

TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 1.242

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

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 noviembre de 2017, el **Informe de Fiscalización del desarrollo, mantenimiento y gestión del tranvía de Jaén** 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 Jaén, según lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN 11

I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR 11

I.2. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL 12

I.3. OBJETIVOS Y PROCEDIMIENTO DE LA FISCALIZACIÓN 12

I.4. MARCO NORMATIVO 13

I.5. TRÁMITE DE ALEGACIONES 14

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN 15

II.1. CONTRATOS PARA LA CONSTRUCCIÓN, INSTALACIÓN, PUESTA EN EXPLOTACIÓN Y MANTENIMIENTO DEL TRANVÍA 16

II.1.1. Planificación del tranvía 16

II.1.2. Construcción e instalación del tranvía 20

II.1.3. Adquisición del material móvil del sistema tranviario 49

II.1.4. Vigilancia de cocheras y material móvil y mantenimiento de instalaciones eléctricas 52

II.1.5. Actuaciones para la explotación del tranvía 57

II.1.6. Total facturado a la Administración por los contratos celebrados para la construcción, instalación y explotación del tranvía 66

II.1.7. Hechos posteriores 67

II.2. REPERCUSIÓN SOBRE LAS HACIENDAS DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA Y DEL AYUNTAMIENTO DE LOS COMPROMISOS ADQUIRIDOS EN RELACIÓN CON LA IMPLANTACIÓN, PUESTA EN EXPLOTACIÓN Y MANTENIMIENTO DEL TRANVÍA DE JAÉN, ASÍ COMO LOS GASTOS DERIVADOS DE SU INACTIVIDAD68

II.2.1. Hacienda autonómica 71

II.2.2. Hacienda municipal 76

III. CONCLUSIONES 89

IV. RECOMENDACIONES 107

ALEGACIONES FORMULADAS

RELACIÓN DE ABREVIATURAS, SÍMBOLOS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AOPJA	Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía
CFV	Consejería de Fomento y Vivienda
COPT	Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía
COPV	Consejería de Obras Públicas y Vivienda
FFJA	Ferrocarriles de la Junta de Andalucía
FGC	Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
LOTUMVA	Ley de Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros en Andalucía
LSFA	Ley de Servicios Ferroviarios de Andalucía
LCSP	Ley de Contratos del Sector Público
LFTCu	Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas
LGS	Ley General de Subvenciones
LRBRL	Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local
LRJCA	Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa
PCAP	Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares
PISTA	Plan de Infraestructuras para la Sostenibilidad del Transporte en Andalucía
PPT	Pliego de Prescripciones Técnicas
RGLCAP	Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas
SAE	Sistema de Asistencia a la Explotación
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TRLCAP	Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas
TRLCSP	Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público
TRLRHL	Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales
UTE	Unión Temporal de Empresas

RELACIÓN DE CUADROS

Cuadro 1 Contratos y convenios celebrados por FFJA para la construcción e instalación del tranvía de Jaén, con detalle de la correspondiente atribución por la COPT 22
Cuadro 2 Presupuesto del proyecto constructivo 26
Cuadro 3 Obras del tranvía. Presupuesto final adjudicado 30
Cuadro 4 Obras del tranvía. Modificaciones del contrato 33
Cuadro 5 Actuaciones para la construcción y adaptación de las futuras sedes de la policía local de Jaén 42
Cuadro 6 Contratos celebrados por el Ayuntamiento de Jaén 43
Cuadro 7 Actuaciones para la actividad arqueológica preventiva en el solar del nuevo edificio de la policía local y adaptación de edificios para distintas dependencias de policía local 44
Cuadro 8 Contratos de servicios de vigilancia 53
Cuadro 9 Total facturado a FFJA y al Ayuntamiento de Jaén por los contratos celebrados para la construcción, instalación y explotación del tranvía 67
Cuadro 10 Costes netos incurridos por la Administración hasta el 31 de diciembre de 2014 por la implantación, puesta en explotación y mantenimiento del tranvía, así como los derivados de su inactividad 70
Cuadro 11 Gastos generales de FFJA financiados por la COPT 73
Cuadro 12 Fechas de aprobación de los presupuestos y de su liquidación. Ejercicios 2008 a 2014 77
Cuadro 13 Principales magnitudes presupuestarias y financieras. Ejercicios 2008 a 2014 78
Cuadro 14 Obligaciones de actuaciones relacionadas con el traslado de la sede de la policía local reconocidas sin atender al principio de anualidad presupuestaria 80
Cuadro 15 Actuaciones no destinadas al cumplimiento de la finalidad de la subvención extraordinaria para el traslado de la policía local 82
Cuadro 16 Obligaciones de otras actuaciones relacionadas con el tranvía reconocidas sin atender al principio de anualidad presupuestaria 87

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 por las entidades locales, según el artículo 85 de la LRBRL, bien mediante gestión directa, 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 que se demanden 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.

La Junta de Andalucía y el Ayuntamiento de Jaén celebraron convenios en virtud de los cuales la primera se comprometía a construir con cargo a sus presupuestos las infraestructuras e instalaciones del tranvía y el Ayuntamiento a adquirir el material móvil y a poner en explotación el servicio.

El acta de comprobación de replanteo por la que se dio comienzo a la obra tranviaria se expidió el 22 de abril de 2009, recibiéndose el 18 de abril de 2011 por parte de la Junta de Andalucía. En esta fecha se llevó, asimismo, a cabo la entrega de la infraestructura del sistema tranviario y su flota de trenes ligeros al Ayuntamiento de Jaén.

El servicio de tranvía funcionó en período de pruebas con pasajeros (pruebas en blanco) del 3 al 19 de mayo de 2011. Estando estas pruebas en marcha, la empresa concesionaria del servicio público de transporte en el municipio de Jaén interpuso recurso contencioso-administrativo por la prestación del servicio público tranviario de forma gratuita por la competencia desleal que suponía para el transporte urbano de viajeros en autobús. Mediante Auto de 18 de mayo de 2011, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de Jaén acordó, como medida cautelar, la suspensión de la gratuidad de este servicio, la cual fue ratificada el 8 de junio de 2011.

Con posterioridad se realizaron otras pruebas para la puesta en marcha del sistema tranviario, sin que el mismo se haya llegado a explotar comercialmente.

I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR

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 Jaén"*. Esta fiscalización, ya en curso, se incorporó a los Programas sucesivos.

I.2. ÁMBITOS SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL

El ámbito objetivo de la fiscalización viene constituido por los expedientes de contratación pública formalizados –incluidas las incidencias producidas en su ejecución–, así como los ingresos y gastos relacionados con la construcción, instalación, mantenimiento y puesta en funcionamiento del tranvía de Jaén y otros posibles gastos derivados del desistimiento de la explotación comercial del mismo.

El ámbito subjetivo abarca al Ayuntamiento de Jaén, 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 construcción e instalación del citado tranvía, en concreto, la Consejería de Obras Públicas y Transportes (COPT) –posteriormente Consejería de Obras Públicas y Vivienda (COPV) y, en la actualidad, Consejería de Fomento y Vivienda (CFV)–, así como el Ente Público Ferrocarriles de la Junta de Andalucía (FFJA) –actualmente, la Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía (AOPJA)–, adscrito a la COPT.

El *Ente Público de Gestión de Ferrocarriles Andaluces* fue creado por el artículo 30 de la Ley 2/2003, de 12 de mayo, de Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros en Andalucía, adscribiéndolo 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 de Andalucía 5/1983, de 19 de julio, General de la Hacienda Pública, es decir, de ente público sujeto al Derecho privado.

La Ley 9/2006, de 26 de diciembre, de Servicios Ferroviarios de Andalucía (LSFA), 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 recogidas 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"*.

El ámbito temporal de la presente fiscalización se extiende desde 2008, ejercicio en el que se inician las actuaciones preparatorias encaminadas a la construcción y explotación del tranvía de Jaén, 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.

I.3. OBJETIVOS Y PROCEDIMIENTO DE LA FISCALIZACIÓN

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 relacionados con la construcción e instalación 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 Jaén y de la Junta de Andalucía de las actuaciones llevadas a cabo para la puesta en marcha del tranvía, así como los posibles gastos que se pudieran derivar de la inactividad del mismo.

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.

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 facilitado al Tribunal de Cuentas los documentos y antecedentes relativos a la construcción, implantación y mantenimiento de la línea tranviaria solicitados, excepto aquellos respecto de los que han manifestado no disponer. En cada Epígrafe del Informe se indica la documentación pedida por este Tribunal de Cuentas con que no se ha podido contar.

En ocasiones ha resultado complejo el proceso de obtención de información, al no disponer las entidades fiscalizadas de expedientes estructurados y ordenados que comprendieran el conjunto de actuaciones llevadas a cabo en relación con el tranvía, así como de 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.4. 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:

Normativa estatal

- Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955.

- 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.

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

- Reglamento de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre.

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

- 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).

- Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS).

- Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario.

- Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (TRLRHL).

- Reglamento del Sector Ferroviario, aprobado por Real Decreto 2387/2004, de 30 de diciembre.

- Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (LCSP).

- Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011.

Normativa autonómica

- Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Andalucía.

- Ley General 5/1983, de 19 de julio, de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

- Ley 2/2003, de 12 de mayo, de Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros en Andalucía (LOTUMVA).

- Ley 9/2006, de 26 de diciembre, de Servicios Ferroviarios de 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.

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

- Decreto-ley de Andalucía 5/2010, de 27 de julio, de Medidas Urgentes de Reordenación del Sector Público.

I.5. TRÁMITE DE ALEGACIONES

En cumplimiento del artículo 44.1 de la LFTCu, el Anteproyecto de Informe se remitió al Alcalde del Ayuntamiento de Jaén y al Consejero de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía en su doble condición de tal y de Presidente de la AOPJA, 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 –dos exalcaldes del

Ayuntamiento de Jaén y siete exconsejeros y expresidentes de las entidades de la Junta de Andalucía-[1].

También se han remitido al representante de la empresa pública Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya las referencias a esa entidad que se realizan en el Anteproyecto de Informe.

El Alcalde del Ayuntamiento de Jaén, uno de los exalcaldes del municipio, el Consejero de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía y dos 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 -FFJA y AOPJA-, 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 Jaén, de los dos exalcaldes del municipio durante el periodo fiscalizado, del Consejero de Fomento y Vivienda y Presidente de la AOPJA y de cuatro exconsejeros y expresidentes de las entidades de la Junta de Andalucía cuyas actuaciones relativas al tranvía se han fiscalizado. Tres exconsejeros se remiten a las alegaciones formuladas por el Consejero actual. Además, otro de los exconsejeros de la Junta de Andalucía, que también se remite en su escrito a las alegaciones formuladas por el Consejero actual, presentó sus alegaciones fuera de plazo.

Igualmente, se recibió escrito del Presidente de Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya en el que se indica que no realizaba ninguna observación en relación con los aspectos del Anteproyecto de Informe que afectaban a esa entidad.

Todas las alegaciones, así como la documentación adjunta aportada, han sido objeto del oportuno tratamiento, dando lugar a las modificaciones y precisiones en el Informe de Fiscalización 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 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 Informe; o que plantean opiniones sin soporte documental o normativo.

En los siguientes Subapartados de este Informe de Fiscalización se recoge el resultado definitivo de la fiscalización.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

Los resultados de la fiscalización, que se exponen en este apartado, se estructuran en dos subapartados, en correspondencia con cada uno de los objetivos de la fiscalización. En todo caso, y 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

[1] La que fuera Alcaldesa del Ayuntamiento de Jaén desde el inicio del periodo fiscalizado hasta junio de 2011 indica en su escrito de alegaciones que el Anteproyecto de Informe al que ha tenido acceso era incompleto, faltando párrafos que, aunque no sean fruto de su mandato, sí se requerirían para el seguimiento coherente del documento. Debe señalarse al respecto que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 44.1 de la LFTCu y en la Norma de Procedimiento número 55 de las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, de 23 de diciembre de 2013, se han remitido a cada destinatario los apartados o epígrafes del Anteproyecto que se refieren a la gestión de la entidad de la que cada uno de ellos hubiera ostentado su representación legal durante el periodo fiscalizado. Por tanto, no han sido objeto de remisión a la alegante los resultados de fiscalización referidos a la gestión realizada por las entidades fiscalizadas distintas de aquella de la que fue titular, siendo así que las alegaciones que pudiera presentar únicamente podrían referirse a la gestión de la entidad concreta por la que se le concede el trámite de alegaciones.

temporalmente–, sólo una consideración conjunta e interrelacionada de ambos permite obtener una perspectiva integral de los resultados de la fiscalización.

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

II.1.1. Planificación del tranvía

II.1.1.1. ESTUDIOS PREVIOS

El Plan Director de Infraestructuras de Andalucía 1997-2007, aprobado mediante Decreto de la Junta de Andalucía 108/1999 de 11 de mayo, al referirse a la especial intensidad del uso del transporte por carretera en Andalucía, preveía que los sistemas de tranvías y metros ligeros tenían posibilidades de implantación, especialmente, en las aglomeraciones urbanas de Málaga, Sevilla y Bahía de Cádiz. En relación con Jaén, dicho Plan hacía mención a la realización de actuaciones de mejora de conexiones de largo recorrido por carretera y ferrocarril, incluyendo, entre otros, estaciones de autobuses y ferrocarriles, sin que se contemplara como alternativa la construcción de un tranvía en esa ciudad.

Casi una década después, la Junta elaboró el Plan de Infraestructuras para la Sostenibilidad del Transporte en Andalucía (PISTA) 2007-2013, aprobado por Decreto 457/2008, de 16 de septiembre, entre cuyos objetivos se contemplaba el de incrementar la participación del transporte público en los repartos modales metropolitanos, ampliando la oferta de transporte ferroviario (servicios de cercanías, metros y tranvías…). Entre las medidas previstas para lograrlo se encontraba la de ejecutar actuaciones de creación de líneas de metro y tranvía en la Bahía de Cádiz-Jerez, Málaga, Granada y Sevilla. Asimismo, se incluía la de apoyar la creación de redes de tranvías urbanos, entre otras, en Jaén, sin precisar el alcance de dicho apoyo.

No consta en la Junta de Andalucía ni en el Ayuntamiento de Jaén la existencia de antecedentes, ni que se llevaran a cabo estudios previos sobre las necesidades de transporte colectivo de viajeros en la ciudad de Jaén; tampoco que se realizaran informes en los que se comparara el transporte tranviario 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, estéticos, teniendo en cuenta, en particular, la inamovilidad distintiva del 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[2]. 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 la decisión sobre su selección se

[2] El actual Consejero de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía alega que el tranvía de Jaén resultó de una decisión nacida en el Ayuntamiento de Jaén y no en la Junta de Andalucía. Añade que no se trató de una decisión aislada, sino de la plasmación de una política generalizada a favor de medios de transporte sostenibles, remitiéndose, entre otros documentos, al PISTA.

Debe indicarse respecto de esta alegación que, como se señala en el Proyecto de Informe, no se ha acreditado que se dejara constancia en escrito o informe alguno de las razones que sirvieran para motivar la elección del tranvía en el municipio de Jaén, 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. Por otra parte, ha de añadirse que el PISTA no concretó el alcance del apoyo de la Junta a la creación de redes de tranvías urbanos en Jaén, ni en él se incluían las razones que servirían de fundamento a la intervención de aquella en la implantación del tranvía en esa ciudad.

adopte razonadamente en función de un estudio de las alternativas existentes a efectos de valorar aquella que sea más favorable y viable[3].

La primera actuación que consta a este Tribunal de Cuentas en relación con el tranvía de Jaén se corresponde con la Resolución de 30 de octubre de 2007, por la que la COPT atribuyó a FFJA la ejecución de las acciones necesarias para el estudio del trazado y del proyecto de construcción de dicho tranvía. En aplicación de esta Resolución, FFJA inició la tramitación del expediente para la redacción del proyecto constructivo y el estudio de alternativas, estando entre las prestaciones que constituían su objeto la elaboración de un estudio de demanda y alternativas, además de un estudio de viabilidad. En consecuencia, los estudios realizados sobre el sistema tranviario en ejecución del contrato se llevaron a cabo cuando la decisión de ejecución de la obra ya se había adoptado, por lo que no constituían instrumentos de análisis y planificación del nuevo servicio de transporte.

Con posterioridad a tales actuaciones y a que se publicitara en los correspondientes anuncios oficiales la licitación del contrato de redacción del proyecto constructivo y del estudio de alternativas, la COPT y el Ayuntamiento de Jaén suscribieron, el 12 de enero de 2008, un convenio en el que se declaraba que ambas Administraciones coincidían en el propósito de potenciar el uso del transporte público en la ciudad de Jaén. El mismo disponía que para ello era necesario contar con modos de transporte cuyas características de capacidad, rapidez y limpieza medioambiental proporcionasen a los ciudadanos una alternativa de calidad al uso del vehículo privado. Asimismo, añadía que el Ayuntamiento de Jaén apreciaba la necesidad de implantar un transporte ferroviario en superficie, el tranvía, que viniese a completar la red de ferrocarril metropolitano y el transporte público de autobús, sin que se hicieran otras apreciaciones ni se aportara fundamentación.

En dicho convenio se indicaba que la COPT, a petición del Ayuntamiento, se comprometía a redactar los documentos técnicos necesarios que analizaran la viabilidad constructiva de la infraestructura y la demanda existente para este servicio. Esta actuación evidenciaba que no se habían considerado ni valorado la viabilidad del servicio ni la existencia de demanda suficiente para el mismo.

En consecuencia, la implantación del tranvía en la ciudad de Jaén careció de la necesaria planificación, de la elaboración de un previo estudio de viabilidad y de una evaluación de alternativas que pudieran orientar y fundamentar la toma de decisiones, lo que no podía suplirse por trabajos realizados con posterioridad, una vez adoptado el acuerdo de establecer el tranvía, ya que cualesquiera estudios posteriores quedaban limitados a ejecutar esa decisión y no a informarla, valorarla y sustentarla.

II.1.1.2. CONVENIOS DE COLABORACIÓN

Como se ha indicado, el 12 de enero de 2008 la COPT y el Ayuntamiento de Jaén formalizaron un convenio de colaboración. En él la COPT, en representación de la Junta de Andalucía, asumía la redacción de los estudios informativos y/o proyectos de construcción y se obligaba a participar en la financiación de la obra, si bien se posponía la fijación de la cuantía de dicha participación hasta la aprobación del proyecto constructivo. El Ayuntamiento, por su parte, se comprometía a construir las infraestructuras e instalaciones, a llevar a cabo la inspección y dirección de la obra, al suministro del material móvil, así como al mantenimiento y la explotación del servicio público de transporte en tranvía.

[3] El que fuera Alcalde del Ayuntamiento de Jaén en el periodo comprendido entre junio de 2011 y noviembre de 2015 aporta, en el trámite de alegaciones, unos informes emitidos por el Jefe del Negociado de Transportes, el Concejal Delegado de Seguridad Ciudadana, Tráfico y Transportes, el Jefe del Servicio de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamentos y el Intendente Mayor-Jefe del Cuerpo de Policía Local, en los que declaran que no fueron consultados sobre el tranvía con anterioridad a la redacción del proyecto de obras, lo que pone de manifiesto que la decisión de implantar el tranvía en Jaén se adoptó sin que informaran previamente los técnicos municipales.

El 7 de julio del mismo año se suscribió un protocolo de colaboración entre la COPT, la Consejería de Gobernación, ambas de la Junta de Andalucía, y el Ayuntamiento de Jaén, para la realización de actuaciones en relación con la puesta en funcionamiento del sistema tranviario de la localidad, y para la creación y reforma de nuevas sedes para la policía local de dicha ciudad. Las entidades firmantes se comprometieron en el referido protocolo de colaboración, además de a la construcción y adaptación de las futuras sedes de la policía, a la preparación del solar para la próxima construcción de las cocheras del tranvía, cuya ejecución se estimó en un importe total de 9.059.800,70 euros. De esta cuantía, el Ayuntamiento aportaría 907.600 euros, la Consejería de Gobernación, 1.800.000 euros y la COPT 6.352.200,70 euros.

Ya el *estudio de alternativas del tranvía*, elaborado por el adjudicatario del contrato para la redacción del proyecto constructivo y del estudio de trazado del tranvía, como parte de las prestaciones objeto del mismo, preveía la necesidad de disponer de 15.000 m^2 de terrenos para la construcción de las cocheras, considerándose idóneos los que estaban ocupados por la sede de la policía local, por lo que se hacía necesario disponer de los mismos, con el correlativo traslado de las dependencias de la policía a otras sedes. Este estudio se sometió a información pública el 4 de julio, esto es, antes de que las Administraciones intervinientes suscribieran el referido protocolo de colaboración, el día 7 de ese mismo mes, por el que se comprometieron a realizar las actuaciones necesarias para la construcción de las cocheras.

El 17 de diciembre de 2008 se suscribió un nuevo convenio entre la COPT, la Consejería de Gobernación y el Ayuntamiento de Jaén[4], que sustituyó al firmado en enero de ese año. En este nuevo convenio, que modificaba los términos del convenio al que sustituía, la colaboración de la Junta de Andalucía se concretaba en realizar, a través de FFJA, todas las actuaciones necesarias para la ejecución de las obras del tranvía y su financiación, la realización de la inspección y dirección de las mismas, así como en financiar dichas obras. El Ayuntamiento de Jaén, por su parte, se obligaba a la adquisición de las unidades móviles, a financiar los incrementos de presupuestos de las obras resultantes de modificaciones al proyecto aprobado que se realizaran a su solicitud, así como al mantenimiento y conservación de las infraestructuras y la explotación del servicio. La dirección de obras se financiaría al 50%. Asimismo, se preveía que la COPT otorgaría una subvención excepcional al Ayuntamiento para la ejecución de los talleres y cocheras y el traslado de la sede de la policía local de Jaén, por importe de 8.152.200 euros, que representaba un 89,98% del presupuesto total de los 9.059.800,70 euros de la inversión prevista, siendo el importe restante de cuenta del Ayuntamiento.

Las condiciones acordadas en el convenio de diciembre de 2008 se modificaron mediante adenda de 20 de mayo de 2010, en la que se indicaba la necesidad de reforzar la colaboración entre las partes para lograr la efectiva implantación del sistema tranviario, asumiendo la COPV mayor protagonismo y esfuerzo para hacer viable su financiación. Conforme a lo acordado, la Administración autonómica, a través de FFJA, se subrogaba en las obligaciones económicas resultantes del contrato de suministro del material móvil. En la adenda se señalaba que, a dicha fecha, el Ayuntamiento había adjudicado el contrato de suministro de trenes en la modalidad de arrendamiento financiero con opción de compra a diecisiete años junto con su mantenimiento, de modo que FFJA suscribiría con el adjudicatario el contrato de suministro, mientras que el Ayuntamiento formalizaría un contrato de mantenimiento, ambos sometidos a los términos de los pliegos y de la oferta seleccionada. El Ayuntamiento de Jaén, por su parte, se obligaba a satisfacer a FFJA la cantidad de 76.160 euros, IVA excluido, al mes, equivalente a las cuotas de arrendamiento previstas en la oferta adjudicataria, así como a suscribir el contrato de mantenimiento.

Los convenios, el protocolo y la adenda anteriormente referidos mencionaban la normativa que amparaba su celebración por las entidades intervinientes: respecto de la Junta de Andalucía, se citaba el Estatuto de Autonomía de Andalucía, la LOTUMVA y la LSFA; en cuanto al Ayuntamiento, la LRBRL.

[4] El día anterior se había iniciado el expediente de contratación de las obras por parte de FFJA.

El Estatuto de Autonomía establece, en su artículo 64.1, referido a los "*Transportes y comunicaciones",* que corresponde en exclusiva a la Comunidad Autónoma la competencia sobre *: (1.ª) Red viaria de Andalucía, integrada por ferrocarriles, (…) cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en territorio andaluz, (…) (3.ª) Transportes terrestres de personas y mercancías por carretera, ferrocarril, (…) cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en territorio andaluz, con independencia de la titularidad de la infraestructura sobre la que se desarrolle*". El artículo 56.7 de ese mismo texto legal declara que se atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de planificación, construcción y financiación de las obras públicas en el ámbito de la Comunidad, siempre que no estuvieran declaradas de interés general por el Estado.

Por su parte, la LRBRL, en la redacción vigente a la fecha en la que se suscribieron los convenios, disponía, en el artículo 25.2.ll), la competencia municipal en el transporte público de viajeros y, en el artículo 26.1.d), imponía la obligación de prestar el servicio de transporte colectivo urbano de viajeros por parte de los municipios de más de 50.000 habitantes.

El encaje de los respectivos ámbitos competenciales de la Junta de Andalucía y los municipios de la comunidad autónoma en dicha materia se lleva a cabo en la LOTUMVA, que se refiere, en particular, al transporte mediante ferrocarril urbano. Su artículo 4 recoge, en su apartado primero, la competencia de los municipios en los servicios urbanos de transporte público de viajeros que discurran íntegramente por su territorio. El apartado dos del artículo, por su parte, prevé que, cuando los servicios urbanos afecten a intereses públicos que trasciendan a los puramente municipales o puedan servir a la satisfacción de necesidades de transporte metropolitano, esas competencias deberán ejercerse en coordinación con las Administraciones y entidades de ámbito territorial superior. Particularmente, el apartado tres del repetido artículo atribuye a la comunidad autónoma, entre otras, las siguientes competencias: "*c) la declaración de los transportes de interés metropolitano (…) d) la planificación, ordenación y gestión de los servicios e infraestructuras de transporte mediante ferrocarril metropolitano, entendido como modo de transporte, declarados de interés metropolitano*". La LSFA, citada en los convenios, al definir en su artículo primero los transportes por ferrocarril competencia de la Junta de Andalucía como objeto de la Ley, menciona los tranvías y los ferrocarriles de interés metropolitano, remitiendo expresamente su regulación a lo dispuesto en la LOTUMVA.

La articulación de la declaración del interés metropolitano de un sistema de transporte urbano se regula en la LOTUMVA, que prevé, en su artículo 13, apartados 2 y 3, que ha de ser el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía el que declare, tanto la delimitación territorial del ámbito metropolitano como la declaración del interés metropolitano. Adicionalmente, el capítulo I del título III de la citada Ley de Andalucía regula los Planes de Transporte Metropolitano, que deben instrumentar "*la ordenación y coordinación de los transportes*" en cada ámbito metropolitano, definiendo "*el sistema de transporte en el ámbito metropolitano"* y realizando *"las previsiones necesarias para su gestión y financiación*" (artículo 19 de la LOTUMVA).

