falso debate y no gestionándolo adecuadamente. Con un descenso de viajeros cuando la población aumentó. Incomprensible.

Decir que el Tranvía era la ruina de Vélez-Málaga es un despropósito y suprimirlo un despilfarro de fondos públicos sin sentido y muy grave.

Pero si hay alguna duda, el siguiente apartado del Informe lo aclara.

III.2.21ª.

Desde que se suprimió el servicio de tranvía en junio de 2012 hasta diciembre 2014, el coste del Servicio Municipal de Transportes ha sido de 4.802.360,76.

Es decir, sin tranvía, el coste del servicio ha sido 1.920.944,3 € anuales. Mucho más que con el tranvía funcionando. Exactamente 630.150,67€ más cada año.

Luego parece que el problema de Vélez-Málaga no es lo que costaba el Servicio Municipal de Transporte que dejamos en 2007 próximo al nivel de equilibrio y fue progresivamente bajando en usuarios, de forma intencionada porque se buscaba crear el clima político para su supresión a pesar de que sin él ahora todo cuesta más.

Por tanto, consideramos que en el asunto del Tranvía de Vélez-Málaga, la cuestión no debería ser por qué se puso, sino por qué se suprimió.

Se puso porque era necesario cumplir la Ley creando el Servicio Municipal de Transporte y se consiguió apoyo financiero y de gestión de la Junta de Andalucía para instalar el primer tranvía de Andalucía en Vélez-Málaga. Y el coste para el Ayuntamiento era algo plenamente asumible dentro de su presupuesto municipal y teniendo en cuenta el beneficio que dicho servicio supone para la movilidad de las personas, la cohesión de la ciudad, las oportunidades de todo tipo y la sostenibilidad medioambiental.

Y se quitó tras unos años de ir creando el clima, el falso debate del “tranvía sin viajeros” y “esto es la ruina”. Cuando la población crecía y si no había más viajeros no era porque no había personas o necesidad de transporte público. Y tras ello, se suprimió. A quien había ganado un concurso para explotar un tranvía, posteriormente, sin concurrencia pública y subiéndole los beneficios se le concedió una línea de autobuses. Y ahora todo cuesta más y es mucho peor el servicio.

Y además estamos sin tranvía.

Antonio Souviron Rodríguez
Alcalde de Vélez-Málaga de 1996 a 2007.