En el caso del tranvía de Jaén, aun cuando el convenio de 12 de enero de 2008 señaló que la participación de la Junta de Andalucía en el desarrollo de la infraestructura tranviaria se basaba en el *"apoyo al desarrollo de sistemas de transporte metropolitano y su relación con el urbano",* no se emitió por la Junta la correspondiente declaración de interés metropolitano en relación con el tranvía, ni se elaboró el Plan de Transporte Metropolitano en el que, entre otros aspectos, se analizara la demanda y oferta de transporte y se delimitaran los municipios que integrarían el ámbito metropolitano afectado por el tranvía.

Como se ha indicado en este Subepígrafe, en el convenio de 12 de enero de 2008, así como también en los sucesivos suscritos, se aludía al propósito de ambas Administraciones –Junta de Andalucía y Ayuntamiento de Jaén– de potenciar el uso del transporte público en esa localidad como elemento clave para conseguir que los ciudadanos disfrutasen del más alto grado de movilidad, de un modo eficaz y sostenible, así como a la participación de la Junta para apoyar el desarrollo de sistemas de transportes metropolitanos y sostenibles. Sin embargo, ni en los convenios ni en ningún otro acuerdo o informe se motivó suficientemente la participación de la

Junta de Andalucía en la ejecución y completa financiación de la obra tranviaria de Jaén, 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[5].

Por otra parte, la firma por la Alcaldesa del Ayuntamiento de Jaén del protocolo de colaboración, de los convenios y de la adenda anteriormente referidos se realizó sin autorización del Pleno municipal, lo que hubiera procedido. Según consta en las actas de dicho órgano, de 22 de abril y de 27 de noviembre de 2008, en dichas sesiones se informó a los Concejales sobre el convenio que se había suscrito en enero de 2008 y sobre el proyecto de convenio que se iba a firmar en diciembre de este mismo año, respectivamente, pero, en ninguno de los casos, se tomó acuerdo por el Pleno del Ayuntamiento al respecto, argumentando la Alcaldesa –siguiendo el criterio mantenido en un informe de la Secretaría municipal– que a ella le correspondía la firma de los convenios, de acuerdo con el artículo 21.1. s) de la LRBRL que atribuye al Alcalde "*las demás* (competencias) *que expresamente le atribuyan las leyes y aquellas que la legislación del Estado o de las comunidades autónomas asignen al municipio y no atribuyan a otros órganos municipales".*

Debe tenerse en cuenta en relación con esta cuestión que con la firma de esos convenios se perseguía la implantación de un servicio público municipal que iba a tener un impacto en la ordenación urbana de la ciudad y que en ellos el Ayuntamiento asumía una serie de compromisos, tales como la ejecución de obras y la adquisición de material móvil, que, por su cuantía –que se detalla en el epígrafe siguiente–, debía adoptar el Pleno municipal de conformidad con la Disposición Adicional 2ª.2 de la LCSP, por lo que hubiera sido precisa la referida autorización de este.

II.1.2. Construcción e instalación del tranvía

Como se ha señalado en el Subepígrafe anterior, en el convenio de 17 de diciembre de 2008 se dispuso que FFJA debía ejecutar las obras del tranvía de Jaén, incluyendo la inspección y dirección de las mismas. Por su parte, el Ayuntamiento había de realizar las actuaciones necesarias para la construcción y adaptación de la futura sede de la policía local así, como preparar los terrenos para la construcción de los talleres y cocheras.

Se analizan en este Epígrafe del Informe las actuaciones efectuadas por ambas entidades para la construcción e instalación del tranvía.

II.1.2.1. ACTUACIONES PREVIAS LLEVADAS A CABO POR LA COPT

La gestión de las actuaciones necesarias para la construcción e instalación del tranvía de Jaén se fue atribuyendo por la COPT a FFJA[6], en atención a sus competencias –como responsable, entre otras cuestiones, de los proyectos y la ejecución de obras ferroviarias que la COPT le

[5] El actual Consejero de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía fundamenta la participación de la Junta en la implantación del tranvía de Jaén, en la colaboración interadministrativa regulada en los artículos 55 y 57 de la LRBRL y en que se consideró de interés general la firma del conjunto de convenios de colaboración con el Ayuntamiento de Jaén.

En las alegaciones formuladas no se ha acreditado que se dejara constancia en escrito o informe alguno 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 Jaén, 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 y no se declaró de interés metropolitano, por lo que lo alegado no desvirtúa lo indicado en el Proyecto de Informe de Fiscalización.

[6] La creación de la AOPJA, sucesora de FFJA, tuvo lugar cuando estaban finalizando las obras del tranvía, por lo que esta tuvo participación únicamente en su ejecución y liquidación finales, incluidas las incidencias posteriores.

encomendara–, y conforme a lo previsto en sus Estatutos[7]. FFJA, a su vez, contrataba con terceros la ejecución de los trabajos.

Siendo el objeto de FFJA la realización de actuaciones competencia de la COPT, resulta cuestionable, en lo que se refiere a las actuaciones relativas al tranvía, que esta entidad, a su vez, recurriera sistemáticamente a terceros para realizar los trabajos que le eran encargados. 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. En el caso del tranvía de Jaén, FFJA desarrollaba actividades de la COPT en calidad de organización instrumental diferenciada y dependiente de esta, por lo que, como se ha indicado, resulta cuestionable que este ente instrumental, creado y dotado para unos fines concretos, acudiera permanentemente a la contratación externa para el ejercicio de las actuaciones que se le 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[8]. En concreto, en la contratación llevada a cabo para la construcción del tranvía de Jaén, la intervención de la COPT se circunscribía, fundamentalmente, a la toma del acuerdo de la correspondiente atribución a FFJA, 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.

La contratación llevada a cabo por FFJA había de ajustarse, según el artículo 20 de sus Estatutos, a 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 dos resoluciones de atribución por la COPT a FFJA de los trabajos necesarios para la construcción e instalación del tranvía: Resoluciones de 30 de octubre de 2007 –estudio de trazado y proyecto de construcción–; y de 11 de diciembre de 2008 –obra, dirección de obra y control de calidad–. Dichas Resoluciones fueron objeto de otras complementarias, de 28 de marzo de 2008 y 23 de abril de 2009, respectivamente, dirigidas a concretar el presupuesto, excepto en relación con el contrato de control de calidad de la obra, respecto del que no llegó a fijarse presupuesto. Estas resoluciones se completaban, a su vez, con otras posteriores en las que se aprobaban presupuestos complementarios para atender modificaciones y liquidaciones de los contratos.

Asimismo, FFJA contrató la asistencia técnica y asesoría en materia de comunicación de una empresa externa para la implementación del tranvía y suscribió tres convenios relacionados con dicho tranvía en los que se comprometía a financiar el coste de determinadas obras y servicios, sin que exista constancia de que la COPT emitiera resolución alguna por la que encargara estas actuaciones al ente público.

El siguiente cuadro presenta una relación de los contratos y convenios celebrados para la construcción e instalación del tranvía por parte de FFJA, con detalle, en su caso, de la fecha de las

---

7 Los Estatutos del Ente Público de Gestión de Ferrocarriles Andaluces se aprobaron por Decreto 218/2003, de 22 de julio.

8 El actual Consejero de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía alega que las entidades instrumentales se configuraron como instrumentos especializados en la dirección de la ejecución de obras de infraestructura por parte de la Consejería, no como instrumentos de ejecución material, ni de redacción de proyectos y de dirección de obra. Su actividad técnica consistía únicamente en seleccionar la mejor oferta existente en el mercado para realizar tales trabajos y en la dirección y control técnico de los mismos, lo que entiende que no es criticable desde el punto de vista de la legalidad, organizativo ni de mercado.

Debe señalarse respecto de esta alegación que el Proyecto de Informe no cuestiona la legalidad de la creación de entes instrumentales, sino el que dichos entes acudan sistemáticamente 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–, alejando de este modo al titular originario de la competencia, del control de la ejecución del objeto de la actuación que había atribuido.

resoluciones de la COPT –tanto las de atribución de la actuación como de las complementarias en las que se fijó el presupuesto inicial–:

Cuadro 1 Contratos y convenios celebrados por FFJA para la construcción e instalación del tranvía de Jaén, con detalle de la correspondiente atribución por la COPT

(importe en euros, IVA incluido)

Objeto	Tipo	Fecha de Resolución de la COPT	Procedimiento de adjudicación	Importe	Fecha de formalización
CONTRATOS					
Redacción del estudio de trazado y proyecto de construcción del sistema tranviario de Jaén	Asistencia técnica	30/10/2007 28/03/2008	Concurso abierto	2.036.880,00	12/06/2008
Obras para la ejecución de las actuaciones necesarias para las obras del sistema tranviario de Jaén	Obras	11/12/2008 23/04/2009	Abierto pluralidad de criterios	71.826.158,06	15/04/2009
Dirección de las obras del sistema tranviario de Jaén	Servicios	11/12/2008 23/04/2009	Abierto pluralidad de criterios	3.030.885,67	29/04/2009
Control de calidad de las obras del sistema tranviario de Jaén	Servicios	11/12/2008	Abierto pluralidad de criterios	545.880,39	16/04/2009
Asesoría en materia de comunicación para la implementación del tranvía de Jaén	Servicios	--	Negociado sin publicidad	49.184,02	26/06/2009
Gastos diversos en publicidad y propaganda	Servicios	--	Contratación menor	229.342,07	--
CONVENIOS					
Convenio con una compañía eléctrica para ampliación y modificación de la instalación de distribución eléctrica de la "Subestación los Olivares"	--	--	--	1.064.344,32	14/04/2009
Convenio con una compañía eléctrica para ampliación y modificación de la instalación de distribución eléctrica de la "Subestación Vaciacostales"	--	--	--	892.955,23	14/04/2009
Convenio con la Universidad de Jaén	--	--	--	68.672,00	30/11/2009

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

II.1.2.2. CONTRATOS Y CONVENIOS CELEBRADOS POR FFJA PARA LA CONSTRUCCIÓN E INSTALACIÓN DEL TRANVÍA

Contrato de redacción del proyecto de trazado y de construcción

Como se ha indicado, por Resolución de la COPT de 30 de octubre de 2007 se atribuyó a FFJA la ejecución de las actuaciones necesarias para el estudio de trazado y proyecto de construcción del sistema tranviario de Jaén. Atendiendo a dicha resolución, FFJA convocó un concurso para la contratación (con realización de la campaña de geotécnica) de la redacción del proyecto de trazado y de construcción.

En la Resolución de octubre de 2007 citada no se fijó el presupuesto para llevar a cabo los trabajos, siendo en una Resolución posterior, de 28 de marzo de 2008, cuando ya se habían examinado las ofertas y el Consejo Rector de FFJA había manifestado su conformidad con la propuesta de adjudicación formulada por la Mesa de Contratación, donde se aprobó el presupuesto por 2.159.092,80 euros, que comprendía el importe por el que se adjudicó el contrato, 2.036.880 euros, IVA incluido, más 122.212,80 euros por los gastos generales y corporativos de FFJA.

La orden de inicio de este contrato incluía una breve justificación sobre la necesidad de la contratación, en la que se indicaba que resultaba preciso desarrollar un estudio de demanda y un estudio de alternativas que permitiera seleccionar una opción de trazado óptima en coordinación con el Ayuntamiento de Jaén, señalando que una vez elegida esta, se elaboraría el proyecto de trazado. El pliego de prescripciones técnicas (PPT) preveía estas actuaciones entre los cometidos que debía realizar el adjudicatario; no lo hacía, sin embargo, aun cuando debería enunciarse en el mismo, el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP), que recogía como único objeto del contrato la redacción del proyecto de trazado y de construcción[9].

Para su licitación se empleó un PCAP tipo, informado por los servicios jurídicos en mayo de 2007, al que se incorporaron, mediante anexos adjuntos, los requisitos de solvencia y los criterios de adjudicación específicos para esta contratación. En el expediente remitido no figura que estos anexos, que incluían aspectos sustanciales para la adjudicación del contrato, fueran sometidos al control de legalidad preceptivo.

El PCAP preveía un presupuesto por importe de 2.300.000 euros, IVA incluido. En concreto, en el anejo nº 1 *"Cuadro resumen de características del contrato"* del PCAP se dispuso que la forma de determinación del presupuesto era a tanto alzado, supuesto previsto en el artículo 202 del TRLCAP cuando no era posible o conveniente su descomposición. Siendo el presupuesto un elemento básico para la determinación del precio de los contratos, no se concretaron los datos que se tuvieron en cuenta ni los cálculos realizados para la cuantificación del mismo, de manera que no ha podido comprobarse si estos se realizaron de acuerdo con el precio general del mercado, como requería el artículo 14.1 del TRLCAP.

En el PCAP se establecieron dos criterios de adjudicación, el técnico y el económico, dividiéndose el primero en dos subcriterios y uno de estos, a su vez, en otros tres. 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 al objeto del contrato"* y el *"personal",* que habían de cumplir todas las empresas para ser admitidas a la licitación, y que, por tanto, hubieran de constituir criterios de solvencia conforme el artículo 17 del TRLCAP y no criterios de adjudicación del contrato[10]. Precisamente, entre los medios acreditativos de la solvencia técnica, el PCAP requería que los técnicos participantes dispusieran de una determinada titulación y experiencia.

Asimismo, en el PCAP se preveía la exclusión de aquellas ofertas que no alcanzaran 60 puntos de valoración técnica. Adicionalmente, se preveía la posibilidad de que la Mesa de Contratación aumentara ese umbral, a propuesta del Comité Técnico, hasta un máximo de 75. Esta variación del umbral se produciría después de conocerse las ofertas técnicas recibidas, lo que no se ajustaba a los principios de publicidad, objetividad y transparencia. En todo caso, esta posibilidad no se ejerció.

El expediente contractual no disponía de certificado de existencia de crédito o documento que legalmente le sustituyera, previsto en el artículo 67.2) del TRLCAP. El PCAP tan solo señalaba, en

---

9 El actual Consejero de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía argumenta, en el trámite de alegaciones, que en el PCAP y en el PPT se hicieron constar los cometidos que habría de realizar el adjudicatario, de manera que este pudo conocerlos en el momento de la licitación.

Debe indicarse respecto de esta alegación que el Proyecto de Informe no cuestiona que el licitador haya podido conocer el objeto de la contratación, sino la falta de su completa determinación en el PCAP.

10 El actual Consejero de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía señala, en el trámite de alegaciones, que, de acuerdo con la normativa nacional y comunitaria, 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 alegación debe manifestarse que, además de que la Directiva 2014/24/UE 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 requiere la Directiva alegada, aportándose únicamente un informe del gerente del contrato redactado *ad hoc* para el trámite de alegaciones, el 27 de septiembre de 2017.

su cláusula 3, que se habían cumplido los trámites precisos para asegurar la existencia de crédito suficiente para atender las obligaciones económicas que se derivasen para FFJA[11].

Respecto de las garantías, el PCAP preveía que el adjudicatario debía constituir, además de la garantía definitiva del 4% del importe de adjudicación, una garantía especial, por el 2% del presupuesto de adjudicación, sin que en el expediente se indicaran las circunstancias especiales de las referidas en el artículo 36.3 del TRLCAP que justificaran su exigencia.

El acuerdo de aprobación del expediente carecía de firma y no incluía la aprobación del gasto, disponiendo que este se aprobaría con carácter previo a la adjudicación del contrato, lo que no se ajustó a lo dispuesto en el artículo 69 del TRLCAP, que exigía que dicho acuerdo comprendiera la aprobación del gasto salvo en el caso del supuesto excepcional previsto en el artículo 85, párrafo a) del mismo texto legal, esto es, que se tratara de un presupuesto que no pudiera ser establecido previamente por la Administración y debiera ser presentado por los licitadores, circunstancia que no concurría en el expediente fiscalizado. Debe tenerse en cuenta que, como se ha señalado, la resolución de la COPT por la que se aprobó el presupuesto para llevar a cabo estos trabajos se emitió una vez propuesta la adjudicación del contrato.

La evaluación técnica de las catorce ofertas presentadas se recogió en un informe del Comité Técnico, que asistía a la Mesa de Contratación para la adjudicación del contrato, en el que no se especificaban los motivos concretos por los que se concedieron las puntuaciones a los licitadores, lo que no se ajustó a los principios de objetividad y transparencia. Asimismo, se observa que se establecieron subcriterios y ponderaciones no previstos en el PCAP, lo que tampoco resultó conforme con los principios de publicidad, transparencia y objetividad que han de presidir la contratación pública[12]. Además, no se evaluó el criterio *"metodología y grado de conocimiento",* al que el PCAP otorgaba el 45% de la puntuación máxima por valoración técnica. Este criterio fue valorado posteriormente por la Mesa, si bien solo figura la puntuación otorgada a cada uno de los licitadores en un cuadro en el que no consta la motivación.

El contrato se formalizó el 12 de junio de 2008, por un importe de 2.036.880 euros, IVA incluido, habiéndose superado el plazo de 30 días desde la notificación de la adjudicación que hubiera requerido el artículo 54.1 del TRLCAP, así como el de dos meses desde la apertura de las proposiciones económicas fijado en la cláusula 8.2 del PCAP.

Un mes después de haberse formalizado el contrato, se propuso incrementar el presupuesto de la atribución por un importe de 61.496,82 euros, IVA incluido, con objeto de disponer de una cartografía más precisa, en concreto, para realizar un taquímetro completo de toda la traza por el que discurriría el sistema tranviario. Según establecía el PPT la cartografía se proporcionaría por FFJA al consultor, siendo esta la facilitada por el Ayuntamiento de Jaén. La propuesta de modificación no justificó la imposibilidad de haber previsto tal circunstancia con anterioridad, poniendo de manifiesto una deficiente planificación de los trabajos a realizar al no conocerse suficientemente en el momento de la licitación del contrato el alcance de los trabajos de los que ya

---

[11] 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 puede tratarse del certificado de existencia de crédito al que se refería el artículo 67.2) del TRLCAP, de modo que lo alegado no desvirtúa lo expuesto en el Proyecto de Informe de Fiscalización.

[12] El actual Consejero de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía alega que los subcriterios recogidos en el informe de valoración no eran ajenos a los criterios de adjudicación ni se desviaban de estos, ajustándose a lo establecido en el PCAP, por lo que estima que estos no suponen una infracción legal.

En relación con esta alegación ha de manifestarse que el Proyecto de Informe no indica que se haya cometido una infracción legal, sino la disconformidad de la actuación realizada con los principios de la contratación pública referenciados. Asimismo, ha de añadirse que en el contrato examinado no se daban las condiciones y requisitos requeridos por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) y la doctrina de los Tribunales Administrativos de Recursos Contractuales mencionada en la propia alegación, ya que los criterios de adjudicación se establecieron en el PCAP con una excesiva generalidad y algunos de los subcriterios posteriormente establecidos no guardaban una relación necesaria y directa con los criterios del PCAP, como hubiera sido preciso, por lo que los licitadores no pudieron disponer de la información adecuada para preparar sus ofertas.

se disponía. Por Resolución de la COPT de 21 de noviembre de 2008 se aprobó el incremento del presupuesto de atribución, formalizándose, el 27 de enero de 2009, la adenda al contrato en la que se incluyó esta nueva prestación, por un importe de 61.496,82 euros, IVA incluido.

El acta de recepción definitiva se firmó el 8 de marzo de 2010, cuando había transcurrido más de un año desde la aprobación del proyecto constructivo –16 de diciembre de 2008– y la publicación en el Boletín Oficial de Estado del anuncio de licitación de la obra –29 de diciembre de 2008–. Debe tenerse en cuenta que, siendo el plazo previsto para la ejecución del contrato de catorce meses y disponiendo de un mes para la emisión del acta formal de recepción, según el artículo 110.2 del TRLCAP, el acta de recepción debería haberse firmado en septiembre de 2009.

El total facturado por el contratista ascendió a 2.156.745,94 euros, IVA incluido, que comprendía el importe del contrato por 2.036.880 euros, el de la adenda por 61.496,82 euros, así como el de una factura por trabajos realizados en febrero de 2010 por 58.369,12 euros. Siendo así que el importe de estos últimos trabajos excedía del precio del contrato y de la adenda, no consta a este Tribunal de Cuentas que se motivara la necesidad de su ejecución, que se fiscalizara este gasto ni que se formalizara el correspondiente contrato o, en su caso, se tramitara la modificación contractual que le diera la debida cobertura contractual[13]. El pago de esta última factura fue asumido por FFJA, sin que recibiera cantidad alguna de la COPV.

De acuerdo con el PPT, el consultor debía realizar un estudio de alternativas y de demanda.

El estudio de alternativas del sistema tranviario de Jaén definió tres opciones de trazado para el tranvía: alternativa este, alternativa oeste y alternativa J.

Por su parte, el estudio de demanda analizó la potencial demanda de viajeros con la introducción del tranvía como medio de transporte en Jaén, partiendo de los datos de demanda de las líneas de autobuses urbanos de la ciudad. Sin embargo, el estudio partía de una demanda media diaria del transporte público de 22.465 viajeros en día laborable, equivalente a unos 6,7 millones de viajeros anuales, previendo, además, un desarrollo urbanístico acelerado, en el que en un plazo de quince años se urbanizaría todo el suelo urbanizable, mientras que la empresa concesionaria del servicio de transporte por autobús presentaba una demanda aproximada de cinco millones de viajeros anuales. En consecuencia, la demanda prevista en el estudio representaba un incremento del 34% sobre la del transporte en autobuses urbanos, calificando el propio estudio los resultados de optimistas.

Como se detallará más adelante, un informe posterior, de 17 de enero de 2013, realizado por Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya (FGC) para el Ayuntamiento de Jaén con la finalidad de determinar las posibilidades y modalidades de explotación[14], estudió la demanda que podría tener el servicio tranviario, arrojando unos resultados inferiores a los que se habían previsto en el estudio de demanda contratado por la COPT. Comparando este estudio y sus propias estimaciones, FGC concluía que el informe de la COPT preveía una oferta superior a la que se proponía en el documento de FGC *(hasta 5' de intervalo en hora punta)*; que el propio estudio de demanda admitía que la evolución prevista era optimista, en la medida en que se consideraba que en quince años se urbanizaría el 100% del suelo urbanizable; que el estudio de demanda no contemplaba ninguna reestructuración en el transporte de superficie, fuera este público (autobuses) o privado; y que la

[13] El actual Consejero de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía señala, en el trámite de alegaciones, que no se tramitó el expediente correspondiente a los trabajos efectuados, motivo por el cual FFJA llevó a cabo un expediente de liquidación, que tuvo por objeto acreditar la realización de la prestación y su recepción de conformidad por la AOPJA, como soporte del resarcimiento al contratista para evitar un enriquecimiento injusto de la Administración; argumentación que confirma lo expuesto en el Proyecto de Informe de Fiscalización.

[14] En el Subepígrafe II.1.5.3 de este Proyecto de Informe se analiza el Acuerdo de intenciones suscrito entre el Ayuntamiento de Jaén y FGC, con el fin de estudiar las necesidades de apoyo y asistencia que el Ayuntamiento pudiera precisar para llevar a cabo la explotación tranviaria. En ejecución de dicho Acuerdo, FGC emitió, entre otros, el informe sobre costes de explotación del servicio tranviario de 17 de enero de 2013.

experiencia de la marcha en blanco, con acceso gratuito a los tranvías, había mostrado un grado de utilización de estos del orden de 8.000 viajeros/día.

Por todo ello, FGC estimaba que, en el primer año de explotación, la demanda podía estar alrededor de 1.500.000 viajeros/año, frente a los 2.292.000 que preveía el estudio, y añadía que, a diez años vista, en función de la evolución de diversas variables del servicio y/o entorno, podría ascender a un valor en la horquilla de 1.750.000–2.100.000 viajeros/año, frente a los 3.237.000 del citado estudio.

Sobre las tres alternativas que fueron objeto de estudio, la alternativa este era la que presentaba los valores más altos de demanda, además de ser la menos sensible a la distancia de cobertura, siendo esta la seleccionada.

El estudio de alternativas fue sometido a los trámites de audiencia e información pública y al estudio de impacto ambiental, siendo acordado por la COPT el 1 de diciembre de 2008, sin que conste que el Pleno municipal aprobara previamente el trazado del tranvía.

El proyecto constructivo, que fue aprobado por la COPT el 16 de diciembre de 2008, preveía un presupuesto de ejecución para la obra del tranvía de 96.540.198,83 euros, según el siguiente desglose:

Cuadro 2 Presupuesto del proyecto constructivo

(importe en euros)

Capítulos	Importe	%
Demoliciones, traslados y levantes	1.986.023,57	3%
Movimiento de tierras	3.356.065,01	5%
Drenaje plataforma	698.103,55	1%
Estructuras	445.584,32	1%
Arquitectura de paradas	1.233.355,80	2%
Cocheras y talleres	16.457.597,21	24%
Integración urbana	10.792.649,54	15%
Aparcamiento disuasorio	1.711.415,73	2%
Superestructura de vía	8.774.855,47	13%
Instalaciones ferroviarias y de paradas	15.699.449,03	22%
Situaciones provisionales	670.363,95	1%
Servicios afectados	6.232.971,26	9%
Obras complementarias	341.274,76	0%
Integración ambiental	115.680,00	0%
Protección patrimonio arqueológico	541.501,15	1%
Seguridad y salud	879.504,06	1%
PRESUPUESTO DE EJECUCIÓN MATERIAL	69.936.394,41	100%
13% Gastos Generales	9.091.731,27	
6% Beneficio Industrial	4.196.183,66	
Suma	83.224.309,34	
16% IVA	13.315.889,49	
PRESUPUESTO DE EJECUCIÓN POR CONTRATA	96.540.198,83	

Fuente: Proyecto constructivo, aprobado en diciembre de 2008.

En el presupuesto del proyecto constructivo, la representatividad agregada de los capítulos *"superestructura de vía"* e *"instalaciones ferroviarias y de paradas"*, que junto con el de *"cocheras y talleres"* constituyen la parte esencial en la construcción de un tranvía, es del 35%.

Por su parte, la representatividad de las partidas *"integración urbana"* y *"servicios afectados",* de carácter accesorio a lo que constituye propiamente la construcción de la obra tranviaria, se eleva al 24% del presupuesto. Estas partidas, además, se completaron con otras actuaciones financiadas por la COPT, dirigidas al mismo fin, esto es, a facilitar los terrenos y remover obstáculos para su construcción, tales como las correspondientes a la expropiación por adquisición y ocupación temporal de terrenos para la implantación del tranvía así como la realización de otras actuaciones sobre instalaciones que se vieron afectadas por el tranvía.

En relación con esta cuestión debe indicarse que el trazado del tranvía ocupa 4,7 kilómetros de longitud, lo que hizo precisa para su ejecución la expropiación de terrenos con una extensión total de 81.476,72 m^2, bien adquiriendo su plena posesión (70%), bien mediante su ocupación temporal (30%), lo que requirió realizar pagos por un total de 2.462.777,55 euros, cantidad que financió la COPT. Asimismo, según consta en el acta de la reunión celebrada el 16 de diciembre de 2009 por la comisión mixta de seguimiento del convenio concertado entre la Consejería de Gobernación, la COPT y el Ayuntamiento de Jaén para la puesta en servicio del sistema tranviario, se llevaron a cabo unas obras en un colegio público y en un centro especial de empleo, ambos de titularidad del Ayuntamiento de Jaén, que resultaban afectados por la obra tranviaria. Las obras se ejecutaron por la unión temporal de empresas (UTE) adjudicataria de la obra tranviaria, por un importe total de 654.434,40 euros, IVA incluido, siendo abonadas por la Dirección General de Transportes de la COPT.

Por otra parte, en el capítulo de *"cocheras y talleres"* del proyecto constructivo se incluyó la demolición de la entonces sede de la policía local de Jaén y la preparación del solar para la ejecución de las obras para la construcción de los talleres y cocheras del tranvía. Sin embargo, en el convenio suscrito el de 17 de diciembre de 2008, esto es, un día más tarde de la aprobación del proyecto, se preveía su ejecución por el Ayuntamiento de Jaén. Ambas previsiones resultaban contradictorias. Así, el citado convenio disponía que la Junta de Andalucía financiaría, mediante el otorgamiento de una subvención excepcional por importe de 8.152.200 euros, las actuaciones necesarias para la construcción y adaptación de las futuras sedes de la policía local de Jaén y la preparación del solar para la construcción de las cocheras del tranvía, siendo obligación del Ayuntamiento ejecutar las actuaciones necesarias para la preparación física y jurídica del solar.

Contrato de obras del tranvía

Con fecha 11 de diciembre de 2008 la COPT dictó la Resolución por la que atribuía a FFJA la realización de las actuaciones necesarias para la ejecución de las obras del sistema tranviario de Jaén, la dirección de obra y el control de calidad, unos días antes de que fuera aprobado el proyecto constructivo. Posteriormente, mediante Acuerdo de Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía de 7 de abril de 2009, se autorizó el presupuesto para ejecutar las actuaciones encomendadas, por importe de 76.135.727,54 euros, que comprendía la cuantía por la que se adjudicaron las obras, esto es, 71.826.158,06 euros, IVA incluido, más el correspondiente 6% en concepto de gastos generales y corporativos de FFJA.

Con objeto de llevar a cabo las obras del tranvía, FFJA tramitó un procedimiento abierto con pluralidad de criterios, con un presupuesto de licitación de 96.540.198,83 euros, IVA incluido, y un plazo de ejecución de veinte meses.

El expediente contractual no disponía de certificado de existencia de crédito o documento que legalmente le sustituyese, como hubiera requerido el artículo 93.3 de la LCSP. El PCAP tan solo señalaba, en su cláusula 8, que se habían cumplido los trámites precisos para asegurar la existencia de crédito suficiente para atender las obligaciones económicas que se derivasen para FFJA.

El PCAP estableció dos criterios de adjudicación, el técnico y el económico, el primero de los cuales se dividió en otros siete, sin que la elección de estos criterios conste en el expediente, lo que no se ajustó al artículo 93.4 de la LCSP. Entre los subcriterios técnicos, el PCAP incluyó el

"equipo humano y medios materiales", la *"idoneidad de materiales y suministros"* y el *"plan de gestión medioambiental",* que constituyen requisitos de solvencia técnica de acuerdo con el artículo 65 de la LCSP, y que, como tales, debían 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[15].

Debe tenerse en cuenta que el artículo 134 de la LCSP exigía que para la valoración de las proposiciones y la determinación de la oferta económicamente más ventajosa había de atenderse a criterios directamente vinculados al objeto del contrato, no concurriendo en los criterios anteriormente referidos esta condición. Asimismo, ha de añadirse que la LCSP permitía en su artículo 53 que los órganos de contratación pudieran exigir a las personas jurídicas que especificaran en las ofertas los nombres y la cualificación profesional del personal responsable de ejecutar la prestación. Igualmente, preveía que pudieran requerir a los licitadores que se comprometieran a dedicar o adscribir a la ejecución del contrato los medios personales o materiales suficientes para ello. De este modo, la LCSP facultaba a los órganos de contratación a que se garantizaran unos medios materiales y personales suficientes y adecuados para la ejecución de los contratos, sin que estos estuvieran previstos entre los criterios de adjudicación.

Asimismo, el PCAP evaluaba el grado de cumplimiento del PPT, considerándolo como uno de los criterios de la valoración técnica. La inclusión de este criterio no quedó justificada, 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 100 de la LCSP y que no es procedente la inclusión de criterios de adjudicación que supongan la valoración del cumplimiento del PPT[16].

Respecto de las ofertas económicas, el PCAP establecía una fórmula de valoración y añadía que para la evaluación global de las ofertas y la 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 por los que se fijó ese intervalo y se estableció finalmente el valor de 70, lo que no resulta acorde con los principios de publicidad y transparencia[17].

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 caso de que la oferta del segundo de los intervalos fuera *"sustancialmente"* más económica, en cuyo supuesto se propondría esta última. Se señalaba que se consideraría que la mejor oferta del intervalo de calidad técnica

---

[15] En relación con la alegación del actual Consejero de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía respecto de la solvencia, véase la nota al pie de página nº 10.

[16] El actual Consejero de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía alega que a través del referido criterio de adjudicación se valoraba la calidad de la oferta y la profundidad del estudio de la misma, citando la Sentencia del TJUE de 12 de marzo de 2015 para sostener la admisibilidad de dicho criterio.

En relación con lo alegado ha de indicarse que el artículo 129 de la LCSP disponía que las proposiciones de los interesados debían ajustarse al PCAP, mención que ha de extenderse al PPT, de modo que el incumplimiento de esta obligación tendría como consecuencia necesaria la exclusión de aquellas ofertas que no observaran las especificaciones técnicas previstas en el mismo (artículo 84 del RGLCAP), no siendo, por tanto, posible con arreglo a la norma la valoración de las ofertas según un mayor o menor grado de cumplimiento del PPT. A mayor abundamiento, ha de señalarse que el PPT del contrato de obras examinado no señalaba que a través del citado criterio de adjudicación se valorase la calidad de la oferta, como argumenta el alegante.

[17] El actual Consejero de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía alega que el criterio para el establecimiento del valor técnico venía determinado en el Anejo 6 del PCAP.

En relación con esta alegación ha de señalarse que en el PCAP se señalaba únicamente que para la fijación del referido valor técnico se estaría a la especificidad técnica del expediente, sin mayor precisión. También establecía el procedimiento a seguir para su fijación pero no los motivos por los que finalmente la Mesa de Contratación estableció el valor de 70, que es lo que se indica en este Proyecto de Informe de Fiscalización, por lo que lo alegado no desvirtúa lo indicado en el Proyecto de Informe de Fiscalización.

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 los artículos 134 y 135 de la LCSP referidos a los criterios de adjudicación y a la valoración de las ofertas, 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.

En relación con las garantías, el PCAP preveía que el adjudicatario provisional debería constituir, además de la garantía definitiva del 5% del importe de adjudicación, una garantía especial, por el 2% del presupuesto de adjudicación, sin que en el expediente se indicaran las circunstancias especiales a las que se refería el artículo 83.2 de la LCSP que justificaran su exigencia.

La evaluación técnica de las catorce ofertas admitidas se recogió en un informe realizado por el Comité Técnico, que asistía a la Mesa de Contratación para la adjudicación del contrato, en el que se indicaban los distintos aspectos a valorar y las puntuaciones otorgadas para cada uno de ellos, si bien contenía escasas valoraciones sobre las propuestas ofertadas y no especificaba los motivos concretos por los que se concedían las puntuaciones a los licitadores. Además, no se evaluaron los criterios *"calidad del estudio del proyecto y cumplimiento de las prescripciones del PPT", "programa de actuaciones medioambientales"* e *"idoneidad de materiales y suministros".* Estos criterios fueron valorados posteriormente por la Mesa, en cuya acta se describieron las ofertas en función de los distintos aspectos a valorar y se incluyó alguna valoración al respecto, si bien no se motivaron suficientemente las puntuaciones otorgadas, contrariamente al principio de transparencia que ha de regir en la contratación pública.

El contrato se adjudicó provisionalmente el 7 de abril de 2009 por importe de 71.826.158,06 euros, IVA incluido, lo que representó una baja del 25,60% respecto del presupuesto de licitación, según se detalla en el siguiente cuadro, y por un plazo de ejecución de diecinueve meses. La adjudicación definitiva tuvo lugar el 15 de abril de 2009, lo que no se ajustó a lo dispuesto en el artículo 135.4 de la LCSP, al no haber transcurrido el plazo de quince días desde la adjudicación provisional requerido en dicho precepto. El contrato se formalizó en esa misma fecha.

En el siguiente cuadro se detalla el presupuesto de la obra finalmente adjudicado:

Cuadro 3 Obras del tranvía. Presupuesto final adjudicado

(importe en euros)

Capítulos	Importe
Demoliciones, traslados y levantes	1.986.023,57
Movimiento de tierras	3.356.065,01
Drenaje plataforma	698.103,55
Estructuras	445.584,32
Arquitectura de paradas	1.233.355,80
Cocheras y talleres	16.457.597,21
Integración urbana	10.792.649,54
Aparcamiento disuasorio	1.711.415,73
Superestructura de vía	8.774.855,47
Instalaciones tranviarias	15.699.449,03
Situaciones provisionales	670.363,95
Servicios afectados	6.232.971,26
Obras complementarias	341.274,76
Integración ambiental	115.680,00
Protección patrimonio arqueológico	541.501,15
Seguridad y salud	879.504,06
PRESUPUESTO DE EJECUCIÓN MATERIAL	69.936.394,41
COEFICIENTE DE ADJUDICACIÓN	0,7440025907
13% Gastos Generales	6.764.271,62
6% Beneficio Industrial	3.121.971,52
Suma	61.919.101,77
16%I.V.A.	9.907.056,28
PRESUPUESTO DE EJECUCIÓN POR CONTRATA	71.826.158,05

Fuente: AOPJ.

El 22 de abril de 2009 se dictó el acta de comprobación del replanteo y de viabilidad de las obras. Posteriormente, el 30 de abril, el gerente de obras autorizó el inicio de los trabajos, cuando, conforme el artículo 212 de la LCSP, el inicio de las obras comienza con el acta de comprobación del replanteo.

El 19 de marzo de 2010 se propuso una modificación del contrato motivada por las siguientes razones:

- Afección a zonas ajardinadas y arbolado viario en la ciudad de Jaén: Iniciadas las obras e identificada la masa arbórea afectada por las mismas se procedió, a petición del Ayuntamiento de Jaén, al estudio de la modificación del trazado y de la ubicación de las paradas en todo lo necesario para reducir al máximo dicha afección.

- Cumplimiento del informe de evaluación ambiental: Durante la ejecución de la obra se puso de manifiesto que la afección al patrimonio arqueológico era mucho mayor de la que se preveía en los estudios previos disponibles, de modo que se precisaba realizar un nuevo dimensionamiento de las secciones tipo de movimientos de tierra y superestructura para evitar dicho impacto, adaptar la ubicación y tipología de cimentaciones y postes de catenaria, así como reubicar una nueva subestación eléctrica y eliminar otra.

- Realidad geotécnica: Cuando se redactó el proyecto de construcción no se realizaron trabajos de prospección geotécnica en distintas zonas del ámbito de la actuación por no poder acceder a algunas parcelas. Una vez se accedió a ellas se concluyó que era

necesario, entre otros extremos, adecuar y dimensionar las soluciones geotécnicas y los elementos estructurales planteados en el proyecto y realizar una nueva disposición y definición del acceso al recinto de talleres y cocheras y aparcamiento disuasorio.

- Situación real del tráfico: En la ejecución de las obras se comprobó que las soluciones propuestas al tráfico durante la fase de obras eran distintas de las previstas, lo que requería su rectificación y, por tanto, modificar los capítulos del proyecto afectados por ello.

- Servicios afectados: La mayoría de las instalaciones existentes eran distintas de las que la compañía y/o Ayuntamiento preveían.

- Material móvil: Antes de la ejecución de las obras no se conocían las características del material móvil ni se estudió el terreno sobre el que se sustentaría e implantaría la superestructura y vía del sistema tranviario, lo que influía decisivamente sobre sus características y comportamiento en lo que a absorción y propagación de ruidos y vibraciones se refería. Una vez se conocieron estos extremos, se concluyó que era necesario revisar, dimensionar y adaptar las instalaciones tranviarias, la maquinaria y los equipos específicos del proyecto a dicho material móvil.

Del examen de dichas modificaciones se desprende que no todas ellas se debieron a causas imprevistas, como requería el artículo 202.1 de la LCSP, sino a omisiones en las actuaciones preparatorias necesarias para conocer las necesidades a cubrir y el alcance de los trabajos a llevar a cabo, resultando deficientes o incompletos los que se habían efectuado, entre otros, el replanteo previo, el análisis de los servicios afectados, el estudio geotécnico o el cumplimiento del informe de evaluación ambiental[18].

Por lo que se refiere al material móvil, las incidencias puestas de manifiesto en la propuesta evidenciaban una descoordinación entre las Administraciones intervinientes, esto es, entre la COPT, como responsable de la ejecución de la obra a través de FFJA, y el Ayuntamiento de Jaén, como órgano titular del servicio tranviario. El Ayuntamiento inició el 24 de junio de 2009 –una vez adjudicado la obra tranviaria– la tramitación del expediente relativo al suministro y puesta en funcionamiento 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.

Al respecto debe señalarse, asimismo, que el artículo 202 de la LCSP establecía unos límites a toda modificación contractual, de manera que, una vez perfeccionado el contrato, el órgano de contratación sólo podría introducir modificaciones por razón de interés público en los elementos que lo integran cuando fueran debidas a causas imprevistas, justificándolo debidamente en el expediente. Debían entenderse por *"causas imprevistas",* en sentido jurídico, aquellos extremos que no existían en el momento de la contratación y, por tanto, no resultaban extensibles 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 causas imprevistas, como requería el artículo citado, pues algunas de ellas se llevaron a cabo por peticiones adicionales del Ayuntamiento de Jaén o por la introducción de nuevas actuaciones al conocer, con posterioridad a la aprobación del proyecto constructivo, los servicios afectados y la realidad física del terreno, lo que evidenció deficiencias del proyecto original.

[18] En las alegaciones, el actual Consejero de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía alude a razones de interés público para justificar la modificación contractual efectuada.

Ha de señalarse al respecto que el Proyecto de Informe de Fiscalización no cuestiona la necesidad de la modificación, sino que lo que pone de manifiesto es que esta se debió a deficiencias en las actuaciones preparatorias del contrato, como se infiere de la propuesta de modificación del contrato de 19 de marzo de 2010, a la que se hace referencia en el Proyecto de Informe de Fiscalización.

El proyecto modificado fue aprobado mediante Resolución de la COPV de fecha 22 de diciembre de 2010. Sin embargo, las obras se ejecutaron sin que se llevaran a cabo los trámites preceptivos previstos en el artículo 217.3 de la LCSP para las modificaciones contractuales, esto es, sin audiencia previa del contratista, fiscalización del gasto y aprobación por el órgano de contratación de los gastos complementarios precisos, así como sin la correspondiente formalización prevista en el artículo 202.3 de la LCSP[19].

La modificación efectuada precisó de la posterior convalidación del gasto. El informe de fiscalización de la Intervención General de 31 de marzo de 2011 puso de manifiesto que se había omitido el trámite de intervención previa y que, de haberse sometido al mismo, se habría fiscalizado de disconformidad, ya que se habían advertido deficiencias e infracciones que se recogían en un anexo adjunto. En particular, se indicaba que el gasto se realizó sin haber sido autorizado previamente por Consejo de Gobierno, por superar su importe la cantidad de 12.000.000 euros; que las obras se habían ejecutado sin que se hubiese adoptado por la COPV la correspondiente resolución por la que se modificaba el encargo inicial y se incrementaba su importe; y que en el informe de supervisión del proyecto se expresaba que las obras se habían debido a necesidades nuevas o causas imprevistas, mientras que el artículo 202 de la LCSP sólo admitía las modificaciones que se introdujeran para atender a causas imprevistas.

El expediente de liquidación de gastos se informó por la asesoría jurídica, se sometió a la audiencia del contratista y fue aprobado por la COPV y por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía el 12 de abril de 2011.

El incremento del precio del contrato como consecuencia de la modificación fue de 11.722.921,69 euros, IVA incluido[20], representativo del 16,32% del importe inicial, según el detalle del siguiente cuadro:

[19] En el trámite de alegaciones el actual Consejero de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía relaciona una serie de trámites llevados a cabo en relación con la modificación contractual.

Respecto de esta alegación ha de indicarse que dichos trámites, o bien no se corresponden con los que el Proyecto de Informe de Fiscalización indica que no se han efectuado o bien tuvieron lugar con posterioridad a la aprobación del proyecto modificado, en concreto, como consecuencia de la convalidación del gasto posterior. Por otra parte, ha de añadirse que el trámite de audiencia al contratista no se cumplimenta con la firma del proyecto modificado, como parece afirmarse en las alegaciones, sino que precisa que se realice con carácter previo a la tramitación de la modificación a fin de que el mismo se pronuncie sobre las modificaciones que pretenden introducirse en el proyecto.

[20] La modificación contractual estuvo sujeta a un 18% de IVA, a diferencia del importe de adjudicación del contrato de obras que lo estaba al 16%.

Cuadro 4 Obras del tranvía. Modificaciones del contrato

(importe en euros)

Capítulos	Importe obra adjudicado	Proyecto de construcción modificado	Diferencia	
			Importe	%
Demoliciones, traslados y levantes	1.986.023,57	2.786.595,69	800.572,12	40,31
Movimiento de tierras	3.356.065,01	3.255.228,03	(100.836,98)	(3,00)
Drenaje plataforma	698.103,55	698.103,56	0,01	0,00
Estructuras	445.584,32	441.486,30	(4.098,02)	(0,92)
Arquitectura de paradas	1.233.355,80	1.284.711,54	51.355,74	4,16
Cocheras y talleres	16.457.597,21	17.533.652,18	1.076.054,97	6,54
Integración urbana	10.792.649,54	11.187.319,82	394.670,28	3,66
Aparcamiento disuasorio	1.711.415,73	1.884.103,19	172.687,46	10,09
Superestructura y vía	8.774.855,47	9.062.080,78	287.225,31	3,27
Instalaciones tranviarias	15.699.449,03	16.443.032,38	743.583,35	4,74
Situaciones provisionales	670.363,95	2.212.897,34	1.542.533,39	230,10
Servicios afectados	6.232.971,26	9.606.833.23	3.373.861,97	54,13
Obras complementarias	341.274,76	579.195,13	237.920,37	69,72
Integración ambiental	115.680,00	343.680,00	228.000,00	197,10
Protección patrimonio arqueológico	541.501,15	2.263.101,32	1.721.600,17	317,93
Seguridad y salud	879.504,06	1.020.617,07	141.113,01	16,04
Varios	0	554.779,73	554.779,73	100,00
PRESUPUESTO DE EJECUCIÓN MATERIAL	69.936.394,41	81.157.417,29	11.221.022,88	16,04
Coeficiente de adjudicación	0,7440025907	0,7440025907	--	--
TOTAL PRESUPUESTO DE EJECUCIÓN MATERIAL	52.032.858,63	60.381.328,72	8.348.470,09	16,04
Gastos Generales (13%)	6.764.271,62	7.849.572,73	1.085.301,11	--
Beneficio industrial (6%)	3.121.971,52	3.622.879,72	500.908,20	--
PRESUPUESTO DEL CONTRATO (IVA EXCLUIDO)	61.919.101,77	71.853.781,17	9.934.679,40	16,04
IVA 16%	9.907.056,28	--	--	--
IVA 18%	--	12.452.652,47	1.788.242,29	--
TOTAL PRESUPUESTO DE EJECUCIÓN DE CONTRATO	71.826.158,05	84.306.473,64	11.722.921,69	16,32(1)

(1) La variación en el porcentaje se debe al incremento del tipo impositivo del IVA

Fuente: Proyecto modificado del proyecto de construcción del sistema tranviario aprobado en diciembre de 2010

La recepción de las obras por la AOPJA tuvo lugar el 18 de abril del 2011, cumpliéndose el plazo de ejecución acordado contractualmente. En esa misma fecha se procedió a la entrega de la obra al Ayuntamiento de Jaén.

Con fecha de 31 de agosto de 2012 se expidió por la Dirección de la obra la certificación final de obra por importe de 10.928.053,07 euros, en la que se incluyó, entre otros conceptos, la revisión de precios por un importe de 6.427.911,65 euros.

El importe total certificado por los trabajos efectuados ascendió a 95.254.150,91 euros[21], IVA incluido. En dicho importe se incluyen 19.624,21 euros, en concepto de liquidación, y 757.393,88 euros, correspondientes a la modificación del tipo impositivo del IVA del 16% al 18% que se produjo durante la ejecución del contrato.

21 En el cuadro 9 de este Proyecto de Informe se detallan las cantidades que comprende el importe facturado.

Contrato de dirección de obra

Como se ha indicado, con fecha 11 de diciembre de 2008, la COPT dictó la Resolución por la que atribuía a FFJA la realización de las actuaciones necesarias para la ejecución de las obras del sistema tranviario de Jaén, la dirección de obra y el control de calidad. Posteriormente, mediante Resolución de 23 de abril de 2009, se autorizó el presupuesto para llevar a cabo este servicio, una vez que se habían examinado las ofertas y el Consejo Rector de FFJA había manifestado su conformidad con la propuesta de adjudicación formulada por la Mesa de Contratación, por importe de 3.212.738,81 euros, que comprendía el precio de los servicios, esto es, 3.030.885,67 euros, IVA incluido, más el 6% en concepto de gastos generales y corporativos de FFJA.

FFJA tramitó el correspondiente expediente contractual, mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación, con un presupuesto de licitación de 3.442.230,13 euros, IVA incluido, y un plazo de ejecución de 22 meses.

El expediente contractual no disponía de certificado de existencia de crédito o documento que legalmente le sustituyese, previsto en el artículo 93.3 de la LCSP. El PCAP tan solo señalaba, en su cláusula 6, que se habían cumplido los trámites precisos para asegurar la existencia de crédito suficiente para atender las obligaciones económicas que se derivasen para FFJA.

El PCAP estableció dos criterios de adjudicación, el técnico y el económico, dividiéndose el primero en dos subcriterios y uno de ellos, a su vez, en otros tres, sin que la elección de estos criterios conste en el expediente, lo que no se ajustó al artículo 93.4 de la LCSP. 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 al objeto del contrato"* y el *"personal",* que han de cumplir todas las empresas para ser admitidas a la licitación, y que, por tanto, son criterios de solvencia técnica conforme el artículo 67 de la LCSP y no criterios de adjudicación del contrato[22]. Como se ha indicado anteriormente, el artículo 134 de la LCSP exigía que para la valoración de las proposiciones y la determinación de la oferta económicamente más ventajosa debería atenderse a criterios directamente vinculados al objeto del contrato, no concurriendo en los criterios anteriormente referidos esta condición.

Precisamente, entre los medios acreditativos de la solvencia técnica el PCAP requería que se describieran detalladamente el equipo técnico, colaboradores y unidades técnicas participantes en el contrato, con indicación de titulación, experiencia, situación en la empresa, funciones a desarrollar y grado de dedicación a las mismas, exigiendo, además, que el equipo de técnicos participantes dispusiera de una determinada titulación, experiencia y dedicación mínimas. Debe tenerse en cuenta a estos efectos que la LCSP permitía en su artículo 53 que los órganos de contratación pudieran exigir a las personas jurídicas que especificaran en las ofertas los nombres y la cualificación profesional del personal responsable de ejecutar la prestación. Igualmente, preveía que pudieran requerir a los licitadores a que se comprometieran a dedicar o adscribir a la ejecución del contrato los medios personales o materiales suficientes para ello. De este modo, la LCSP facultaba a los órganos de contratación a que se garantizaran unos medios materiales y personales suficientes y adecuados para la ejecución de los contratos, sin que estos constituyan, por tanto, criterios de adjudicación.

El PCAP dividía las ofertas en dos tramos –de calidad técnica *"suficiente" e "inaceptable"*–, y añadía que para la evaluación global de las ofertas y determinación de la oferta más ventajosa, se encontrarían en el tramo de calidad inaceptable aquellas ofertas con un valor técnico de 60 puntos. No obstante, se preveía que la Mesa podría establecer un valor superior hasta 75 puntos, una vez

[22] En relación con la alegación del actual Consejero de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía respecto de la solvencia, véase la nota al pie de página nº 10.

conocidas las ofertas técnicas, lo que resultaba contrario a los principios de publicidad y transparencia en la contratación[23].

Además, para calcular la valoración global de las ofertas el PCAP establecía una fórmula[24] que otorgaba una ponderación superior a los criterios dependientes de un juicio de valor que a los evaluables automáticamente, lo que hubiera requerido la constitución de un comité de expertos no integrado en el órgano proponente del contrato para la evaluación de las ofertas u organismo técnico especializado, como prevé el artículo 134.2 de la LCSP, no teniendo ello lugar en el expediente fiscalizado[25].

Respecto de las garantías, el PCAP preveía que el adjudicatario provisional debía constituir, además de la garantía definitiva del 5% del importe de adjudicación, una garantía especial, prevista en el artículo 83.2 de la LCSP, por el 2% del presupuesto de adjudicación, sin que en el expediente se indicaran las circunstancias especiales que justificaban su exigencia.

La evaluación técnica de las trece ofertas admitidas a la licitación se recogió en un informe realizado por el Comité Técnico que asistía a la Mesa de Contratación para la adjudicación del contrato, en el que se indicaban los distintos aspectos a valorar y las puntuaciones otorgadas para cada uno de ellos, si bien contenía escasas valoraciones sobre las propuestas ofertadas y no especificaba los motivos concretos por los que se concedían las puntuaciones a los licitadores, como hubiera requerido el artículo 135.3 de la LCSP, siendo así que la adjudicación provisional se había de acordar por el órgano de contratación de forma motivada y que el informe que sirvió de fundamento a la adjudicación no lo estaba. En dicho informe no se evaluaron las ofertas atendiendo al subcriterio *"metodología y grado de conocimiento y programación",* aun cuando posteriormente la Mesa de Contratación sí lo hizo.

El contrato se adjudicó provisionalmente el 13 de marzo de 2009 por importe de 3.030.885,67 euros, IVA incluido, lo que representó una baja del 11,95% respecto del presupuesto de licitación, y con un plazo de ejecución de veintidós meses. La adjudicación definitiva tuvo lugar el 29 de abril de 2009. El contrato se formalizó en esa misma fecha.

El contrato fue modificado en dos ocasiones. La primera se propuso en marzo de 2010 con objeto de dotar y ampliar el equipo de dirección de obra con motivo de la incidencia que en este servicio había producido la modificación del contrato de obras –a la que se ha hecho referencia anteriormente en este Informe–. En concreto, se proponía la incorporación de 54 técnicos, si bien la propuesta no precisó cómo se habían determinado y cuantificado las nuevas necesidades de personal, cuyo incremento suponía un importe de 345.951,25 euros, IVA incluido, representativo del 11,41% del importe adjudicado. La COPT autorizó el incremento del presupuesto de la atribución, el 2 de junio de 2010, por 366.708,31 euros, que comprendía, además del importe de la modificación, el 6% en concepto de gastos generales.

La propuesta de la segunda modificación se formuló en enero de 2011. En ella se indicaba que, con fecha 20 de mayo de 2010, la COPV y el Ayuntamiento de Jaén habían considerado que la efectiva implantación del tranvía requería reforzar la colaboración entre las partes, asumiendo la primera mayor protagonismo y esfuerzo para hacer viable su financiación, por lo que se firmó la adenda al convenio de colaboración entre la COPT y el Ayuntamiento de 17 de diciembre de 2008, a que se hace referencia en el Subepígrafe II.1.1.2 de este Informe. En dicha adenda se contemplaba, entre otras estipulaciones, que la Administración de la Junta de Andalucía, a través de FFJA, se subrogaba en el cumplimiento de las obligaciones del Ayuntamiento resultantes del

[23] En relación con la alegación del actual Consejero de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía respecto de la fijación del valor técnico, véase la nota al pie de página nº 17.

[24] 0,6 PMT+0,4 PE, siendo PMT la puntuación técnica y PE la económica.

[25] El actual Consejero de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía alega que dos ingenieros evaluaron la solución técnica, sin que haya aportado justificación a este respecto que acredite la constitución del comité de expertos y que dichos técnicos reunieran las condiciones establecidas por la LCSP para formar parte del mismo, por lo que lo alegado no desvirtúa el contenido de lo expuesto en este punto en el Proyecto de Informe de Fiscalización.

contrato de suministro y puesta en funcionamiento del material móvil del sistema tranviario de Jaén que la corporación municipal, en el marco del convenio de 17 de diciembre de 2008, había tramitado para la adquisición de los vehículos del material móvil necesarios para la prestación del servicio de transporte tranviario –en el Epígrafe II.1.3 del Informe se analiza la adquisición del material móvil del sistema tranviario–.

Para atender a las nuevas obligaciones derivadas del suministro y puesta en funcionamiento del material móvil, la propuesta de modificación contractual indicaba que era necesario ampliar el alcance del contrato de dirección de obras, de forma que esta pudiera realizar las labores inspectoras, directoras, organizativas y de coordinación tanto técnicas como de prevención de riesgos laborales y seguridad y salud, que eran necesarias en relación con el suministro y puesta en funcionamiento del material móvil.

Asimismo, en la propuesta se indicaba que era necesario ampliar el alcance del contrato de dirección de obras y dotar al equipo de personal y medios suficientes, al haber tenido lugar el suministro y puesta en funcionamiento del material móvil así como las pruebas de funcionamiento e integración de la infraestructura e instalaciones del sistema tranviario con material móvil durante un periodo de tiempo en el que no estaba prevista la presencia de personal ni de medios dentro de la dirección de obra para que se pudieran realizar dichas pruebas de funcionamiento. El presupuesto para ello era de 191.079,19 euros, IVA incluido.

Sin embargo, la solicitud de modificación de enero de 2011 no fue atendida por falta de disponibilidad presupuestaria, siendo posteriormente, en junio de 2011, una vez que ya se habían ejecutado las actuaciones por las que se solicitaba la modificación, cuando nuevamente se propuso dicha modificación. Con fecha 15 de noviembre de 2011 la COPT aprobó el incremento del presupuesto por 202.543,94 euros, que incluía también el correspondiente 6% por gastos generales.

Debe indicarse, además, que esta segunda modificación constituyó una ampliación del objeto del contrato, puesto que, según los PCAP y PPT, este consistía en comprobar y vigilar la correcta realización de las obras contratadas. Debe tenerse en cuenta al respecto que el artículo 202 de la LCSP disponía que no tendrían la consideración de modificaciones del contrato las ampliaciones de su objeto que no pudieran integrarse en el proyecto inicial mediante una corrección del mismo o que consistieran en la realización de una prestación susceptible de utilización o aprovechamiento independiente o dirigida a satisfacer finalidades nuevas no contempladas en la documentación preparatoria del contrato, debiendo en estos casos ser contratadas estas prestaciones de forma separada, por lo que la modificación realizada no debió tramitarse como tal con arreglo a la normativa, sino como un contrato independiente.

Por otra parte, ambas modificaciones se efectuaron sin que conste que se llevara a cabo con carácter previo la audiencia del contratista, prevista en el artículo 97 del RGLCAP. Tampoco tuvo lugar la fiscalización previa del gasto de la segunda modificación, con incumplimiento del artículo 214 del TRLRHL, lo que fue observado por la Intervención en informe de 28 de septiembre de 2011[26]. Asimismo, la formalización de la segunda modificación, que debería haberse llevado a cabo conforme al artículo 202.3 de la LCSP, tuvo lugar en enero de 2012, una vez ejecutados los trabajos y aprobado el incremento del presupuesto por la COPT.

El acta de recepción de los trabajos se emitió el 30 de septiembre de 2014, constando en ella que los trabajos habían finalizado el 23 de mayo de ese año, superando, por tanto, sustancialmente el

[26] El actual Consejero de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía alega que sí hubo fiscalización previa del gasto, aportando al efecto la Resolución de la COPT de 15 de noviembre de 2011 por la que se autoriza el incremento del presupuesto –documento del que ya se disponía en el curso de los trabajos de fiscalización y que se emitió una vez prestados los servicios–.

En relación con esta alegación ha de manifestarse que la referida Resolución no se corresponde con el informe que debería haber sido emitido por la Intervención con anterioridad a la aprobación de la modificación, por lo que no queda desvirtuado lo expuesto en el Proyecto de Informe de Fiscalización.

plazo ampliado de 25 meses previsto para la ejecución de los trabajos, así como para la emisión del acta de recepción establecido en el artículo 205.2 de la LCSP[27].

El total abonado por el contrato de dirección de obra ascendió a 3.767.013,11 euros, IVA incluido, que comprende el importe adjudicado, el de las dos modificaciones contractuales, así como la cuantía correspondiente a una liquidación de gastos adicionales y a la modificación del tipo impositivo del IVA que se produjo durante la ejecución del contrato.

Contrato de control de calidad del sistema tranviario

En la Resolución de 11 de diciembre de 2008, la COPT atribuía a FFJA la realización de las actuaciones necesarias para la ejecución de las obras del sistema tranviario de Jaén, la dirección de obra y el control de calidad. No obstante, con posterioridad la COPT no dictó resolución por la que autorizara el presupuesto para llevar a cabo la contratación del servicio de control de calidad, siendo asumido el gasto generado por este por FFJA[28].

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, FFJA tramitó la correspondiente licitación mediante procedimiento abierto con varios criterios de adjudicación, con un presupuesto de licitación de 678.112,29 euros, IVA incluido, y con un plazo de ejecución de veinte meses.

El expediente contractual no disponía de certificado de existencia de crédito o documento que legalmente le sustituyese, previsto en el artículo 93.3 de la LCSP. El PCAP tan solo señalaba, en su cláusula 6, que se habían cumplido los trámites precisos para asegurar la existencia de crédito suficiente para atender las obligaciones económicas que se derivasen para FFJA.

El PCAP estableció dos criterios de adjudicación, el técnico y el económico –cada uno de ellos con 100 puntos de puntuación máxima–, dividiéndose el primero en dos subcriterios y uno de estos, a su vez, en otros tres, sin que la elección de estos criterios conste en el expediente, lo que no se ajustó al artículo 93.4 de la LCSP. Al igual que en el expediente anteriormente analizado, entre los subcriterios técnicos se incluyeron algunos que se referían a la solvencia de las empresas conforme el artículo 67 de la LCSP, como la "*adaptación e idoneidad de la dimensión y capacidad al objeto del contrato"* y el *"personal"* [29]*.* Como se señaló respecto del citado contrato, el artículo 134 de la LCSP exigía que para la valoración de las proposiciones y la determinación de la oferta económicamente más ventajosa debería atenderse a criterios directamente vinculados al objeto del contrato, no concurriendo en los criterios anteriormente referidos esta condición.

Además ha de añadirse que, entre los medios acreditativos de la solvencia técnica, el PCAP también en este caso requería que se describieran detalladamente el equipo técnico, colaboradores y unidades técnicas participantes en el contrato, con indicación de su titulación, experiencia, situación en la empresa, funciones a desarrollar y grado de dedicación a las mismas, exigiendo, además, que el equipo de técnicos participantes dispusieran de una determinada titulación, experiencia y dedicación mínimas. Siendo así que el artículo 53 de la LCSP facultaba a los órganos

---

[27] El actual Consejero de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía alega que el retraso en la recepción de los trabajos se debió a que este contrato estaba vinculado al de obras, no concluyendo, por tanto, hasta que este último finalizó.

Debe indicarse al respecto de esta alegación que no se ha acreditado que se aprobara una prórroga del mismo, que habilitara que los trabajos continuaran realizándose hasta que terminara la obra tranviaria, por lo que lo alegado no desvirtúa el contenido de lo expuesto en este punto del Proyecto de Informe de Fiscalización.

[28] El actual Consejero de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía alega que la financiación del servicio se realizó con cargo a los ingresos de explotación de FFJA, siendo esta acorde con los artículos 25 y 26 de la Ley 3/2008, de 23 de diciembre, de Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2009.

Debe señalarse en relación con esta alegación que el Proyecto de Informe de Fiscalización no cuestiona la legalidad de la financiación, únicamente constata que en este caso el gasto no fue sufragado por la COPT.

[29] En relación con la alegación del actual Consejero de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía respecto de la solvencia, véase la nota al pie de página nº 10.

de contratación a que exigieran a las personas jurídicas que especificaran en las ofertas los nombres y la cualificación profesional del personal responsable de ejecutar la prestación y preveía que pudieran requerir a los licitadores a que se comprometieran a dedicar o adscribir a la ejecución del contrato los medios personales o materiales suficientes para ello, no tenía cabida que las características del personal –cualificación y especialización– se incluyeran entre los criterios de adjudicación.

El PCAP, asimismo, dividía las ofertas en dos tramos –de calidad técnica *"suficiente" e "inaceptable"*–, y añadía que para la evaluación global de las ofertas y determinación de la oferta más ventajosa, se encontrarían en el tramo de calidad inaceptable aquellas ofertas con un valor técnico de 60 puntos. No obstante, se preveía que la Mesa podría establecer un valor superior hasta 75 puntos, una vez conocidas las ofertas técnicas, lo que resultaba contrario a los principios de publicidad y transparencia en la contratación[30].

Además, para calcular la valoración global de las ofertas el PCAP establecía una fórmula[31] que otorgaba una ponderación superior a los criterios dependientes de un juicio de valor que a los evaluables automáticamente, lo que hubiera requerido la constitución de un comité de expertos no integrado en el órgano proponente del contrato para la evaluación de las ofertas u organismo técnico especializado, como prevé el artículo 134.2 de la LCSP[32].

La evaluación técnica de las doce ofertas admitidas a la licitación se llevó a cabo por el Comité Técnico, indicándose en el informe los distintos aspectos a valorar y las puntuaciones otorgadas para cada uno de ellos, si bien contenía escasas valoraciones sobre las propuestas ofertadas y no especificaba los motivos concretos por los que se concedían las puntuaciones a los licitadores. En dicho informe no se evaluaron las ofertas atendiendo al subcriterio *"metodología y grado de conocimiento y programación",* lo que sí se hizo posteriormente por la Mesa de Contratación.

El contrato se adjudicó provisionalmente el 27 de marzo de 2009, por importe de 545.880,39 euros, IVA incluido, lo que representó una baja del 19,49% respecto del presupuesto de licitación, y con un plazo de ejecución de veinte meses. La adjudicación definitiva tuvo lugar el 14 de abril de 2009 y el contrato se formalizó dos días más tarde.

El acta de recepción de los trabajos se emitió el 30 de septiembre de 2014, superado ampliamente el plazo previsto para la ejecución de los trabajos, sin que conste la concesión de prórroga alguna que lo justifique[33].

Se ha abonado un importe total de 412.870,66 euros, IVA incluido, representativo del 75,63% del importe adjudicado, que se corresponde con la ejecución efectivamente realizada.

Contrato de asesoría en materia de comunicación para la implementación del tranvía

El 11 de mayo de 2009 FFJA acordó iniciar un expediente de contratación que tuvo por objeto la asistencia técnica y asesoría en materia de comunicación para la implementación del tranvía de Jaén. Esta contratación fue acometida por la entidad sin que la COPT hubiera efectuado encargo alguno al respecto y sin que en los convenios suscritos entre el Ayuntamiento de Jaén y la COPT estuviera previsto que esta última, a través de FFJA, hubiera de realizar actuaciones de esta naturaleza en relación con el tranvía. El gasto derivado de este servicio fue asumido por FFJA, al no contar con el correspondiente encargo de la COPT.

---

30 En relación con la alegación del actual Consejero de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía respecto de la fijación del valor técnico, véase la nota al pie de página nº 17.

31 0,6 PMT+0,4 PE, siendo PMT la puntuación técnica y PE la económica.

32 En relación con la alegación del actual Consejero de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía respecto del comité de expertos, véase la nota al pie de página nº 25.

33 El actual Consejero de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía alega que la demora en la recepción de los trabajos se debió a que este contrato estaba vinculado al de obras, no concluyendo, por tanto, hasta que este último finalizó. En relación con esta alegación, véase la nota al pie de página nº 27.

La necesidad de la contratación no se justificó en los términos del artículo 22 de la LCSP, precepto que requería que la naturaleza y extensión de las necesidades que pretendían cubrirse mediante el contrato proyectado, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas, se determinasen con precisión y se dejase constancia de ello en la documentación preparatoria del procedimiento de adjudicación. Este requerimiento, como señalaba el artículo 1 del mismo texto legal, tenía por objeto obtener una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización del objeto de la contratación mediante la definición previa de las necesidades a satisfacer. En el expediente fiscalizado únicamente constaba referencia a la finalidad de la contratación, que se hallaba en la orden de trabajo interna, en la que, en términos genéricos, se indicaba que se trataba de una asesoría en materia de comunicación para todas aquellas actuaciones que FFJA realizase en relación con la implementación del tranvía, sin más precisiones. No existiendo un encargo expreso en relación con esta actuación ni previsión en los convenios formalizados entre el Ayuntamiento de Jaén y la COPT, se debería haber emitido un informe justificativo sobre la necesidad de la contratación suficientemente preciso para justificar la misma.

Para llevar a cabo estos servicios FFJA tramitó un expediente cuya adjudicación se efectuó mediante procedimiento negociado sin publicidad fundamentado en el artículo 158, apartado e) de la LCSP, que se refería a la utilización de este procedimiento cuando el valor estimado fuera inferior a 100.000 euros.

El PCAP incluyó los aspectos objeto de negociación, entre los que figuraban las *"mejoras propuestas",* pero sin precisar sobre qué elementos y en qué condiciones quedaba autorizada su presentación, lo cual no resultaba acorde con el principio de transparencia previsto en los artículos 1 y 123 de la LCSP, lo que posibilitaba la presentación de ofertas dispares.

Asimismo, el PCAP previó indebidamente como criterio de adjudicación el referido a *"medios técnicos y humanos",* que tenía por objeto acreditar la solvencia de las empresas, conforme el artículo 67 de la LCSP.

El presupuesto del contrato fue de 50.000 euros, IVA incluido, sin que consten 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, conforme hubiera requerido el artículo 75.1 de la LCSP.

El PPT incluyó cláusulas propias del PCAP –aspectos objeto de negociación y plazo de ejecución–, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 68.3 del RGLCAP.

FFJA solicitó ofertas a cuatro empresas, resultando adjudicataria aquella cuya oferta obtuvo la mayor puntuación atendiendo a los criterios de adjudicación. El informe de valoración emitido al efecto incluyó un cuadro con las puntuaciones asignadas a cada empresa al que se adjuntaba una breve descripción de las ofertas sin que se justificaran las puntuaciones, lo que resulta insuficiente para motivar la adjudicación del expediente. No consta que se realizaran negociaciones con las empresas invitadas, lo que no se ajustó a lo dispuesto en los artículos 153.1 y 162.4 de la LCSP, 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.

El contrato fue formalizado el día 26 de junio de 2009, por 49.184,02 euros, IVA incluido, y con un plazo de ejecución de veinte meses, coincidiendo con el plazo previsto en el PCAP.

En cuanto a la ejecución y acreditación de los trabajos realizados, la cláusula 22.1 del PCAP establecía el abono mensual de las actividades acabadas y documentadas, una vez leída la citada documentación y aprobada por FFJA, indicándose en la cláusula 23 que la constatación de la correcta ejecución del objeto del contrato se acreditaría mediante certificación expedida por el responsable del contrato.

Sin embargo, las facturas emitidas por el contratista en ejecución del contrato, por un importe idéntico cada mes, se limitaban a indicar un mismo concepto genérico sin precisar los trabajos realizados, y sin que exista constancia de que las facturas fueran acompañadas del soporte documental de la actividad ejecutada, lo que no se ajustaba a lo previsto en el PCAP. Por su parte, las certificaciones emitidas por el director del proyecto únicamente referenciaban el número de factura, sin hacer mención a documentación alguna. Solicitados por el Tribunal de Cuentas los informes mensuales así como el informe final que debía haber elaborado la empresa, la AOJA ha manifestado no disponer de aquellos.

Conforme a la documentación facilitada por la AOPJA, se abonaron 49.184 euros, IVA incluido, por la prestación del servicio durante los meses de julio de 2009 a febrero de 2011, ambos inclusive. En general se observa en este contrato un deficiente control interno del gasto, no habiéndose emitido certificaciones y presentando incidencias las emitidas, en relación con el 40% del importe facturado[34].

No consta que se expidiera el acta de recepción de los trabajos, lo que no se ajustó a lo establecido en el artículo 205.2 de la LCSP.

Gastos diversos en publicidad y propaganda

Constan gastos por un total de 229.342,07 euros, relativos a 45 facturas por publicidad y propaganda del tranvía, que correspondían a contratos menores.

De esas facturas, tres se emitieron por la misma empresa en los meses de enero, febrero y marzo de 2010, por importe de 17.935,80, 17.925,60 y 5.681,25 euros, respectivamente, por el concepto "*merchandising: camisetas, pen-drive, llaveros, pin, lápices de colores, gorras, etc".* Siendo así que se contrataron durante tres meses consecutivos prestaciones similares con un mismo fin, se ha producido un fraccionamiento no justificado que evidencia una deficiente planificación de las necesidades y de las actuaciones para cubrirlas, de modo que, en lugar de proceder a la celebración de distintos contratos menores, se debió efectuar una contratación única por el importe global adjudicado, utilizando un procedimiento de adjudicación con publicidad o, al menos, concurrencia de ofertas. Debe tenerse en cuenta que la suma conjunta de los contratos supera el importe máximo permitido por el artículo 122.3 de la LCSP para utilizar la contratación menor[35].

Convenios

FFJA suscribió tres convenios con motivo de la implantación del tranvía de Jaén. Dos de ellos tuvieron por objeto la ampliación y modificación de la instalación de distribución eléctrica de dos subestaciones, propiedad de una compañía eléctrica, para que estas pudieran atender la demanda del sistema tranviario. Ambos convenios se suscribieron el 14 de abril de 2009 y en ellos FFJA se comprometía a financiar el coste de dichas ampliaciones, por un total de 1.940.570,50 euros, IVA incluido, mientras que la compañía eléctrica asumía la ejecución de las obras, puesta en explotación y legalización de la modificación y ampliación de las instalaciones eléctricas. A los dos convenios se adjuntó el presupuesto de cada una de las obras, por importe de 909.696 euros y

[34] No se han aportado las certificaciones correspondientes a las facturas por la prestación del servicio en los meses de julio a diciembre de 2009; diciembre de 2010 y enero de 2011. La certificación referida a la factura del servicio de noviembre de 2010 incluye un importe total certificado y pendiente de certificar a dicha fecha que incluiría el importe facturado también en diciembre de 2010, lo que desvirtúa su presunción de certeza.

[35] En el trámite de alegaciones el actual Consejero de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía adjunta un informe de 27 de septiembre de 2017 en el que se señala que la planificación inicialmente prevista contemplaba desarrollar una labor pedagógica sólo en centros educativos localizados en la zona de influencia del trazado tranviario, por lo que únicamente se contrató un pedido inicial de merchandising. Añade que a través de la Delegación Territorial de Fomento y Vivienda y de la Delegación de Educación de Jaén se recibieron peticiones de otros centros escolares, lo que hizo necesario efectuar dos contratos menores posteriores.

Respecto de esta alegación debe señalarse, por una parte, que no se ha acreditado documentalmente lo expuesto mediante la remisión de las referidas peticiones, y, por otra, que se confirma la deficiencia en la planificación que se pone de manifiesto en el Proyecto de Informe de Fiscalización, por lo que lo alegado no desvirtúa su contenido.

763.209,60 euros, IVA excluido, respectivamente. El coste final de ambas actuaciones se elevó a 1.957.299,55 euros, IVA incluido, debido a que el 50% de los gastos se facturaron en el segundo semestre de 2010, cuando había entrado en vigor un aumento del tipo general del IVA del 16% al 18%.

La AOPJA no ha aportado documentación adicional a los convenios suscritos, no habiéndose formado el correspondiente expediente en el que se justifique suficientemente la necesidad de su formalización.

Los convenios no incluyeron previsiones relativas al control y supervisión de las actuaciones a desarrollar, constando únicamente las facturas emitidas por la compañía eléctrica en los plazos convenidos en sendos convenios.

El tercer convenio lo suscribió FFJA el 30 de noviembre de 2009 con la Universidad de Jaén, con el objeto de colaborar en el desarrollo de un proyecto de investigación denominado *"diseño del modelo de integración de las personas en situación de dependencia en la autonomía personal en la ejecución del sistema tranviario de Jaén".* En dicho convenio FFJA se comprometía a financiar el proyecto, que se estimó en 68.672 euros, mientras que la Universidad debía ejecutar el correspondiente estudio.

Del análisis del objeto de este último convenio resulta que las actividades previstas en el mismo eran propias de los contratos de servicios, definidos en el artículo 10 de la LCSP como *"aquellos cuyo objeto son prestaciones de hacer consistentes en el desarrollo de una actividad o dirigidas a la obtención de un resultado distinto de una obra o un suministro"*. Ciertamente, la realización de estudios técnicos, como el que conformó el objeto del convenio, constituye un objeto típico de los contratos de servicios, por lo que FFJA debió haber tramitado y formalizado un contrato administrativo, ajustado a los procedimientos de adjudicación previstos en la LCSP, en lugar de firmar un convenio de colaboración con la Universidad.

Por otra parte, no se formó el correspondiente expediente, no habiéndose aportado documentación adicional al convenio suscrito en la que se justifique suficientemente la necesidad de su formalización, la imposibilidad de que las prestaciones convenidas se ejecutaran por otras universidades, así como los datos que se tuvieron en cuenta y los cálculos realizados para determinar las aportaciones de FFJA. En los convenios celebrados entre el Ayuntamiento de Jaén y la COPT tampoco estaba previsto que esta última realizara actuaciones de esta naturaleza en relación con el tranvía.

En ese convenio no se exigió la emisión, por parte de la Universidad, de informes acreditativos de los gastos incurridos en ejecución del convenio, que permitieran conocer el alcance de los trabajos realizados y la adecuada utilización de los fondos concedidos.

II.1.2.3. CONTRATOS CELEBRADOS POR EL AYUNTAMIENTO DE JAÉN PARA LA REALIZACIÓN DE ACTUACIONES EN RELACIÓN CON LA PUESTA EN FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA TRANVIARIO

Como se ha indicado en el Subepígrafe II.1.1.2 de este Informe, el 7 de julio de 2008 se suscribió un protocolo de colaboración entre la COPT, la Consejería de Gobernación, ambas de la Junta de Andalucía, y el Ayuntamiento de Jaén para la realización de actuaciones en relación con la puesta en funcionamiento del sistema tranvíario de Jaén y la creación y reforma de nuevas sedes para la policía local de dicha ciudad en la medida en que resultaban afectados por aquel.

En dicho protocolo de colaboración se indicaba la necesidad de disponer de los terrenos ocupados por la sede de la policía local, para la construcción de las cocheras del tranvía, previéndose el traslado de las dependencias de aquella a otras sedes. Además, las entidades firmantes acordaron llevar a cabo la construcción y adaptación de las futuras sedes de la policía local de Jaén, así como la preparación del solar para la próxima construcción de las cocheras del tranvía, cuya ejecución se

estimó por un importe de 9.059.800 euros. De esta cuantía, el Ayuntamiento aportaría 907.600 euros, la Consejería de Gobernación 1.800.000 euros y la COPT 6.352.200 euros.

Posteriormente, en el convenio de 17 de diciembre de 2008, la COPT se comprometió a abonar el total del importe que anteriormente se iba a aportar entre la Consejería de Gobernación y la propia COPT, que representaba un porcentaje de financiación del 89,98% sobre el presupuesto total. En ese convenio se calificó dicha aportación de subvención excepcional al Ayuntamiento, por lo que este estaría sujeto a las obligaciones establecidas en los artículos 105 de la Ley 5/1983, de 19 de julio, General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y 14 de la LGS.

No consta que se emitiera un informe justificativo sobre la conveniencia de disponer de los terrenos ocupados por la policía local para ubicar las cocheras del tranvía en lugar de haber optado por su localización en otros terrenos municipales, siendo así que la solución adoptada implicaba el traslado de aquella a otras sedes con el coste adicional que ello representaba[36].

Este Tribunal de Cuentas ha dispuesto de las memorias y presupuestos de los proyectos de obras relativos a la intervención arqueológica y a la adaptación de determinadas dependencias de la policía local, así como de un informe del arquitecto técnico municipal del Ayuntamiento de Jaén, de noviembre de 2008. En este último informe se describen los trabajos a realizar por la entidad local –con sus correspondientes presupuestos–, que abarcan actuaciones arqueológicas en el terreno en el que se construirían las nuevas dependencias de la policía local, la construcción de estas, así como la adaptación de una nave industrial para albergarla provisionalmente. El importe total de estas actuaciones ascendió a 9.059.800 euros, IVA incluido, de acuerdo con la siguiente distribución:

Cuadro 5 Actuaciones para la construcción y adaptación de las futuras sedes de la policía local de Jaén

(importe en euros, IVA incluido)

Actuación	Importe
Intervención arqueológica para la posterior ejecución de las nuevas dependencias de la policía local de Jaén	628.844,41
Adaptación de nave y otras dependencias para la ubicación provisional de la policía local	1.716.374,95
Ejecución del edificio para las instalaciones de policía local	6.714.580,64
TOTAL SUMA ACTUACIONES A REALIZAR	9.059.800,00

Fuente: Informe del arquitecto técnico municipal de noviembre de 2008

Para llevar a cabo algunas de las citadas actuaciones, el Ayuntamiento de Jaén tramitó dos expedientes contractuales. El primero tuvo por objeto la *actividad arqueológica preventiva en el solar del nuevo edificio de la policía local y la adaptación de edificios para distintas dependencias de policía local*; y el segundo, la *adaptación de dependencias de la policía local (aparcamientos)*.

No se tramitó por el Ayuntamiento expediente alguno para la construcción del nuevo edificio de la policía, de hecho, este no se llegó a construir, sin que este Tribunal de Cuentas tenga constancia de las razones que lo motivaron. En consecuencia, se acometió la actividad arqueológica preventiva en el solar en el que se iba a realizar la edificación sin que, posteriormente, se realizara la obra en esos terrenos.

[36] El actual Consejero de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía alega que la ubicación de los talleres y cocheras venía determinada en el estudio de alternativas del sistema tranviario.

En relación con esta alegación, cabe indicar que no se ha aportado a este Tribunal de Cuentas el texto completo del estudio de alternativas, del que ha podido disponer únicamente de forma parcial en el curso de la fiscalización. En la documentación disponible no consta la justificación de la ubicación de los talleres y cocheras en la localización y en las circunstancias que se recogen en este Proyecto de Informe de Fiscalización, por lo que no se desvirtúa lo expuesto en el mismo.

El siguiente cuadro relaciona los dos contratos celebrados por el Ayuntamiento que se acaban de referir:

Cuadro 6 Contratos celebrados por el Ayuntamiento de Jaén

(importe en euros, IVA incluido)

Objeto	Tipo	Procedimiento de adjudicación	Importe	Fecha de formalización
Actividad arqueológica preventiva en el solar del nuevo edificio de la policía local y adaptación de edificios para distintas dependencias de policía local	Obras	Abierto pluralidad de criterios	2.128.046,99	18/03/2009
Adaptación de dependencias de la policía local (aparcamientos)	Obras	Negociado sin publicidad	2.367.872,89	17/11/2009

Fuente: Expedientes contractuales tramitados por el Ayuntamiento de Jaén

Actividad arqueológica preventiva en el solar del nuevo edificio de la policía local y adaptación de edificios para distintas dependencias de policía local

Con fecha 8 de enero de 2009 la Alcaldía del Ayuntamiento de Jaén aprobó el expediente de contratación referido a la a*ctividad arqueológica preventiva en el solar del nuevo edificio de la policía local y adaptación de edificios para distintas dependencias de policía local*, acordando su tramitación por procedimiento abierto con pluralidad de criterios, con un presupuesto de 2.750.948,56 euros, IVA incluido.

No constan las razones por las que el Ayuntamiento incluyó en un mismo contrato la ejecución de obras de distinta naturaleza, como eran la actividad arqueológica y la adaptación de edificios para albergar a la policía local, las cuales, además, habrían de llevarse a cabo en zonas distintas del municipio. De hecho, el PCAP regulador del expediente de contratación dispuso para cada una de ellas plazos de ejecución distintos y su recepción se efectuó de forma independiente.

No se justificó la necesidad de la contratación, como hubiera requerido el artículo 22 de la LCSP, deficiencia que fue observada por la Intervención municipal en un informe de 30 de noviembre de 2008. El referido artículo requería que la naturaleza y extensión de las necesidades que pretendían cubrirse mediante el contrato proyectado, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas, se determinasen con precisión y se dejase constancia de ello en la documentación preparatoria del procedimiento de adjudicación, lo que no tuvo lugar.

El PCAP dispuso un presupuesto único para todas las actuaciones, por importe de 2.750.948,56 euros, IVA incluido, fijando un plazo de siete meses para la actividad arqueológica y cuatro para el resto de las obras. Según consta en un informe del arquitecto técnico municipal de 22 de diciembre de 2008, el expediente contractual comprendía las siguientes actuaciones:

Cuadro 7 Actuaciones para la actividad arqueológica preventiva en el solar del nuevo edificio de la policía local y adaptación de edificios para distintas dependencias de policía local

(importe en euros, IVA incluido)

Actuación	Importe
Actividad arqueológica preventiva en el solar del nuevo edificio de la policía local	957.550,86
Adaptación de la nave para la ubicación provisional de la policía local	1.301.154,33
Instalaciones de policía local y bomberos	427.530,50
Adecuación de recintos para la policía local en el Centro Social San Felipe	15.690,80
Adecuación de recintos para la policía local en el Centro Social El Valle	12.085,16
Adecuación de recintos para la policía local en el Centro Social Fuentezuelas	11.740,53
Adecuación de recintos para la policía local en el Centro Social Mercado de Peñamefecit	13.768,41
Adecuación de recintos para la policía local en el Centro Social Barrio de la Magdalena	11.427,97
Total	2.750.948,56

Fuente: Informe del arquitecto técnico municipal de 22 de diciembre de 2008

Debe indicarse que los presupuestos que figuran en el citado informe de diciembre de 2008, cuya suma coincide con el presupuesto de licitación indicado en el PCAP, no se correspondían, sin embargo, con los que constan en el informe del mismo técnico municipal de noviembre de 2008 –citado anteriormente–, en el que se describían las obras que se iban a efectuar y cuya suma de presupuestos era 405.729,20 euros inferior, sin que se haya determinado el motivo de esta diferencia.

Para concurrir a la licitación, el PCAP exigió a los licitadores tener clasificación en más de cuatro subgrupos, cuando tal previsión solamente está prevista por el artículo 36.2.a) del RGLCAP para casos excepcionales, sin que en este contrato se haya motivado tal excepcionalidad. Solo en el informe de 22 de diciembre de 2008 del arquitecto técnico municipal anteriormente referido, se recogieron simplemente, sin otras especificaciones, las clasificaciones para cada una de las actuaciones incluidas en el contrato. La agrupación de obras de distinta naturaleza pudo hallarse en el origen de la exigencia de estos requisitos de clasificación, lo que generaba limitaciones para la concurrencia de empresas. En la licitación de este contrato se recibieron cinco ofertas.

Para la valoración de las ofertas y la determinación de la oferta económica más ventajosa se establecieron tres criterios de adjudicación: precio, plazo de ejecución y plazo de garantía.

El contrato se formalizó el 18 de marzo de 2009 con una UTE, por importe de 2.128.046,99 euros, IVA incluido, –lo que representó una baja del 22,64% del presupuesto de licitación– y con un plazo de ejecución de tres meses para la actividad arqueológica y dos meses y medio para el resto.

De acuerdo con el PCAP la ejecución del contrato de obras comenzaría con el acta de comprobación del replanteo, previsión conforme con el artículo 212 de la LCSP. Sin embargo, el contrato dispuso un plazo para el comienzo de las obras de siete días desde la firma del acta de replanteo, previsión que no se ajustó al citado artículo 212 ni al PCAP. No se ha facilitado al Tribunal de Cuentas el acta de comprobación de replanteo, si bien, de la documentación que obra en el expediente, esta se emitió el 20 de abril de 2009.

Según un informe de la dirección de obra de 26 de febrero de 2010, una vez comenzadas las obras surgieron una serie de imprevistos en las actuaciones correspondientes a la actividad arqueológica preventiva en el solar del nuevo edificio de la policía y a las instalaciones de la policía local y de los bomberos, que no estaban contempladas en el proyecto original y que se consideraban imprescindibles para la correcta ejecución de las obras y para que estas pudieran servir a la finalidad para la que habían sido concebidas.

Se indicaba en el referido informe que, a la luz de las excavaciones arqueológicas realizadas en las inmediaciones de la parcela objeto de actuación, se había comprobado que las actuaciones recogidas en el proyecto arqueológico objeto de la licitación no se ajustaban a la situación actual y a las necesidades de ejecución de los trabajos arqueológicos. Añadía que al proyecto original se le debían adjuntar unos documentos previos necesarios para todos los proyectos que se solicitaba autorizar en esa zona y seguirse una serie de pautas, no contempladas en el proyecto original, en la realización de la excavación arqueológica a practicar en el solar, haciendo preciso llevar a cabo un nuevo replanteo de la excavación, una nueva fase de sondeos y la excavación en extensión en toda la parcela. En ese informe se señalaba que había que seguir con la ejecución de los trabajos por motivos de seguridad laboral y protección de los restos arqueológicos hallados, continuando según las nuevas directrices su excavación hasta la terminación y obtención de los restos encontrados, a la vez que se redactaba el correspondiente proyecto modificado.

En relación con las instalaciones de la policía local y los bomberos, el informe también se refería a una serie de incidencias, tales como el derrumbamiento del forjado que constituía el techo en las dependencias de la cochera y el chófer de la alcaldía, colindantes a las obras a ejecutar, motivado por el mal estado de dicho forjado, así como el deterioro de la acometida de la instalación contra incendios, además de no tener capacidad para dotar a las nuevas instalaciones por carecer de sección suficiente.

Debe señalarse al respecto que, no obstante calificarse en el informe de la dirección de obras, de imprevistos las incidencias descritas, las mismas existían en el momento de elaborarse el proyecto original. En efecto, como ya se ha indicado con anterioridad, el artículo 202.1 de la LCSP 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, debiendo entenderse como *"causas imprevistas",* en sentido estrictamente jurídico, aquellos extremos que no existían en el momento de la contratación, no siendo, por tanto, extensibles 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 del expediente fiscalizado la modificación se debió a la no realización de los trámites precisos para la intervención arqueológica, cuyo pleno conocimiento debería haberse tenido con anterioridad, así como a deficiencias del proyecto, al no incluir determinadas partidas que debieron haberse previsto en el momento de su elaboración.

Ciertamente, si bien la contratación pública está presidida por el derecho que corresponde a la Administración de modificar el vínculo contractual por razón de interés público –artículo 194 de la LCSP–, dicha prerrogativa no es ilimitada, pues realizada mediante licitación pública la adjudicación de un contrato, la solución presentada por el adjudicatario y seleccionada no puede ser alterada sustancialmente por la vía de la modificación contractual, pues, además de una infracción legal, representa un quebranto de 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 presentado otras proposiciones diferentes si hubieran sido conocedores, no solo del grado de mejoras aceptadas al adjudicatario, sino también de las modificaciones producidas.

Las modificaciones efectuadas se ejecutaron, además, sin tramitar el expediente al que se refiere el artículo 217.3 de la LCSP, precepto que requería que el director facultativo de la obra recabase del órgano de contratación autorización para iniciar el expediente, que se sustanciaría con carácter de urgencia con las siguientes actuaciones: aprobación técnica de la modificación del proyecto, audiencia del contratista y del redactor del proyecto y aprobación del expediente por el órgano de contratación, así como de los gastos complementarios precisos. Tampoco se formalizó la modificación contractual, contraviniendo el artículo 202.2 de la LCSP, ni se reajustó la garantía como exigía el artículo 87.3 de la LCSP.

Solo consta un acuerdo de la Alcaldía, de 5 de abril de 2010, por el que se resolvía el inicio del expediente de modificación, por importe de 425.609,39 euros, así como el informe de supervisión del proyecto modificado, emitido por el arquitecto técnico municipal, por lo que la tramitación no se ajustó al artículo 109 de la LCSP, que requería que los informes de supervisión de los proyectos de obra se emitieran por una oficina o unidad administrativa de supervisión especializada en dicha función.

Con fecha 10 de mayo de 2011 se emitió un informe por la Jefatura de negociado, con el visto bueno de la Concejalía de Economía y Hacienda, en el que se afirmaba que las obras habían sido ejecutadas sin consignación presupuestaria. En dicho informe se indicaba que era necesario aplicar la doctrina jurisprudencial del enriquecimiento injusto que consagra el derecho del contratista al abono de la prestación realizada y proponía que se reconociera la obligación a favor de la empresa que había ejecutado la obra –UTE adjudicataria de la obra principal–, por importe de 425.609,39 euros, IVA incluido, lo que representaba el 20% del importe adjudicado.

Durante la ejecución de la obra se emitieron nueve certificaciones, entre abril de 2009 y septiembre de 2012, por un importe de 2.340.851,68 euros, así como otra de 12 de abril de 2010 por el importe de la modificación, ascendiendo a un total de 2.766.461,07 euros, IVA incluido. No se emitieron las certificaciones de obras ejecutadas entre los meses de agosto y diciembre de 2009, ambos inclusive, febrero de 2010 y de mayo de 2010 a agosto de 2012, ambos también inclusive, incumpliendo lo establecido en el artículo 215.1 de la LCSP, que requería la expedición de certificaciones y sus relaciones durante todos los meses del plazo de ejecución, salvo prevención en contrario en el PCAP, circunstancia que no concurría en el expediente examinado.

Examinadas las certificaciones de obra y las correspondientes relaciones valoradas se ha observado que en algunas de aquellas –n°s 5 y 8– disminuyó el número de las unidades de obra que constaban realizadas en otras anteriores, desvirtuando la presunción de certeza que debe conllevar toda certificación de obra. En particular, en la certificación nº 5 no se incluyeron las unidades de obra certificadas en la nº 4 correspondientes a las actuaciones de adecuación de recintos en los distintos centros sociales.

Para la recepción de las obras se emitieron tres actas: una, de 1 de marzo de 2010, en la que se recibieron las obras de las dependencias de la policía y bomberos; otra, de 13 de abril de 2010, para la intervención arqueológica; y una tercera, de 24 de septiembre de 2012, referida al proyecto modificado, con demora en ellas respecto del plazo previsto en el contrato, sin que conste que este retraso estuviera justificado ni amparado en la concesión de prórrogas o suspensiones[37].

En relación con estas actas ha de indicarse que las dos primeras solo estaban firmadas por el representante de la UTE adjudicataria y el director de la obra, lo que no se ajustó a lo dispuesto en el artículo 218.1 de la LCSP, que requería que, a la recepción de las obras, concurriera el responsable del contrato a que se refiere el artículo 41 de esa Ley, si se hubiese nombrado, o un facultativo designado por la Administración representante de esta, el facultativo encargado de la dirección de las obras y el contratista.

Por otra parte, debe señalarse que solo procede la recepción de las obras cuando están completamente ejecutadas, conforme establece el artículo 205.1 de la LCSP, no siendo posible la recepción del modificado de manera independiente de la obra principal y con posterioridad a haberse recibido esta. Contradictoriamente, además, en el acta de recepción de las obras objeto del modificado se indicó que estas habían sido ocupadas por el Ayuntamiento de Jaén en fecha 13

[37] En la memoria valorada del proyecto modificado de la actividad arqueológica en el solar del nuevo edificio de la policía local, de febrero de 2010, se indicaba que *"el plazo estimado para esta obra era de 2,8 meses, pero una vez comenzada la obra hay que destacar que la elaboración de un nuevo proyecto, y el trámite de la aprobación de este ha demorado en un tiempo considerable el comienzo de las obras, que estaba previsto en abril de 2009 y tuvieron comienzo en noviembre de 2009, además de las influencias meteorológicas que han actuado negativamente en el plazo de ejecución ya que las lluvias caídas durante muchas jornadas han hecho que sea imposible trabajar durante esas jornadas y algunas siguientes ya que había riesgo de dañar los restos arqueológicos a sustraer."*

de abril de 2010 y habían estado a disposición y utilizadas plenamente por la policía local a partir de la mencionada fecha, por lo que no se justificaba que su recepción se demorase hasta 2012 en lugar de llevarse a cabo la recepción de la obra completa. Por otra parte, debe indicarse que el artículo 218.6 de la LCSP preveía la ocupación efectiva de las obras o su puesta en servicio para el uso público, aún sin el cumplimiento del acto formal de recepción, por razones excepcionales de interés público debidamente motivadas en el expediente, motivación que no consta en el expediente examinado.

Adaptación de dependencias de la policía local (aparcamientos)

Con fecha 14 de octubre de 2009 se informó sobre la necesidad de ampliar la actuación objeto del contrato anteriormente analizado, al no haberse incluido en el proyecto primitivo las obras de la planta sótano destinada a aparcamientos del edificio que iba a convertirse en la sede provisional de la policía local, siendo precisa su ejecución. La necesidad de tramitar este expediente puso de manifiesto deficiencias en las actuaciones preparatorias del contrato anterior al no evaluar debidamente las necesidades a cubrir mediante el contrato proyectado ni su contenido para satisfacerlas.

Este expediente se tramitó por procedimiento negociado sin publicidad invocándose el artículo 154.d) de la LCSP. Para justificar el empleo de este procedimiento se alegó la incompatibilidad de introducir un nuevo contratista, por la dificultad en depurar posibles responsabilidades futuras si coexistiesen dos empresas, unido a la interconexión de las estancias a realizar entre sótano y planta superior, así como la correspondencia de las medidas de seguridad y ocupación de los mismos terrenos, lo que llevaba, para evitar la paralización total, a la adjudicación al contratista de la obra ya en marcha. Debe señalarse que las razones expuestas no justifican que hubiera que encomendarse necesariamente las obras a la UTE que estaba ejecutando las obras en el edificio, haciendo imposible su adjudicación a otra empresa distinta, si se tiene en cuenta que el artículo 154.d) de la LCSP no se refería a la mera conveniencia u oportunidad sino que, taxativamente, señalaba que habría lugar al procedimiento negociado cuando por razones técnicas o artísticas o relacionadas con la protección de derechos exclusivos *"tan solo pueda encomendarse el objeto del contrato a un único empresario"*[38].

El PCAP fijó un presupuesto de licitación de 2.367.872,89 euros, IVA incluido, y un plazo de ejecución de cinco meses. En cuanto a la clasificación del contratista, el PCAP exigió tener la misma que en el expediente anterior, con más de cuatro subgrupos, cuando tal previsión solamente está permitida por el artículo 36.2.a) del RGLCAP en casos excepcionales, sin que en este contrato tampoco se haya motivado tal excepcionalidad.

En el PCAP no se determinaron los aspectos económicos y técnicos que debían ser objeto de negociación, como requería el artículo 160 de la LCSP. Tampoco consta que se realizaran negociaciones con el licitador, lo que no se ajustó a lo establecido en los artículos 153.1 y 162 de la LCSP. De hecho, el contrato se adjudicó por el mismo importe del presupuesto de licitación. Precisamente por la naturaleza del procedimiento negociado, en el que existe una menor publicidad y concurrencia que en el procedimiento abierto, resulta esencial la negociación con los empresarios que presentan ofertas para mejorarlas, sin que, en este caso, como se indica, se hayan llevado a cabo.

El contrato se formalizó el 17 de noviembre de 2009. De acuerdo con el PCAP las obras comenzarían con el acta de comprobación del replanteo, previsión conforme con el artículo 212 de la LCSP. Sin embargo, el contrato dispuso un plazo para el comienzo de las obras de siete días

[38] El actual Alcalde del Ayuntamiento de Jaén alega que constan en el expediente fiscalizado dos informes del técnico municipal en los que se indica la incompatibilidad de contratar una nueva empresa.

En relación con esta alegación debe señalarse que dichos informes fueron examinados en el curso de la fiscalización, exponiéndose en este Proyecto de Informe de Fiscalización las razones por las que este Tribunal de Cuentas considera que los mismos no justificaron debidamente el empleo del procedimiento negociado al amparo del artículo 154.d) de la LCSP.

desde la firma del acta de replanteo, previsión que no se ajustó al citado artículo 212 ni al PCAP. No se ha facilitado al Tribunal de Cuentas el acta de comprobación de replanteo a la que se refiere el artículo 212 de la LCSP.

El 18 de mayo de 2010 el director de obra emitió un informe en el que señaló la necesidad de modificar el contrato. En él indicó que, una vez comenzadas las obras, habían surgido una serie de imprevistos que no estaban contemplados en el proyecto original y que eran imprescindibles para la correcta ejecución de las obras y para que estas pudieran cumplir la finalidad para la que habían sido concebidas, consistente en la instalación de un taller mecánico; de una zona de lavado para los vehículos oficiales; de una zona de oficinas para las actividades de taller y señalización, así como de un sistema de protección contra los agentes ambientales en el aparcamiento exterior.

Asimismo, en la memoria valorada del proyecto modificado, de mayo de 2010, se señaló que el proyecto se veía modificado en importe y mediciones, en gran parte debido a un cambio en la distribución en la planta semisótano del proyecto, contemplándose una serie de nuevas dependencias creadas con el fin de adaptar correctamente el edificio al uso al que iba a estar destinado. En concreto, señalaba que "*en un principio la planta en la que se realiza la modificación se contemplaba como una zona de aparcamiento para los coches oficiales de policía y una zona de almacén para el departamento de señalización. Tras la supervisión de las obras se detectan una serie de necesidades para el desarrollo correcto de las actividades a las que se van a destinar las dependencias".*

Al igual que en el caso del contrato anteriormente examinado, no obstante calificarse de imprevistas las incidencias descritas, las mismas se debieron a una deficiente planificación sobre alcance de las obras que se iban a ejecutar y sobre el uso que de ellas se iba a hacer, por lo que la modificación efectuada no se ajustó a lo dispuesto en el artículo 202.1 de la LCSP.

Las obras objeto de la modificación se ejecutaron sin tramitar el expediente al que se refiere el artículo 217.3 de la LCSP, sin formalizarse la modificación contractual, contraviniendo el artículo 202.2 de la LCSP y sin reajustarse la garantía como hubiera exigido el artículo 87.3 de la LCSP.

El 10 de mayo de 2011 se emitió un informe por la Jefatura de negociado, con el visto bueno de la Concejalía de Economía y Hacienda, en el que se afirmaba que las obras habían sido ejecutadas sin consignación presupuestaria. Se señalaba que era necesario aplicar la doctrina del enriquecimiento injusto, que consagra el derecho del contratista al abono de la prestación realizada, y proponía que se reconociera la obligación a favor de la empresa que había ejecutado la obra –UTE adjudicataria de la obra principal– por importe de 473.574,57 euros, IVA incluido, lo que representaba el 20% del importe adjudicado.

En relación con este expediente se abonó un importe total de 3.082.693,52 euros, IVA incluido, que comprende seis certificaciones de obras, la liquidación de obra –que representó un incremento del 9,57%– y el modificado, así como el importe por cambio impositivo[39]. No se emitieron las certificaciones de obras ejecutadas en los meses de diciembre de 2009 y de mayo de 2010 a agosto de 2012, ambos inclusive, lo que no se ajustó a lo establecido en el artículo 215.1 de la LCSP que requiere la expedición de certificaciones y sus relaciones todos los meses del plazo de ejecución, salvo prevención en contrario en el PCAP, circunstancia que no concurría en el expediente examinado.

Asimismo, se ha observado que algunas certificaciones de obra, acompañadas de sus correspondientes relaciones valoradas –fundamentalmente la nº 4–, disminuyeron el número de las unidades de obra que constaban realizadas en otras anteriores, desvirtuando la presunción de certeza que debe conllevar toda certificación de obra. Igualmente, examinada la certificación de obra y la correspondiente relación valorada del proyecto modificado, se ha detectado que existen

[39] El 1 de julio de 2010 el tipo general del IVA pasó del 16% al 18. Las certificaciones 1ª, 2ª y 3ª se emitieron al 16% y las restantes al 18%.

partidas del presupuesto inicial no ejecutadas o parcialmente ejecutadas[40] que suponen el 22% del importe de la certificación y otras ejecutadas en exceso, así como nuevas partidas, si bien el importe total certificado se corresponde con el del proyecto modificado.

El acta de recepción de las obras se emitió el 1 de octubre de 2012, con demora respecto del plazo previsto contractualmente, si bien se indicó que estas habían sido ocupadas por el Ayuntamiento de Jaén en fecha 13 de abril de 2010 y habían estado a disposición y utilizadas plenamente por la policía local a partir de la mencionada fecha. Al respecto, ha de señalarse que el artículo 218.6 de la LCSP preveía la ocupación efectiva de las obras o su puesta en servicio para el uso público, aún sin el cumplimiento del acto formal de recepción, por razones excepcionales de interés público debidamente motivadas en el expediente, motivación que no consta se cumplimentara en el contrato analizado.

II.1.3. Adquisición del material móvil del sistema tranviario

Como se ha expuesto en el Subepígrafe II.1.1.2 de este Informe, en el convenio suscrito el 17 de diciembre de 2008 el Ayuntamiento de Jaén se comprometió, entre otras actuaciones, a la adquisición de las unidades móviles del sistema tranviario de la ciudad.

Con objeto de dar cumplimiento a lo convenido, el 24 de junio de 2009 el Ayuntamiento acordó iniciar el expediente relativo al suministro y puesta en funcionamiento del material móvil. El expediente, que se tramitó mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios, tenía por objeto el suministro, en su modalidad de arrendamiento con opción de compra, de cinco unidades de material móvil, incluyendo la fabricación y el suministro de los elementos móviles, así como su mantenimiento durante la vigencia del contrato de arrendamiento.

De acuerdo con el PCAP, el Ayuntamiento podía ejercer la opción de compra sobre el material móvil en cualquier momento durante la vigencia del contrato satisfaciendo el correspondiente importe, que se calcularía según el procedimiento que se establecía en el PCAP. En el supuesto de ejercitarse la opción de compra sobre todas las unidades móviles, el PCAP disponía que el contrato quedaría extinguido, incluido el mantenimiento de las mismas, salvo en lo que respecta al régimen de garantías.

El presupuesto de licitación ascendió a 28.250.000 euros, excluido IVA (32.770.000 euros, IVA incluido), que comprendía el arrendamiento con opción de compra, por importe de 14.250.000 euros, y el mantenimiento de las cinco unidades móviles, por 14.000.000 euros.

Una vez publicado el PCAP, este fue modificado al objeto de adecuarlo al Real Decreto 817/2009, sin que conste que el PCAP modificado fuera aprobado por el órgano de contratación, como disponía el artículo 94 de la LCSP.

Para la valoración de las ofertas el PCAP previó criterios de adjudicación cuya cuantificación dependía de un juicio de valor –dos criterios técnicos, desglosados en diecisiete subcriterios– y otros evaluables de forma automática por aplicación de fórmulas. El sistema de valoraciones previsto en el PCAP respecto de los criterios dependientes de un juicio de valor ofrecía margen para la apreciación de las ofertas, siendo así que no se enunciaron con suficiente precisión y no incluían indicación sobre su forma de valoración ni de asignación de los puntos, lo que no cumplía lo establecido en el artículo 134.2 de la LCSP, según el cual los criterios de adjudicación han de detallarse en el anuncio o en el PCAP a fin de que puedan ser conocidos por las empresas interesadas con suficiente antelación para preparar sus ofertas de acuerdo con las necesidades y requerimientos de las Administraciones contratantes. Debe tenerse en cuenta que el artículo 129.1

[40] Las partidas no ejecutadas o parcialmente ejecutadas fueron: M2 limpieza y desbroce de terreno, con medios mecánicos, M albardilla piedra caliza 35x3 cm, M2 cerramiento valla tipo Hércules 1.5 m altura, M2 barrido y limpieza de calzada, M2 pavimento adherencia ECR-1, U barrera de seguridad, M2 solado con terrazo tipo relieve 40x40 cm un solo color, M Cond polietileno PE50A diám 125 mm PN-10, M Canalización de pvc tubería reforzada de 300mm, PA Ampliación de transformador existente.

de la LCSP disponía que las proposiciones de los interesados debían ajustarse a lo previsto en el PCAP y su presentación suponía la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de dichas cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna. Así pues, la LCSP configuraba los criterios de valoración enumerados en el PCAP, simultáneamente, como elementos directamente relacionados con el objeto del contrato y determinantes de la adjudicación, por lo que debían estar claramente delimitados y ser suficientemente conocidos por los licitadores para que pudieran preparar sus ofertas adecuadamente, lo que no ocurría en el PCAP del contrato que se analiza.

Respecto de las ofertas económicas, el PCAP fijó una fórmula para la asignación de puntos de dos de los criterios, pero no así para otros cinco −condiciones económicas; precio medio anual de mantenimiento; alternativas de financiación; plazo de entrega de la primera unidad; así como repuestos de piezas inmovilizado, piezas de parque y herramientas especiales−. Respecto de estos últimos no se desglosó el baremo general de 30 puntos entre cada uno de ellos, lo que no es coherente con el principio de transparencia que ha de informar la contratación pública −ante esta falta de concreción en el PCAP, el informe de valoración distribuyó los 30 puntos por partes iguales−.

Al atribuir el PCAP un mayor peso a los criterios dependientes de un juicio de valor que a los valorables mediante cifras o porcentajes, resultó obligatoria la constitución y funcionamiento de un comité de expertos cualificados para realizar la valoración de ofertas según estos criterios, de acuerdo con los artículos 134.2 de la LCSP y 25 del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo. Este comité, al analizar la documentación remitida por las dos empresas licitadoras, valoró la necesidad de la presencia de una de ellas con objeto de que concretara y aclarara determinados aspectos[41]. Según un informe de 12 de noviembre de 2009 emitido por un técnico municipal, dicha actuación se amparaba en la cláusula 2.5 del PCAP, que preveía que la oferta base sería el punto de referencia para que, mediante aclaraciones y negociaciones posteriores individuales, se pudieran examinar con exactitud las características económicas y financieras para que el Ayuntamiento pudiera tomar una decisión final. Esta cláusula no era conforme con el artículo 141 de la LCSP, que establecía que, en el procedimiento abierto, quedaba excluida toda negociación de los términos del contrato con los licitadores; tampoco resultaba acorde con los principios de objetividad, publicidad e igualdad de trato señalados en el artículo 1 de la LCSP. Además, la citada cláusula se refería, en cuanto a la posibilidad de requerir aclaraciones, a los aspectos económicos y financieros y no a los aspectos técnicos, que fue, precisamente, sobre los que se requirieron, indebidamente, las aclaraciones.

En el informe emitido por este comité para la valoración de las ofertas no figuraba la identificación ni la cualificación técnica de sus miembros, sólo unas rúbricas sin identificar, por lo que no ha sido posible verificar si el mismo fue efectuado por técnicos no integrados en el órgano proponente del contrato, como requieren los artículos citados[42].

La valoración efectuada por este comité no se motivó suficientemente, al figurar únicamente un cuadro con puntuaciones en el que se incluyó una escueta referencia sobre las propuestas presentadas por las dos empresas licitadoras, atendiendo a cada uno de los criterios de

[41] Tasa de fallos o MTBF en freno de aparcamiento en freno del 6%; con respecto al freno de emergencia, en qué condiciones se produce la desaceleración máxima del vehículo; parámetros de ruido y vibración en las situaciones contempladas en el PPT; peso por eje del conjunto; capacidad de arranque del conjunto en pendiente máxima del 7,5% y 300 m de longitud con carga nominal y en cualquier situación meteorológica; consumo energético del vehículo en simulación de trazado de Jaén; tiempo medio entre fallos o tasa de fallos de los principales equipos del vehículo; aclaración del sistema de minimización de lagunas entre puertas y andenes; sistemas de elementos antivandalismo; equipo externo de diseño y sistema de reciclado de materiales al final de su vida útil.

[42] La que fuera Alcaldesa del Ayuntamiento de Jaén desde el inicio del periodo fiscalizado hasta junio de 2011 alega que fueron tres los técnicos del Ayuntamiento encargados de evaluar la solución técnica; en concreto, un arquitecto, un ingeniero y un jefe administrativo, todos ellos funcionarios municipales. Dicha alegación no queda soportada documentalmente, por lo que no se acredita que dichos técnicos reunieran las condiciones establecidas por la LCSP para formar parte del mismo, por lo que lo alegado no desvirtúa el contenido de lo expuesto en este punto en el Proyecto de Informe de fiscalización.

adjudicación. El informe de valoración carecía de valoraciones que justificaran adecuadamente la idoneidad de las ofertas.

Respecto de la valoración de las ofertas económicas, como el PCAP no había establecido fórmulas para puntuar cinco criterios, los servicios técnicos municipales aplicaron a dos de ellos la prevista para la *"valoración económica"*, mientras que para los otros tres no se aplicó fórmula alguna, por lo que estos criterios fueron en la práctica dependientes de juicios de valor[43].

La adjudicación provisional, de 8 de marzo de 2010, se propuso a favor de la empresa que había presentado una oferta sobre la que el comité de expertos había pedido aclaraciones y documentación complementaria, actuación que no estaba prevista en la LCSP.

La oferta económica seleccionada ascendía a 30.101.991,90 euros IVA incluido –el arrendamiento con opción de compra por importe de 13.862.000 euros y el mantenimiento de las cinco unidades móviles, por 16.239.991,90 euros–. En dicha oferta se estableció que esta quedaba subordinada y sería vinculante y válida si concurrían una serie de condicionantes, tales como que el adjudicatario del contrato de operación del sistema cumpliera determinadas características exigidas por el contratista, que un tercero cubriera el riesgo financiero de la empresa frente a una eventual cancelación anticipada del contrato o el no ejercicio de la opción de compra del material móvil. Asimismo, se fijaron unos plazos de entrega que se referían únicamente a la primera unidad –60 días después de la entrada en vigor del contrato– y que no eran los establecidos en el PCAP –1 de julio de 2010 la primera unidad y 15 de septiembre de 2010 las cuatro restantes–. Debe indicarse al respecto que dichas previsiones no eran conformes con el artículo 129 de la LCSP, que disponía que las proposiciones de los interesados debían ajustarse a lo previsto en el PCAP y su presentación suponía la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de las cláusulas o condiciones previstas en el PCAP, sin salvedad o reserva alguna.

Como se expuso en el Subepígrafe II.1.1.2, con fecha 20 de mayo de 2010, antes de adjudicarse definitivamente el contrato, la COPV y el Ayuntamiento de Jaén suscribieron una adenda al convenio de colaboración para la puesta en servicio del sistema tranviario de Jaén, de fecha 17 de diciembre de 2008, modificando las condiciones fijadas en este, acordándose la subrogación de FFJA en el cumplimiento de las obligaciones del Ayuntamiento en el citado contrato en lo referente exclusivamente al suministro de material móvil y su financiación. Según la adenda, la subrogación se produciría en el momento de la adjudicación definitiva, a los efectos de que la formalización del contrato de suministro se llevara a cabo por FFJA.

En la estipulación tercera de la adenda se estableció que el Ayuntamiento asumía la obligación de suscribir el contrato de mantenimiento del material móvil en los términos previstos en el expediente de contratación y a abonar a FFJA un importe equivalente a las cuotas de arrendamiento con opción de compra previstas en la oferta adjudicataria en el contrato de suministro, esto es, 76.160 euros, IVA excluido, por mes desde la fecha de recepción.

El 18 de noviembre de 2010 la AOPJA ejercitó la opción de compra de una de las unidades móviles y, el 10 de enero de 2011, de las otras cuatro unidades, estipulándose que la primera unidad móvil debería recepcionarse provisionalmente antes del 15 de diciembre de 2010 y las otras cuatro antes del 31 de marzo de 2011 –la recepción de la primera tuvo lugar el 9 de diciembre de 2010, el 31 de enero de 2011 la de otras dos unidades y el 9 de febrero la de las dos restantes–. El importe total abonado se elevó a 14.101.000 euros, debiéndose la diferencia con el importe adjudicado al cambio del tipo impositivo del IVA.

---

[43] En el trámite de alegaciones la que fuera Alcaldesa del Ayuntamiento de Jaén desde el inicio del periodo fiscalizado hasta junio de 2011 afirma que el PCAP sí contenía fórmulas para todos los criterios de adjudicación.

En relación con esta alegación debe señalarse que, para la valoración de las ofertas económicas, el PCAP estableció tres criterios de adjudicación: precio, ratio de precio por pasajero, así como un tercero que englobaba a su vez otros cinco criterios. Respecto de estos últimos, el PCAP no incluyó fórmulas para su puntuación, incidencia que es la que se pone de manifiesto en este Proyecto de Informe de Fiscalización.

El documento en el que se formalizó la primera opción de compra disponía que el ejercicio de dicha opción sobre una, varias o la totalidad de las unidades tranviarias por parte de la AOPJA no supondría la modificación o extinción del contrato de mantenimiento suscrito entre el Ayuntamiento y la empresa responsable de ese mantenimiento. Esta previsión era contraria a lo dispuesto en la cláusula 1.3.1.b) del PCAP, según la cual, en el supuesto de que se ejercitara la opción de compra sobre todas las unidades móviles, el contrato quedaría plenamente extinguido, incluido el mantenimiento de las mismas. Debe tenerse en cuenta que, de acuerdo con el artículo 99.3 de la LCSP, los contratos habían de ajustarse al contenido de los PCAP, cuyas cláusulas se consideraban parte integrante de los mismos.

Por su parte, el 9 de diciembre de 2010 se formalizó el contrato entre la empresa contratista y el Ayuntamiento de Jaén para el mantenimiento de las cinco unidades móviles, en el que se establecía, por 16.239.991,90 euros, IVA incluido, que se debería cumplirse con arreglo al PCAP y al PPT. Teniendo en cuenta que el PCAP establecía que el contrato quedaría plenamente extinguido, incluido el mantenimiento de aquellas, en el supuesto de que se ejercitara la opción de compra sobre todas las unidades móviles, la suscripción del contrato de mantenimiento solo procedía sobre las unidades móviles respecto de las que, en esa fecha, la AOPJA no había ejercitado aún la opción de compra, esto es, respecto de cuatro de ellas. Según la referida previsión contenida en el PCAP, el 10 de enero de 2011, momento en el que tuvo lugar el ejercicio de dicha opción para esas cuatro unidades, debió quedar extinguido el contrato de mantenimiento.

No obstante haber sido solicitada información al Ayuntamiento de Jaén sobre las actuaciones llevadas a cabo en relación con este contrato una vez ejercitada por la AOPJA la opción de compra sobre todas las unidades móviles, no se tiene constancia por este Tribunal de Cuentas de si se ha dado por finalizado el contrato de mantenimiento de las unidades móviles. Únicamente se dispone de dos facturas por este concepto, correspondientes a los meses de mayo y junio de 2011, por importe total de 138.450,29 euros, emitidas con posterioridad a que se ejercitara la opción de compra de todas las unidades móviles y, por lo tanto, cuando el contrato de mantenimiento debía haber concluido, por lo que no quedarían cubiertas por el mismo. Tampoco se dispone de información sobre otras actuaciones de mantenimiento que pudieran haberse desarrollado dirigidas a evitar el deterioro de las unidades móviles, conforme debía haberse realizado según lo establecido en el convenio. Debe tenerse en cuenta que en la adenda de 20 de mayo de 2010 se preveía, entre las causas de extinción el convenio, no contratar o perder vigencia el contrato de mantenimiento, salvo que quedase garantizado este de manera satisfactoria para FFJA, debiendo el Ayuntamiento, en caso de extinción, abonar a FFJA todas las obligaciones económicas que hubiera asumido en virtud del contrato de arrendamiento con opción de compra.

II.1.4. Vigilancia de cocheras y material móvil y mantenimiento de instalaciones eléctricas

El Ayuntamiento de Jaén celebró una serie de contratos que tuvieron por objeto la vigilancia y seguridad de las cocheras y del material móvil, así como el mantenimiento de instalaciones eléctricas, los cuales se analizan a continuación.

II.1.4.1. SERVICIOS DE VIGILANCIA

En el periodo comprendido entre el 1 de mayo de 2011 y el 17 de julio de 2014 el Ayuntamiento de Jaén, como responsable del mantenimiento y conservación de la infraestructura y de las instalaciones, celebró una serie de contratos de servicios de vigilancia y seguridad de las instalaciones donde se ubican las cocheras del tranvía así como del material móvil, que se relacionan en el cuadro siguiente:

Cuadro 8 Contratos de servicios de vigilancia

(importe en euros, IVA incluido)

Concepto	Horas diarias prestación servicio	Periodo	Adjudicatario	Contrato	Importe
Vigilancia cocheras	9	01/05/2011 a 31/07/2011	Empresa A	Menor	15.930,00
Servicios auxiliares-auxiliar de mercancías	15	01/05/2011 a 31/07/2011	Empresa B	Menor	14.160,00
Vigilancia cocheras	24	05/08/2011 a 05/09/2011	Empresa C	Menor	12.977,45
Vigilancia cocheras	24	05/09/2011 a 25/09/2011	Empresa C	Menor	8.260,00
Vigilancia cocheras	24	23/03/2012 a 31/01/2013	Empresa D	Abierto pluralidad de criterios	126.450,38
Vigilancia cocheras	7 L a V 24 fines semana y festivos	01/02/2013 a 14/07/2014	Empresa E	Emergencia	123.710,40
Control de acceso a cocheras	17 L a V	01/02/2013 a 14/07/2014	Empresa F	Sin expediente contractual	60.465,52
Total					361.953,75

Fuente: Elaboración propia a partir de los expedientes aportados por el Ayuntamiento de Jaén

Como figura en el cuadro anterior, el servicio de vigilancia se llevó a cabo inicialmente -entre mayo y septiembre de 2011- mediante varios contratos menores. Del 25 de septiembre de 2011 al 20 de marzo de 2012, este servicio estuvo sin prestarse. En marzo de 2012 se formalizó un contrato adjudicado mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios para su ejecución. Esta situación refleja una insuficiente planificación del servicio, quedando unos meses vacante y sucediéndose contratos menores en lugar de haberse programado con la necesaria antelación su cobertura mediante un contrato tramitado con garantías reforzadas de publicidad y concurrencia.

Además, en la sucesión de contratos menores podría apreciarse la existencia de fraccionamientos no justificados, no obstante, de haberse planificado adecuadamente las prestaciones, procedería haber llevado a cabo la contratación de forma única, por el importe conjunto de aquellas, aplicando el procedimiento que correspondiera atendiendo al valor estimado de todas, como se hizo en un momento posterior.

Servicio de vigilancia, periodo mayo-julio de 2011

En el periodo comprendido entre el 1 de mayo y el 31 de julio de 2011 el Ayuntamiento de Jaén contrató los servicios de dos empresas para llevar a cabo la vigilancia de las cocheras del sistema tranviario, por importe de 15.930 euros y 14.160 euros, respectivamente. En el primer contrato se prestaban un total de nueve horas diarias, siendo el coste por hora del servicio de 16,67 euros, más IVA. Las restantes quince horas hasta completar las 24 horas del día eran ejecutadas por la segunda empresa, con un coste por hora que ascendía a 8,60 euros, más IVA.

No consta la aprobación del gasto de estos expedientes con anterioridad a su prestación, como hubiera requerido el artículo 95.1 de la LCSP, ni las razones por las que se contrataron los servicios de vigilancia por un mismo periodo a dos empresas distintas, con horarios diferentes, en lugar de con una que hubiera podido cubrir el servicio completo.

Las facturas emitidas por estas empresas no fueron abonadas por el Ayuntamiento en el plazo legalmente establecido, por lo que su pago fue reclamado judicialmente, dictándose sentencia estimatoria por el Juzgado Contencioso-Administrativo nº 3 de Jaén, condenando a la entidad al pago de las cantidades adeudadas a ambas. En el Subepígrafe II.2.2.2 se analizan las actuaciones llevadas a cabo en ejecución de esta resolución judicial.

Servicio de vigilancia, periodo agosto-septiembre de 2011

En el periodo comprendido entre el 5 de agosto y el 25 de septiembre de 2011 el Ayuntamiento concertó, mediante dos contratos menores sucesivos, el primero por un mes y el segundo por veinte días, el servicio de vigilancia, celebrado con una empresa distinta a las dos anteriores, por importe 12.977,45 euros, IVA incluido, y 8.260 euros, IVA incluido, respectivamente. El servicio consistió, en este caso, en tres turnos llevados a cabo por un total de cinco vigilantes durante las 24 horas del día. El coste estimado por hora del servicio en el primer contrato ascendía a 14,78 euros, más IVA, y en el segundo a 14,58 euros, más IVA, coste inferior al del periodo anterior.

Servicio de vigilancia, periodo marzo de 2012-enero de 2013

El 20 de septiembre de 2011 el jefe de los servicios técnicos municipales informó sobre la necesidad de contratar los servicios de vigilancia diurna y nocturna de las cocheras y del material móvil del sistema tranviario, fijándose un importe de 200.000 euros, IVA incluido.

El expediente se tramitó mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios, estableciendo el PCAP como criterios de adjudicación la "o*ferta económica",* la "*mejora sobre los equipos humanos"* y la "*memoria técnica de operatividad y actuaciones".* El PCAP no concretó la forma de valoración de cada uno de estos criterios, sino que fue el PPT el que lo hizo, habiendo debido contenerse en el primero conforme dispone el artículo 68.3 del RGLCAP. Según el PCAP, la valoración de los dos primeros criterios se realizaría a través de fórmulas y la del tercero mediante un juicio de valor.

A la licitación concurrieron dos empresas, adjudicándose el contrato a aquella que ofertó la ejecución del contrato por importe de 144.715,20 euros, IVA incluido −14 euros, más IVA, de coste por hora de servicio−. El contrato se formalizó el 20 de marzo de 2012.

De acuerdo con la cláusula 5ª del PCAP la duración del contrato sería de un año, prorrogable por otro, si ninguna de las partes, con un plazo de tres meses de antelación, denunciara el contrato existente. Esta previsión amparaba su prórroga tácita, no ajustándose a lo establecido por el artículo 23 del TRLCSP, que requiere que la prórroga se acuerde por el órgano de contratación, siendo obligatoria para el empresario, salvo que el contrato prevea lo contrario, sin que pueda producirse por el consentimiento tácito de las partes. La Intervención municipal informó desfavorablemente en relación con la citada cláusula del PCAP, indicando en su informe que la prórroga tácita que se produjera, en su caso, estaría exenta del control de legalidad a ejercer, entre otros órganos, por la propia Intervención, porque la Administración prolongaría el negocio jurídico sin acto expreso que precisase fiscalización previa. El PCAP no fue modificado en el sentido informado.

Con fecha 26 de diciembre de 2012 la empresa comunicó al Ayuntamiento la existencia de una deuda por importe de 74.603,27 euros, por la falta de pago de las facturas correspondientes a los meses de junio a noviembre de ese año. En el escrito se informaba sobre la suspensión del servicio, con efectos desde el 31 de enero de 2013, amparándose en el artículo 216.5 del TRLCSP, que prevé que, si la demora en el pago fuese superior a cuatro meses, el contratista podía proceder, en su caso, a la suspensión del cumplimiento del contrato, debiendo comunicar a la Administración con un mes de antelación tal circunstancia a efectos del reconocimiento de los derechos que pudieran derivarse de dicha suspensión.

El 7 de febrero de 2013 la Alcaldía dictó un Decreto por el que se acordó denunciar el contrato, y, por tanto, no prorrogar el mismo. Esta decisión fue recurrida por la empresa, alegando que no se había formulado con una antelación de tres meses a la finalización del plazo contractual, tal y como estaba previsto en la cláusula 5ª del PCAP anteriormente analizada.

El 17 de abril de 2013 la Alcaldía emitió un Decreto por el que anulaba el anterior y resolvía el contrato, indemnizando al contratista con 12.264 euros y 16.786 euros, respectivamente. Con la

primera indemnización se reconocía, en aplicación del artículo 309.3 del TRLCSP, el abono al contratista del 10% del precio de los trabajos pendientes de realizar en concepto de beneficio dejado de obtener, calculado sobre el importe de la facturación prevista para el año de prórroga. Debe señalarse al respecto que el reconocimiento de esta indemnización vino originado por una cláusula del PCAP que, como se ha indicado anteriormente, no era conforme con el TRLCSP al amparar una prórroga tácita. La segunda indemnización respondía, en cumplimiento del artículo 220.2 del TRLCSP, a los daños y perjuicios causados por la suspensión y correspondía a lo dejado de percibir desde el 1 de febrero al 20 de marzo de 2013, fecha esta última en la que concluía la primera anualidad del servicio.

No obstante el contenido económico de dicho Decreto de la Alcaldía por el que se resolvió sobre las indemnizaciones, no existe constancia de su intervención previa, como prevé el artículo 214.2.a) del TRLRHL. Consta, sin embargo, un informe de la Intervención posterior, de 15 de mayo de 2014, emitido con ocasión de la tramitación del reconocimiento de la obligación presupuestaria, discrepando del importe del 10% de los trabajos pendientes de realizar, que estimaba ascendería a 1.826,48 euros, al considerar que debería haberse calculado en atención al pendiente de facturar por el contratista durante el año en el que entendía estaba vigente el contrato.

Con anterioridad al mencionado informe de la Intervención y ante la falta de pago de la indemnización acordada en el Decreto de 17 de abril de 2013, el contratista solicitó su abono, en escrito de 23 de septiembre de 2013. Transcurrido el plazo de un mes sin que la solicitud fuera atendida, interpuso recurso contencioso-administrativo, con arreglo a lo previsto en el artículo 29.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de dicha Jurisdicción (LRJCA), dictándose el 30 de marzo de 2015 sentencia estimatoria por la que se condenaba a la entidad local al pago de las indemnizaciones pactadas, al considerar que no se podía discrepar de una resolución administrativa firme que no había sido revisada por los cauces legales. En el Subepígrafe II.2.2.2 se analizan las actuaciones llevadas a cabo en ejecución de esta sentencia.

Servicio de vigilancia, periodo febrero de 2013-julio de 2014

Con motivo de la suspensión del servicio de vigilancia anteriormente analizado, el coordinador del sistema tranviario informó, el 31 de enero de 2013, sobre la necesidad de contratar, por emergencia, a una empresa para cubrir este servicio de vigilancia, dado el peligro que supondría para las instalaciones, de alto coste, así como para las personas el no contar con dicho servicio de vigilancia.

Ese mismo día se acordó que se prestase el servicio por la empresa propuesta hasta tanto se solventase la situación creada y se resolviese reglamentariamente el expediente, por un precio por hora de servicio de 15 euros, importe superior en un 7,14% respecto del que estaba percibiendo la anterior empresa e inferior al precio del periodo mayo-julio 2011.

Siendo la tramitación de emergencia, establecida en el artículo 113 del TRLCSP, un régimen excepcional que implica la exclusión de los contratos así tramitados de los principios de libertad de acceso a las licitaciones, transparencia y publicidad, establecidos con carácter general en el artículo 1 de dicho texto legal como informadores de la contratación pública, así como de la tramitación del expediente administrativo y del procedimiento de adjudicación que ordinariamente preceden a la ejecución de las prestaciones, no se justificó debidamente en el expediente examinado su empleo, al no detallarse el grave peligro que se corría y cuya solución no pudiera lograrse mediante alguno de los restantes procedimientos previstos en la norma (tramitación de urgencia de un procedimiento con publicidad o procedimiento negociado sin publicidad con invocación de una imperiosa urgencia).

El servicio de vigilancia se prestó entre el 1 de febrero de 2013 y el 14 de julio de 2014, por un importe de 123.710,40 euros, IVA incluido. Durante ese periodo no consta que se llevaran a cabo las actuaciones precisas para que el contrato tramitado de emergencia se limitara a lo estrictamente indispensable en el ámbito objetivo y temporal para prevenir o remediar los daños

derivados de la situación de emergencia, extremo que fue observado por la Intervención en informe de 5 de diciembre de 2013[44].

Servicio de control de cocheras, periodo febrero de 2013-julio de 2014

Según un informe del coordinador del sistema tranviario de fecha 9 de octubre de 2013, el servicio de vigilancia anteriormente analizado se prestaba de lunes a viernes de 23,00 horas a 6,00 horas y los fines de semana y festivos en horario de 24 horas. Para cubrir el servicio de lunes a viernes de 06:00 horas a 23:00 horas, quedando así completamente cubierto, se concertó esta prestación con otra empresa, con un coste por hora de servicio de 8,50 euros, más IVA, resultando un importe total de 60.465,52 euros.

Para ello no se tramitó expediente, lo que no se ajustó al artículo 109 del TRLCSP, ni se formalizó el correspondiente contrato, lo que hubiera sido preciso puesto que no se declaró que tuviera carácter de emergencia, como hubiera requerido el artículo 28 del TRLCSP.

No se tiene constancia documental de las razones que motivaron que se concertara el servicio de vigilancia con dos empresas para cubrir el servicio durante las 24 horas del día en lugar de prestarse por una única como se había hecho con anterioridad.

Puesta en servicio del sistema de vigilancia

Con fecha 19 de junio de 2014 la empresa que venía prestando el servicio de seguridad y vigilancia por emergencia presentó escrito al Ayuntamiento en el que comunicaba su intención de resolver el contrato y dejar de prestar el servicio desde el 16 de julio de 2014.

Tras el abandono del servicio por parte de la empresa y dado que las instalaciones disponían de un sistema de seguridad y vigilancia que permitiría que la vigilancia del recinto se efectuase de forma remota con la visualización de las imágenes, se estimó necesario realizar previamente un estudio y revisión del sistema de seguridad y vigilancia. Mediante el sistema referido, la remisión de la señal de alarma y la visualización de las imágenes que emitieran las cámaras se efectuaría por la policía local, quien asumiría el control de la seguridad y vigilancia de las instalaciones del sistema tranviario.

Según el escrito de propuesta de contratación de julio de 2014 para la revisión, puesta en servicio del sistema de seguridad y vigilancia del tranvía, el importe del servicio ascendía a 18.364,19 euros, IVA incluido.

No consta la aprobación del gasto de este expediente con anterioridad a su prestación, como requería el artículo 111.1 del TRLCSP para los contratos menores. Tampoco constan las razones por las que, disponiendo de cámaras de video vigilancia, no se hubiera valorado con anterioridad la conveniencia de prestar el servicio de vigilancia mediante este sistema.

De acuerdo con la información facilitada por el Ayuntamiento, a fecha de 24 de julio de 2014 se puso en marcha el sistema de vigilancia consistente en alarma y videovigilancia, si bien a esa fecha esta última no funcionaba. No se tiene constancia de si se ha celebrado algún otro contrato de vigilancia entre el periodo julio-diciembre de 2014.

---

[44] El actual Alcalde del Ayuntamiento de Jaén alega que, con fecha 21 de mayo de 2013, se publicó en el BOP la licitación por procedimiento abierto de la contratación del servicio de seguridad, control y vigilancia del sistema tranviario, siendo esta recurrida.

En relación con lo alegado procede indicar que no se ha aportado documentación acreditativa de la interposición de dicho recurso, ni que, con posterioridad, el Ayuntamiento tramitara una nueva licitación, teniendo en cuenta que la prestación del servicio de vigilancia por emergencia se prolongó hasta julio de 2014.

II.1.4.2. SERVICIOS DE MANTENIMIENTO DE INSTALACIONES ELÉCTRICAS

En 2012 el Ayuntamiento de Jaén celebró tres contratos menores, de mantenimiento y de puesta en funcionamiento de subestaciones eléctricas, en los que podría haberse producido un fraccionamiento no justificado, no obstante, de haberse planificado adecuadamente las prestaciones, procedería haber efectuado una contratación única, por el importe conjunto de las mismas, aplicando el procedimiento que correspondiera atendiendo al valor estimado de todas ellas.

Los contratos menores de *mantenimiento preventivo de la línea de contacto (catenaria)* y *de media y baja tensión para el periodo de pruebas del sistema tranviario de Jaén,* se adjudicaron, ambos, el 8 de junio de 2012, por importe de 20.650 euros y 12.390 euros, IVA incluido, respectivamente.

Por su parte, el contrato de *puesta en funcionamiento de subestaciones de tracción, cuadros de baja tensión y comprobación de motores de desvíos e instalaciones anexas*, se adjudicó el 19 de diciembre de 2012, por importe de 21.719,50 euros, IVA incluido.

II.1.5. Actuaciones para la explotación del tranvía

En este Subepígrafe se exponen las actuaciones realizadas por el Ayuntamiento de Jaén dirigidas a la explotación del servicio de transporte público urbano de viajeros en el municipio, que comprenden la contratación de los servicios de consultoría de una empresa para llevar a cabo la explotación del servicio; la valoración de anomalías y su posible subsanación; la firma de un acuerdo de intenciones con FGC para estudiar, de manera conjunta, las necesidades de apoyo y asistencia que, en materia de explotación tranviaria se pudieran precisar; así como en la realización de pruebas, tanto en blanco como en vacío –pruebas con y sin pasajeros, respectivamente– del tranvía.

El servicio tranviario funcionó, en período de pruebas con pasajeros, del 3 al 19 de mayo de 2011, fecha en el que fue paralizado por orden judicial, como se ha indicado en la Introducción de este Informe de Fiscalización, por considerar que el transporte gratuito de viajeros durante dichas pruebas suponía competencia desleal a la empresa concesionaria de los autobuses urbanos de Jaén.

A partir del 18 de junio de 2012 se retomaron las pruebas, esta vez en vacío, del sistema tranviario con objeto de observar las posibles deficiencias técnicas en el mismo, que se prologaron hasta septiembre de ese año.

El tranvía sólo ha sido objeto de las indicadas actuaciones en pruebas, sin que, como se ha indicado, se haya explotado comercialmente.

A continuación se exponen los contratos, pruebas, acuerdos y demás actuaciones llevadas a cabo para la puesta en explotación del tranvía.

II.1.5.1. ASISTENCIA TÉCNICA PARA LA PUESTA EN EXPLOTACIÓN DEL SISTEMA TRANVIARIO

El Pleno del Ayuntamiento de Jaén, en sesión de 27 de mayo de 2010, acordó, sin motivación que lo fundamentase, que la gestión del sistema tranviario se llevase a cabo de forma directa por el propio Ayuntamiento, con la asistencia técnica de una empresa especializada hasta tanto se culminase el proceso de constitución de una empresa mixta –con un 51% de aportación de capital municipal y un 49% de capital externo– que explotaría el tranvía. En dicho acuerdo no se precisaron cuáles eran los medios de que disponía la entidad para asumir la gestión directa del tranvía y el periodo al que esta se extendería, ni se valoró el coste que la misma implicaba.

Tampoco se concretaron los términos en los que se constituiría la sociedad mixta, su retribución, plazo de duración o control de su gestión.

En ejecución de dicha decisión, el Ayuntamiento celebró dos contratos con el objeto de contar con la asistencia de una empresa para la puesta en explotación del sistema tranviario. El primero de dichos contratos se analiza en este Subepígrafe y el segundo en el Subepígrafe II.1.5.3 de este Informe de Fiscalización.

El 29 de julio de 2010 el Ayuntamiento de Jaén aprobó iniciar la tramitación del primero de esos expedientes –expediente 103/10–, mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios, antes de que finalizara la obra tranviaria y fuera entregada al Ayuntamiento y de que se recibiera el material móvil.

El contrato se dividía en dos fases, con una duración de cuatro meses cada una. De acuerdo con las previsiones formuladas por el órgano promotor del expediente, la primera debería coincidir con la fase previa a la puesta en explotación del tranvía, mientras que la segunda coincidiría aproximadamente con los cuatro primeros meses de explotación comercial del sistema.

En la primera fase el contratista debía asistir al Ayuntamiento, entre otros, en la selección del personal, la recepción de las instalaciones, infraestructuras y material móvil, el desarrollo de la fase de marcha en vacío, la campaña de marketing y comunicación, la definición de los requisitos de calidad del sistema, así como en la verificación de la correcta integración de los sistemas.

En la segunda fase el consultor tenía que supervisar y coordinar las tareas de operación y mantenimiento, optimizar el sistema e implantación del modelo de control de la calidad del servicio y supervisar los trabajos llevados a cabo por las empresas subcontratistas.

El expediente incluyó una pluralidad de prestaciones, cuyo alcance no se determinó suficientemente al no definirse el contenido específico de algunas de las prestaciones que constituyeron su objeto, lo que era contrario a los principios de transparencia y de concurrencia.

En concreto, el PPT, para la prestación relativa a *"marketing y comunicación"*, disponía únicamente que el licitador propusiera "*acciones concretas a partir de la identificación de las necesidades de comercialización del sistema"* y para la asistencia a la puesta de servicio establecía que el asesor técnico se encargara de *"definir las necesidades y que propusiera la elaboración de aquellos planes o documentación que fueran precisos para la puesta en explotación del sistema"*. Esta falta de determinación de las prestaciones no resultaba procedente habida cuenta de que tanto las necesidades como las características de las mismas deberían haberse fijado unilateralmente por la Administración antes de la licitación para que las empresas licitadoras pudieran preparar sus ofertas en coherencia con los requisitos y las necesidades reales definidas por la Administración, conforme el artículo 68 del RGLCAP.

El presupuesto de licitación ascendió a 198.830 euros, IVA incluido, sin que se desglosase en el mismo el importe de cada una de las prestaciones objeto del contrato, por lo que no se ha podido conocer el peso relativo de cada una de las actuaciones.

Entre los requisitos exigidos en el PCAP para acreditar la solvencia técnica de las empresas, en particular, la experiencia, se exigía justificar la realización de cinco contratos de redacción de proyectos de explotación de sistemas tranviarios y cinco proyectos constructivos de infraestructura, talleres y cocheras y sistemas relativos a un sistema tranviario, lo que parece excesivo para este contrato teniendo en cuenta, que en la cláusula 2 del PPT se dispone que la redacción de la documentación de la explotación, *"está fuera del alcance del presente contrato".* La exigencia de este requisito limitaba la concurrencia.

El PCAP estableció siete criterios de adjudicación, dos de ellos a valorar a través de fórmulas y cinco cuya valoración dependía de un juicio de valor. Los segundos consistían en la presentación

de mejoras en relación con diversos aspectos del contrato –planificación y explotación, equipo humano, marketing y comunicación, puesta en marcha del sistema, plazo de fase de explotación, metodología en la fase de explotación–. Estos se describieron de forma genérica, sin precisar los requisitos que respecto de los mismos iban a valorarse para decidir cuál eran la oferta más ventajosa, lo que no se ajustaba al principio de transparencia. Debe tenerse en consideración que la LCSP establecía como requisitos esenciales para las mejoras, su previsión y que se fijaran los criterios con concreción, de modo que los licitadores pudieran concurrir en condiciones de igualdad, de manera que sus ofertas sean valoradas en función de las circunstancias y características propias del contrato a ejecutar y se respete la pauta de la comparación de ofertas para poder seleccionar la más favorable.

A la licitación concurrieron cuatro empresas. La valoración de las ofertas según los criterios dependientes de un juicio de valor consta en un informe en el que se incluyeron unos cuadros con puntuaciones, sin que se hiciera constar la motivación de las mismas, por lo que no quedó debidamente fundamentada la adjudicación.

El contrato se formalizó el 23 de diciembre de 2010 por un importe de 151.110,80 euros, IVA incluido. En dicho contrato se fijó un plazo de ejecución de ocho meses, coincidente con el plazo estipulado en el PCAP, sin hacer mención en el mismo a la mejora de aquel ofertada por el adjudicatario de tres meses adicionales en la fase de explotación.

El 30 de enero de 2012, superado el plazo de ejecución del contrato y, por tanto, sin ajustarse a lo establecido en el artículo 100 del RGLCAP, el jefe de los servicios técnicos municipales informó sobre la necesidad de ampliar dicho plazo de ejecución. Asimismo, el 18 de abril de 2012 el adjudicatario solicitó la ampliación del plazo del contrato hasta el 31 de mayo de 2012 *"(…) por no haber finalizado el desarrollo de varios trabajos contemplados en el contrato adjudicado, por razones ajenas a la empresa (…)"*. El 7 de mayo de 2012 se aprobó la ampliación solicitada, sin incremento del precio.

El contratista emitió cinco facturas por el importe contratado. Entre la primera y la cuarta –enero y abril de 2011– se certificó un grado de avance del 90% de los trabajos comprometidos. La quinta y última factura se emitió el 18 de junio de 2012, en la que se certificó el 10% restante. En el periodo mayo 2011-abril 2012 no se facturó importe, lo que implica que durante esos meses no se llevaron a cabo trabajos. Esta inactividad pone de manifiesto una inadecuada previsión de los plazos planificados en los pliegos para ejecutar los trabajos de este contrato. Así, en un informe de 19 de abril de 2012 del arquitecto técnico municipal se indicaba que a esa fecha se estaban realizando determinadas actuaciones sobre las que tenía que informar el contratista, cuando, de acuerdo con las previsiones contenidas en los pliegos, estas deberían efectuarse con anterioridad.

Además, como se ha indicado anteriormente, el contrato comprendía una segunda fase que debía desarrollarse en los cuatro primeros meses de explotación comercial del sistema tranviario, en la que, entre otras tareas, el contratista habría de supervisar y coordinar la operación y mantenimiento, optimizar el sistema e implantar el modelo de control de calidad del servicio, así como supervisar los trabajos llevados a cabo por las empresas subcontratadas. Sin embargo, por causas ajenas al contratista, la explotación comercial del tranvía no tuvo lugar, por lo que tales prestaciones no pudieron ejecutarse en las condiciones descritas.

No consta que se emitiera un acta formal de recepción de los servicios, como hubiera requerido el artículo 205.2 de la LCSP, figurando únicamente un *conforme* en las facturas emitidas por la empresa consultora.

En ejecución de este contrato la empresa adjudicataria emitió, entre otros, un *"informe de costes estimados de explotación del sistema tranviario de Jaén",* en el que se cuantificaron, de modo preliminar, los costes, mensual y anual, de explotación del tranvía. De acuerdo con este informe, el coste mensual ascendería a 511.221,40 euros, IVA incluido, y el anual a 6.134.656,80 euros, IVA incluido. En estos importes se incluían los costes y amortización del alquiler con opción a compra

de los vehículos; el mantenimiento de los vehículos y de las infraestructuras e instalaciones; marketing y comunicación; el personal operativo; la asistencia técnica de ayuda a la explotación; los suministros de energía, telefonía y agua; los contratos de seguros y de responsabilidad civil y la reposición de inmovilizados por obsolescencia tecnológica.

Asimismo, el Ayuntamiento concertó con otra empresa un contrato menor para la "*redacción de un anteproyecto de operación para la explotación de la línea 1 del tranvía de Jaén"*, por importe de 21.063,00 euros, IVA incluido. No se ha aportado copia del anteproyecto o plan de operación que debió elaborar el contratista, constando únicamente en la factura un texto manuscrito en el que se indica "*recibido plan Jaén 29/XI/10*".

II.1.5.2. PRUEBAS EN BLANCO DEL SISTEMA TRANVIARIO

Como se ha expuesto, el 3 de mayo de 2011 comenzaron las pruebas en blanco del sistema tranviario.

El contrato para la puesta en explotación del sistema tranviario, anteriormente analizado, incluía, entre sus prestaciones, la asistencia a la puesta en marcha del sistema tranviario y, en particular, al desarrollo de la fase de marcha en vacío.

Al margen del contrato, la empresa facturó al Ayuntamiento por servicios prestados con ocasión de las pruebas en blanco. La primera factura data de 31 de mayo de 2011, por importe de 9.062,40 euros, IVA incluido, por el concepto "s*istema de información del sistema tranviario de Jaén para las pruebas en blanco del sistema tranviario"*, que comprendía la edición de billetes informativos del sistema tranviario así como folletos del mismo. Este Tribunal de Cuentas no dispone de información acerca de las razones por las que no se incluyeron estos servicios en el contrato examinado con anterioridad. No se aprobó el gasto previamente a su prestación, como requería el artículo 95 de la LCSP[45].

Además, la misma empresa emitió el 13 de junio de 2012 otra factura, por importe de 49.600,78 euros, IVA incluido, por servicios prestados durante las pruebas en blanco del tranvía, que comprendía los siguientes conceptos: documentación para bomberos y policía municipal, dos conductores profesionales y servicio de inspección por técnico especialista en seguridad y prevención de riesgos.

No consta la tramitación del correspondiente expediente contractual por los referidos servicios ni justificación de por qué no se incluyeron entre las prestaciones de los contratos de asistencia técnica para la explotación del tranvía –expedientes 103/10 y 41/12–. Solo se dispone de la factura presentada por la empresa, así como de los correspondientes documentos contables emitidos por el Ayuntamiento para su abono, en los que expresamente se indicaba *"importes pendientes fuera de contrato"*[46].

Estando las pruebas en blanco en marcha, la empresa concesionaria del servicio público de transporte interpuso recurso contencioso-administrativo por la prestación del servicio público tranviario de forma gratuita, por la competencia desleal que suponía sobre el transporte urbano de viajeros en autobús. Mediante Auto de 18 de mayo de 2011, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de Jaén acordó, como medida cautelar, la suspensión de la gratuidad de este servicio, la cual fue ratificada el 8 de junio de 2011.

Con fecha 6 de octubre de 2011 se declaró caducado el recurso, de conformidad con el artículo 52.2 de la LRJCA, al no interponer la empresa concesionaria la demanda en plazo.

---

[45] El actual Alcalde del Ayuntamiento de Jaén remite en el trámite de alegaciones el expediente de reconocimiento extrajudicial de créditos tramitado para el pago de los servicios recibidos por importe de 9.062,40 euros.

[46] El actual Alcalde del Ayuntamiento de Jaén remite en el trámite de alegaciones el expediente de reconocimiento extrajudicial de créditos tramitado para el pago de los servicios recibidos por importe de 49.600,78 euros.

II.1.5.3. ACTUACIONES RELATIVAS A LA SEGUNDA ASISTENCIA TÉCNICA PARA LA EXPLOTACIÓN DEL SISTEMA TRANVIARIO

Acuerdo de intenciones suscrito con FGC

El 27 de febrero de 2012 se suscribió entre el Ayuntamiento de Jaén y la empresa pública FGC un Acuerdo de intenciones, que tenía por objeto establecer el marco de colaboración entre las partes en aras a estudiar, de manera conjunta, las necesidades de apoyo y asistencia que, en materia de explotación ferroviaria tranviaria, precisara el Ayuntamiento de Jaén, y, potencialmente, pudieran ser cubiertas por FGC, de cara a establecer necesidades, requerimientos ante terceros, diversos escenarios y sus costes, posibles formas de colaboración para las futuras pruebas y marchas en sus diversas modalidades. El nacimiento de obligaciones entre las partes de este Acuerdo quedaba vinculado a un futuro acuerdo, que no consta que se celebrara.

En el preámbulo de este Acuerdo se ponía de manifiesto que el Ayuntamiento de Jaén estaba estudiando la forma de abordar las pruebas de puesta en marcha del tranvía y de circulación en vacío, en blanco y en pruebas con viajeros y que, para ello, estimaba pudiera ser conveniente contar con una entidad que colaborase en este proceso, a lo que precisamente respondía dicho Acuerdo.

En el apartado 4.1 del Acuerdo, relativo a costes y gastos, se disponía que los gastos en los que, en su caso, pudiera incurrir FGC durante el periodo de revisión inicial de las instalaciones y el seguimiento de las pruebas hasta el inicio de la operación del tranvía y emisión de dictámenes o informes serían sufragados por la empresa que resultara adjudicataria de un futuro contrato de asistencia técnica que convocara el Ayuntamiento. De este modo, los pagos a FGC quedaban sujetos a una futura contratación, comprometiéndose el Ayuntamiento a incluir esa obligación de pago en el contrato que formalizara con la empresa adjudicataria de la asistencia técnica. En el mismo apartado se preveía que si dicha empresa desatendiera la referida obligación, sería el propio Ayuntamiento el que, subsidiariamente, asumiría el pago.

En el Acuerdo de intenciones no se cuantificó el presupuesto o importe a abonar a FGC, comprometiéndose esta entidad a someter al Ayuntamiento, en el plazo de una semana desde la firma de aquel, una partida alzada estimada a incluir a este fin en el futuro contrato con la empresa de asistencia técnica, lo que no consta se hiciera efectivo.

FGC emitió, al menos, dos informes, uno de inspección técnica del tranvía, elaborado el 18 de octubre de 2012; y otro de costes de explotación, de 17 de enero de 2013, al que se hace referencia en el Subepígrafe II.1.2.2. Solicitada información al Ayuntamiento sobre el importe repercutido por FGC por la emisión de estos informes, el interventor municipal ha informado que no existe ningún gasto ni pago contabilizado por aquel por este concepto. Solo consta en un plan de certificación de 30 de septiembre de 2012, emitido por la empresa consultora con la conformidad del Ayuntamiento, que se abonarían 15.000 euros, más IVA, a FGC a la entrega de un informe.

En el primero de esos informes, entre otras consideraciones, se manifestaba que la compra de cinco unidades parecía a todas luces excesiva para el servicio que se planteaba ofertar. Esta afirmación fue corroborada y resaltada en otro informe posterior, de 5 de noviembre de 2012, de la dirección de obra del tranvía, en el que se exponía que la objeción planteada por FGC evidenciaba una carencia notable en el proceso de análisis y evaluación previa del tranvía, en el que debieron definirse desde un principio las hipótesis básicas en un plan de explotación y mantenimiento, lo que no consta se realizara en las fases operacionales. En el informe de FGC se pusieron de manifiesto, además, otras carencias del proceso, tales como la ausencia de una planificación previa de la reordenación de los autobuses urbanos y la falta de información sobre el sistema tarifario y del sistema de ayuda a la explotación (SAE). Asimismo, se cuestionaba que el Ayuntamiento hubiera de formar, mediante una asistencia técnica, a 41 conductores para conducir cinco tranvías, entendiendo que se había realizado una formación muy superior a la necesaria. También incidía en que el nivel de servicio requerido no contaba con un respaldo técnico y documental.

Asistencia técnica para la explotación del sistema tranviario

La contratación de la empresa consultora a la que se hacía referencia en el Acuerdo de intenciones suscrito con FGC inició su tramitación en abril de 2012 –expediente 41/12–, fecha en la que se informó sobre la necesidad de contratar los servicios de una empresa externa para asistir al Ayuntamiento con objeto de llevar a cabo determinadas actuaciones relacionadas con la explotación del servicio tranviario, entre otras, la organización del personal de conducción, de los inspectores de línea y del personal del puesto de control central; el control y supervisión del mantenimiento de las instalaciones, infraestructuras, taller y material móvil, así como de las limpiezas y servicios de vigilancia a realizar por las empresas externas, etc.

El contrato, con un presupuesto de licitación de 198.830,00 euros, IVA incluido, comprendía dos fases, de una duración de cuatro meses cada una. En la primera debían realizarse trabajos de supervisión, redacción de documentación y preparativos para pruebas. La segunda abarcaba tareas de coordinación de los recursos humanos y de control y supervisión de los contratistas que habían participado en las obras e instalaciones, limpieza y vigilancia de la red en su conjunto en las fases en prueba en vacío y en blanco.

En la fecha en que se inició la tramitación de este expediente aún no habían concluido los trabajos del contrato de asistencia técnica para la puesta en explotación del sistema tranviario, analizado en el Subepígrafe II.1.5.1 de este Informe –expediente 103/10–. De este modo, se contrataron dos asistencias, la anteriormente analizada para la puesta en explotación el sistema tranviario y la ahora fiscalizada, que comprendían distintas actuaciones a realizar, en ambos casos, durante los meses previos a la explotación del servicio, y en los primeros meses de dicha explotación, lo que, dada su conexión, podrían haberse incluido en un único contrato si se hubiera efectuado una adecuada planificación.

El PCAP estableció cuatro criterios de adjudicación, dos de ellos cuya valoración se realizaría a través de fórmulas y otros dos que dependían de un juicio de valor. Los segundos consistían en la presentación de mejoras en relación con el "*equipo humano"* –complementario al requerido en el PCAP– y con el "*soporte organizativo y técnico del equipo humano"*. Este último no indicaba la forma de otorgar las puntuaciones de los correspondientes baremos, lo que no se ajustó a los principios de publicidad y transparencia en la contratación pública, siendo así que ha de ser en el PCAP donde se establezcan con precisión y claridad los criterios de adjudicación y la forma de valoración de cada uno de ellos para que sean conocidos por las empresas licitantes a fin de que puedan preparar sus ofertas en coherencia con los requisitos específicos y las necesidades efectivas de la Administración contratante (artículos 150.2 del TRLCSP y 67 del RGLCAP). En el informe de la Intervención al PCAP se indicaba, en relación con el criterio de la experiencia, que no se precisaba en qué medida suponía una mejor oferta el haber prestado servicios tranviarios y cómo se iba a valorar, no observándose el principio de transparencia dada la generalidad del criterio y al omitirse la necesaria ponderación, dejando al órgano de contratación la determinación de su concreto alcance.

A la licitación concurrieron dos empresas. En el informe de valoración de las ofertas consta un cuadro con puntuaciones, sin que se motivaran suficientemente las razones por las que se otorgaron las relativas al criterio "*soporte organizativo y técnico del equipo humano"*. En cuanto al criterio "*equipo humano"* se estableció que se concedía el máximo de la puntuación a la empresa que ofertara el doble del personal que el requerido en el PCAP, valorándose con veinte puntos por personal adicional, lo que no se había establecido en el PCAP, cuando, como se ha indicado anteriormente, es en este documento donde se ha de fijar la forma de valoración de los criterios de adjudicación para que sea conocida por las empresas licitantes.

Por otra parte, el cuadro de puntuaciones incluía las otorgadas a las ofertas atendiendo a los criterios de adjudicación cuya valoración había de realizarse a través de fórmulas y a través de un juicio de valor, lo que no se ajustó al artículo 150.2 del TRLCSP, que dispone que la evaluación de las ofertas con arreglo a los criterios cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas se ha

de realizar tras efectuar la de los criterios en los que no concurra esta circunstancia. En relación con el criterio *"precio"*, a la oferta más baja de entre las presentadas se le concedieron 52,50 puntos, cuando el PCAP establecía otorgar 70 puntos a la oferta más barata.

El contrato se formalizó el 13 de agosto de 2012 por un precio de 169.005,50 euros, IVA incluido, con la misma empresa adjudicataria del expediente 103/10.

En los documentos del contrato formalizado con la empresa consultora no se incluyó la cláusula contenida en el apartado 4.1 del Acuerdo de intenciones entre el Ayuntamiento y FGC, relativa al pago por el adjudicatario del contrato de los gastos en que incurriera FGC, indicándose solamente, en el apartado 3 del PPT, que los oferentes debían tener en cuenta la obligación de colaborar con FGC según el citado Acuerdo a fin de que este llevase a cabo una revisión independiente del estado de las instalaciones y de las pruebas hasta el inicio de la operación del tranvía, emitiendo un dictamen o informe al respecto.

Por la prestación de estos servicios se emitieron ocho facturas por importe de 173.302,25 euros, –la diferencia con respecto al contratado responde a la variación del IVA–.

Como la asistencia técnica para la puesta en explotación del sistema tranviario a que se refiere el Subepígrafe II.1.5.1 de este Informe, el contrato ahora analizado también comprendía una segunda fase que debía desarrollarse al comienzo de la explotación comercial del sistema tranviario. Siendo así que esta explotación comercial no tuvo lugar, tales prestaciones no pudieron ejecutarse en las condiciones convenidas.

No consta que se expidiera un acta formal de recepción de los servicios, como hubiera requerido el artículo 222.2 del TRLCSP, figurando únicamente un "*conforme"* en las facturas emitidas por la empresa consultora.

II.1.5.4. ACTUACIONES PARA LA DETECCIÓN Y SUBSANACIÓN DE DEFICIENCIAS

La empresa consultora de los dos contratos de servicios de consultoría anteriormente analizados elaboró diversos informes en los que puso de manifiesto las deficiencias detectadas en el sistema tranviario.

En uno de esos informes, la empresa expuso la situación del tranvía a 30 de junio de 2011, con indicación de los aspectos pendientes y deficiencias que debían abordarse, entre las que constaban, problemas de evacuación del agua de lluvia en la mayoría del trazado y en la entrada al recinto de talleres y cocheras, provocando el deterioro del césped artificial; menor tamaño de una de las paradas, lo que daba lugar a que el tren sobresaliera en ambos sentidos de la misma, con el potencial riesgo de seguridad que ello implicaba; descarrilador al principio de la línea, que podría causar problemas y hasta accidentes por su ubicación y funcionalidad; deterioro de los cruces donde la calzada era de adoquines de granito, en lugar de asfaltado; falta de remates y fisuras en talleres y cocheras, así como falta de indicación de los gálibos normalizados en el recinto de talleres. En ese informe, además, se advertía sobre la necesidad de definir de forma indispensable determinadas cuestiones, entre ellas, la toma de decisión sobre la forma de explotación del sistema tranviario –concesión, empresa mixta o recursos propios–.

En otro informe de la misma empresa, de 11 de julio de 2011, se relacionaron las deficiencias detectadas antes y después de las pruebas en blanco, tales como, el no funcionamiento del SAE ni de la comunicación por radio, así como la falta de ajuste del sistema de señalización ferroviaria.

A la vista del segundo de esos documentos, la dirección de obra emitió un informe, de 8 de agosto de 2011, en el que indicaba la existencia de cuatro tipos de incidencias: las motivadas por la no existencia de un explotador, como era el caso del no funcionamiento del SAE, al estimar que su plena implantación requería las directrices de la empresa explotadora; las anomalías en las obras o en los equipamientos sobrevenidas a la entrega o no detectadas en su día, imputables a la

ejecución, que serían reparadas con arreglo al periodo de garantía existente; las que eran consecuencia de la falta de mantenimiento, que debían ser subsanadas por el Ayuntamiento o el explotador; así como las derivadas de elementos no contemplados en el proyecto, fundamentalmente, en talleres, que habían de ser aportados por la empresa explotadora.

Con objeto de valorar las deficiencias del sistema tranviario se constituyó una comisión técnica, integrada por técnicos del el Ayuntamiento y de la COPT, cuya primera reunión tuvo lugar el 15 de septiembre de 2011.

De la documentación aportada en el curso de la fiscalización, consta que en los meses siguientes se efectuaron diversas comunicaciones entre el Ayuntamiento y la AOPJA en relación con la existencia de dichas deficiencias. El primero manifestaba que había anomalías que debían ser solventadas, siendo necesario delimitar las responsabilidades de ambas Administraciones, mientras que la segunda mantenía que las infraestructuras e instalaciones del sistema tranviario entregadas al Ayuntamiento reunían las condiciones técnicas y de seguridad necesarias para que este pudiera proceder a su conservación, mantenimiento y explotación del servicio y que el material móvil puesto a disposición era apto para realizar el servicio comercial sin limitación alguna.

Con ocasión de la segunda reunión de la comisión de técnica, en la que se acordó que la COPT subsanaría las deficiencias existentes en el sistema tranviario, el Ayuntamiento decidió contratar a la empresa externa adjudicataria de los contratos de asistencia examinados anteriormente, para que supervisara todas las reparaciones que se fueran a llevar a cabo. La contratación de esta empresa se fundamentó en el informe del arquitecto técnico municipal de 23 de mayo de 2012, en el que se indicaba que la misma había prestado sus servicios al Ayuntamiento como asistencia técnica en la implantación del sistema tranviario de la ciudad y que había realizado el informe de anomalías y disfuncionalidades que la Junta de Andalucía había tomado como referencia, motivo por el cual se consideraba que esa empresa era la más indicada para realizar los trabajos de supervisión.

Se celebraron dos contratos menores por un importe cada uno de ellos de 21.181,00, IVA incluido, en los que podría haberse producido un fraccionamiento no justificado, no obstante, de haberse planificado adecuadamente las prestaciones, procedería haber efectuado una contratación única, por el importe conjunto de las mismas, aplicando el procedimiento que correspondiera atendiendo al valor estimado de todas ellas.

En ejecución del primero, la empresa consultora elaboró un *"informe de seguimiento del estado de subsanación de incidencias"*, con fecha 25 de julio de 2012, en el que relacionó un total de 63 anomalías detectadas en la fase de pruebas –tres de ellas subsanadas y siete en proceso de subsanación–, así como otras seis apreciadas con posterioridad a las pruebas. Entre las deficiencias citadas se encontraban las siguientes: tamaño de andenes inferior a la longitud de la unidad con riesgo para los pasos de peatones anterior y posterior; descarrilador potencialmente peligroso; falta de delimitación de la plataforma tranviaria con viaria; acabados de armarios en paradas; arquetas y canalizaciones impracticables; centros de mando sin conectar eléctricamente; señalización ferroviaria con falsos posicionamientos; semáforos ferroviarios sin iluminación y varios con leds fundidos; incompatibilidad del billetaje con el sistema tranviario; y túnel de lavado fuera de servicio.

En abril de 2013, la empresa presentó otro informe relativo al estado general de las anomalías y disfuncionalidades detectadas en el sistema tranviario de Jaén, en el que se enumeraban todas las que aún persistían en el mismo, la mayoría de ellas ya se habían puesto de manifiesto en el informe previo de 11 de julio de 2011.

El Director Gerente de la AOPJA y la Consejera de la CFV, por su parte, dirigieron al Ayuntamiento escritos de 25 de junio y de 9 de julio de 2013, respectivamente, en los que se hacían consideraciones en relación con el estado del sistema tranviario. Se hacía referencia a la inactividad en la infraestructura, instalaciones y material móvil durante un año desde la finalización

de las pruebas y a que en los primeros días de junio de 2011 había quedado interrumpido el suministro eléctrico. Se indicaba que al no aplicar el mantenimiento que la infraestructura e instalaciones del sistema tranviario requerían se había incumplido por el Ayuntamiento el convenio de colaboración de 17 de diciembre de 2008. Igualmente, se aludía a la escasa cooperación del Ayuntamiento, que impedía culminar las tareas de chequeo y certificado final del correcto y óptimo funcionamiento de los equipos y sistema tranviario, una vez expirada la garantía de la obra.

El 31 de julio de 2013 la dirección de obra informó favorablemente sobre el estado de las obras del proyecto de construcción del sistema tranviario de Jaén al estimar que se habían resuelto los defectos observados debidos a deficiencias en la ejecución de la obra, salvo tres aspectos cuya subsanación y verificación había sido imposible, y que afectaban al chequeo del sistema de climatización instalado en armarios técnicos en paradas; a las comprobaciones señales en SCADA[47] y Conexión remota TyC; y a las pruebas SAE.

II.1.5.5. ACUERDOS Y RESOLUCIONES ADOPTADOS ANTE LA FALTA DE EXPLOTACIÓN DEL TRANVÍA

Ante la imposibilidad de asumir los gastos que generaría la puesta en funcionamiento del tranvía y su explotación debido a su situación económica-financiera, el Ayuntamiento de Jaén adoptó en 2013 y 2014 dos acuerdos en relación con el sistema tranviario de la localidad.

Así, el 19 de julio de 2013, el Pleno municipal aprobó la entrega del sistema tranviario de la ciudad de Jaén a la Junta de Andalucía. Asimismo, acordó renunciar a la puesta a disposición que realizó la CFV en documento de 18 de abril de 2011, de las infraestructuras e instalaciones del sistema tranviario, incluidas las unidades móviles, así como instar a la Junta para que, de forma urgente y a la vista de la muy grave situación económica del Ayuntamiento, procediera a renegociar la modificación de las obligaciones estipuladas en el convenio de colaboración firmado el 17 de diciembre de 2008, entre la Administración autonómica y la Corporación para la puesta en servicio del sistema tranviario de Jaén.

Posteriormente, el 29 de diciembre de 2014, el Pleno municipal acordó solicitar a la Junta de Andalucía la declaración del sistema tranviario de Jaén como sistema de transporte metropolitano e instar a la Junta de Andalucía a que, en el ejercicio de las competencias que resultaran de dicha declaración, asumiese de forma directa o a través de un ente o agencia pública de su ámbito, la gestión y explotación íntegra del sistema tranviario de Jaén.

Ante la paralización de la entrada en funcionamiento del tranvía, el 16 de abril de 2014, el Defensor del Pueblo Andaluz emitió una resolución a la CFV y al Ayuntamiento de Jaén para que se adoptara, de forma convenida entre ambas Administraciones, municipal y autonómica, una decisión sobre si, a medio plazo, pudiera ponerse en funcionamiento esta infraestructura y que, en su caso, se acordasen las condiciones en que ello hubiera de producirse, concretando la fecha aproximada para ello. Asimismo, manifestaba que, en el supuesto de que no fuera posible el establecimiento del servicio, que, alternativamente, se tomaran medidas tales como la definición de actuaciones encaminadas a garantizar la conservación y vigilancia de esta infraestructura y a evitar su progresivo deterioro, así como la elaboración de un estudio sobre posibles usos alternativos de

[47] SCADA: Supervisión, control y adquisición de datos. Concepto que se emplea para realizar un software para ordenadores que permite controlar y supervisar procesos industriales a distancia.

este espacio público, que no fueran irreversibles, que permitiesen rentabilizarlo total o parcialmente[48].

II.1.6. Total facturado a la Administración por los contratos celebrados para la construcción, instalación y explotación del tranvía

A modo de resumen, se refleja en el siguiente cuadro el importe total facturado por los contratos celebrados por FFJA y el Ayuntamiento de Jaén para la construcción, instalación y explotación del tranvía, cuyo análisis se expone en el Subapartado II.1 de este Informe de Fiscalización:

[48] En el trámite de alegaciones el actual Consejero de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía señala, sin presentar documentación que lo avale, que durante el año 2016 la CFV y el Ayuntamiento de Jaén mantuvieron cuatro reuniones, en las que se acordó un reparto de actividades a llevar a cabo por ambas Administraciones en relación con el tranvía de Jaén: la realización de una nueva estimación de la potencial demanda del tranvía de Jaén por parte de la CFV, así como una auditoría por el Ayuntamiento de Jaén sobre la infraestructura construida. Los primeros trabajos fueron presentados por la CFV al Ayuntamiento en la reunión del mes de abril de 2016 y los segundos han sido objeto de licitación por el Ayuntamiento en 2017.

Cuadro 9 Total facturado a FFJA y al Ayuntamiento de Jaén por los contratos celebrados para la construcción, instalación y explotación del tranvía

(importe en euros, IVA incluido)

Objeto	Importe	Importe modificado	% incremento	Revisión de precios	Certificac. final/liquidaciones	Total	Total facturado
CONTRATOS CELEBRADOS POR FFJA							
Redacción del estudio de trazado y proyecto de construcción	2.036.880,00	61.496,82	3,02	--	58.369,12	2.156.745,94	2.156.745,94
Obras del sistema tranviario	71.826.158,06	11.722.921,69	16,32	6.427.911,65	4.519.765,63	94.496.757,03	95.254.150,91(1)
Dirección de las obras	3.030.885,67	537.030,44	17,72	--	193.132,33	3.761.048,44	3.767.013,11(1)
Control de calidad	545.880,39	--	--	--	--	545.880,39	412.870,66
Asesoría en materia de comunicación	49.184,02	--	--	--	--	49.184,02	49.184,02
Gastos en publicidad y propaganda	229.342,07	--	--	--	--	229.342,07	229.342,07
Suministro de material móvil	13.862.000,00	--	--	--	--	13.862.000,00	14.101.000,00(3)
CONVENIOS CELEBRADOS POR FFJA							
Convenio Subestación los Olivares	1.055.247,36	--	--	--	--	1.055.247,36	1.064.344,32(1
Convenio Subestación Vaciacostales	885.323,14	--	--	--	--	885.323,14	892.955,23(1
Convenio con la Universidad de Jaén	68.672,00	--	--	--	--	68.672,00	68.672,00
Total FFJA	93.589.572,71	12.321.448,95	13,17	6.427.911,65	4.771.267,08	117.110.200,39	117.996.278,26
CONTRATOS CELEBRADOS POR EL AYUNTAMIENTO DE JAÉN							
Actividad arqueológica y adaptación de edificios para Policía local	2.128.046,99	425.609,39	20,00	--	212.804,69	2.766.461,07	2.766.461,07
Adaptación dependencias Policía local	2.367.872,89	473.574,57	20,00	--	236.787,29	3.078.234,75	3.082.693,52(1)
Mantenimiento del material móvil	16.239.991,90	--	--	--	--	16.239.991,90	138.450,29
Servicios de vigilancia cocheras (varios contratos menores)	51.327,45	--	--	--	--	51.327,45	51.327,45
Servicios de vigilancia y seguridad en las cocheras	144.715,20	--	--	--	--	144.715,20	126.450,38(4)
Servicios de vigilancia y seguridad en las cocheras	18,15 € hora	--	--	--	--	18,15 € hora	123.710,40
Control de acceso a cocheras	--	--	--	--	--	---	60.465,52
Puesta en servicio sist. video-vigilancia	18.364,19	--	--	--	--	18.364,19	18.364,19
Mantenimiento instalaciones eléctricas	54.759,50	--	--	--	--	54.759,50	54.759,50
Asistencia técnica para la puesta en explotación	151.110,80	--	--	--	--	151.110,80	151.110,80
Anteproyecto de operación	21.063,00	--	--	--	--	21.063,00	21.063,00
Pruebas en blanco	--	--	--	--	--	--	58.663,18
Asistencia técnica para la explotación	169.005,50	--	--	--	--	169.005,50	173.302,25(5)
Detección y subsanación de deficiencias	42.362,00	--	--	--	--	42.362,00	42.362,00
Total AYUNTAMIENTO	21.388.619,42	899.183,96	4,20	0	449.591,98	22.737.395,36	6.869.183,55

(1) El exceso facturado sobre el total adjudicado tiene su origen en la variación del tipo del IVA del 16% al 18% que tuvo lugar en julio de 2010.
(2) El exceso facturado sobre el total adjudicado tiene su origen en la variación del tipo del IVA del 16% al 18% que tuvo lugar en julio de 2010 en cuatro de las cinco unidades móviles suministradas.
(3) Importe facturado hasta enero de 2013 126.450,38 euros. Tras reclamación judicial el contratista fue indemnizado por lo dejado de percibir entre el 1 de febrero y el 20 de marzo (16.786 euros) y por daños y perjuicios (12.264 euros). En total 29.050 euros.
(4) El exceso facturado sobre el total adjudicado tiene su origen en la variación del tipo del IVA del 18% al 21% que tuvo lugar en septiembre de 2012

II.1.7. Hechos posteriores

Con posterioridad al periodo fiscalizado, el 3 de febrero de 2015, el Alcalde de Jaén solicitó al Consejo Económico y Social de la ciudad un informe sobre la viabilidad del tranvía. El dictamen,

emitido el 18 de diciembre de 2015 por este órgano consultivo, se refiere a la puesta en funcionamiento de aquel, si bien advierte sobre la mala situación financiera del municipio y del impacto económico que conllevará para las arcas municipales, que se situará en un umbral comprendido entre los cuatro y los seis millones de euros, incluyendo el coste de arrendamiento de las unidades móviles y su mantenimiento. Por ello, y tras destacar el carácter o influencia metropolitana del proyecto, el informe solicita que se proceda a desarrollar una colaboración entre las Administraciones implicadas y a la distribución entre ellas del déficit de explotación del sistema tranviario.

El Pleno del Ayuntamiento de Jaén, en sesión de 25 de septiembre de 2015, acordó solicitar, de nuevo, a la Junta de Andalucía la declaración del sistema tranviario de Jaén como sistema de transporte metropolitano e instar a aquella a que, con arreglo a tal declaración, asuma la gestión y explotación íntegra del sistema tranviario. Ha de indicarse que, a la fecha de redacción del Anteproyecto de Informe de Fiscalización -junio de 2017-, dicha declaración no se había efectuado.

En noviembre de 2015, el Consejero de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía y el Alcalde de Jaén mantuvieron una reunión en orden a valorar la puesta en marcha del tranvía, con una posible contribución de la Junta de Andalucía del 40% del déficit de explotación del servicio, atendiendo al componente metropolitano que tiene la demanda de viajeros del tranvía.

Para valorar las condiciones y viabilidad técnica y económica de la propuesta de la Junta de Andalucía se decidió la creación de una comisión técnica, que quedó formalmente constituida el 8 de marzo de 2016. En el marco de los trabajos de dicha comisión, el Ayuntamiento de Jaén ha iniciado las actuaciones para la contratación de una auditoría técnica sobre el estado general de la infraestructura, vía, instalaciones y material móvil del sistema tranviario de Jaén, que, a la fecha de redacción del Anteproyecto de Informe de Fiscalización, se encontraba en fase de valoración de ofertas.

Además, conforme a información facilitada por la Dirección General de Movilidad de la CFV, a la referida fecha, se estaban realizando actuaciones dirigidas a la actualización de los estudios de demanda con un nuevo planteamiento de la operación del tranvía, de manera que se establezca una coordinación intermodal con el autobús, que constituye el actual sistema de transporte municipal. La puesta en funcionamiento del tranvía, en su caso, determinaría una eventual indemnización a abonar al concesionario del servicio de autobuses si con ella se viera afectado el equilibro económico de su concesión.

Precisamente el PISTA 2020, aprobado por Decreto de la Junta de Andalucía 191/2016, de 27 de diciembre, y en vigor a la fecha de redacción del Anteproyecto de Informe, establece, como parte de los objetivos y propuestas relativas a la operación del tranvía de Jaén: la adopción de acuerdos con las entidades locales; la redacción de estudios de demanda actualizados; y la redacción de planes de viabilidad técnica, operativa y económica, integrando el tranvía con el sistema de transporte general.

II.2. REPERCUSIÓN SOBRE LAS HACIENDAS DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA Y DEL AYUNTAMIENTO DE LOS COMPROMISOS ADQUIRIDOS EN RELACIÓN CON LA IMPLANTACIÓN, PUESTA EN EXPLOTACIÓN Y MANTENIMIENTO DEL TRANVÍA DE JAÉN, ASÍ COMO LOS GASTOS DERIVADOS DE SU INACTIVIDAD

La implantación, puesta en explotación y mantenimiento del sistema tranviario ocasionó gastos tanto a la Junta de Andalucía como al Ayuntamiento de Jaén.

En los convenios a los que se ha hecho referencia en el Subepígrafe II.1.1.2 de este Informe, se establecieron las obligaciones económicas que correspondían a cada una de las Administraciones implicadas.

El Ayuntamiento no tramitó con carácter previo a la suscripción de ninguno de los convenios los oportunos expedientes en los que se evaluara la incidencia económica de su ejecución.

Por el contrario, existe constancia de que previamente a la suscripción del convenio de 17 de diciembre de 2008, y dado su contenido económico al incluir el compromiso de la COPT[49] a participar en el coste de la implantación del sistema tranviario de Jaén, se emitió informe por el Director General de Presupuestos de la Junta de Andalucía, en el que se concluye que la actuación resultaba asumible tanto en el ejercicio 2008, como en los siguientes, a tenor de la evolución del escenario previsto en un marco presupuestario estable. Asimismo, el Protocolo de colaboración de 7 de julio de 2008, dio lugar a la tramitación presupuestaria de la subvención excepcional de la COPT al Ayuntamiento de Jaén para el traslado de la sede de la policía local en 8.152.200 euros, procediéndose a la oportuna retención de crédito.

Además de los gastos que la Junta de Andalucía asumió al amparo de los citados convenios, a través de FFJA incurrió en otros, principalmente por actuaciones de comunicación y publicidad y propaganda del tranvía, así como los derivados del convenio suscrito con la Universidad de Jaén, a que se ha hecho referencia en el Subepígrafe II.1.2.2.

En el siguiente cuadro se resumen, en atención a la entidad a la que correspondió su financiación, los costes netos durante el periodo fiscalizado, es decir, entre 2008 y 2014, por la preparación, implantación, puesta en explotación y mantenimiento del tranvía, incluidos aquellos en los que se incurrió no obstante su inactividad (se detallan en el cuadro los costes derivados de la contratación, los resultantes de la expropiación y ocupación de terrenos así como la indemnización abonada por la resolución del contrato de vigilancia). No se integran, 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 FFJA, a los que se hará referencia en detalle en el Subepígrafe II.2.1.1, ni los recargos e intereses de demora devengados en las deudas del Ayuntamiento con la Junta de Andalucía, ni por cualquier otro motivo, que se analizarán en detalle en los Subepígrafes II.2.1.1 y II.2.2.2:

[49] En este subapartado, y con la finalidad de facilitar la claridad expositiva de los resultados de la fiscalización y su comprensión, se identificarán con la COPT aquellas actuaciones que fueron realizadas por esta Consejería y, en su caso, con posterioridad también por la COPV o por la actual CFV. Por tanto, únicamente se hará referencia a estas últimas cuando la actuación analizada hubiera sido llevada a cabo por alguna de ellas de forma individualizada.

Con el mismo criterio, únicamente se realizarán referencias al ente instrumental AOPJA en el caso de que este haya efectuado de forma individualizada la actuación examinada. En otro caso, las referencias se realizarán de forma genérica a FFJA.

Cuadro 10 Costes netos incurridos por la Administración hasta el 31 de diciembre de 2014 por la implantación, puesta en explotación y mantenimiento del tranvía, así como los derivados de su inactividad

(importe en euros, IVA incluido)

	JUNTA DE ANDALUCÍA		AYUNTAMIENTO	TOTAL
	COPT/COPV/CFV	FFJA/AOPJA		
Preparación del proyecto[1]	2.098.376,82	58.369,12	0	2.156.745,94
Redacción del proyecto de trazado y constructivo	2.098.376,82	58.369,12	0	2.156.745,94
Implantación del tranvía	107.212.603,63	557.101,49	2.587.995,65	110.357.700,77
Expropiación y ocupación de terrenos	2.462.777,55	0	0	2.462.777,55
Obra del sistema tranviario	99.021.164,02	(1.400.198,06)	1.813.068,72	99.434.034,68
Dirección de obra	3.767.013,11	(1.813.068,72)	1.813.068,72	3.767.013,11
Control de calidad		412.870,66	0	412.870,66
Ejecución de obra	95.254.150,91	0	0	95.254.150,91
Otras actuaciones necesarias para la ejecución de la obra tranviaria	5.728.662,06	1.957.299,55	774.926,93	8.460.888,54
Traslado Policía local	*5.074.227,66*		*774.926,93*	*5.849.154,59*
Actividad arqueológica y adaptación edificios			2.766.461,07	2.766.461,07
Adaptación dependencias			3.082.693,52	3.082.693,52
Subvención	5.074.227,66		(5.074.227,66)	0
Convenios por obras en instalaciones eléctricas		1.957.299,55		1.957.299,55
Obras afectadas	654.434,40			654.434,40
Adquisición de material móvil		10.264.820,80	3.836.179,20	14.101.000,00
Suministro material móvil		14.101.000,00		14.101.000,00
Convenio de financiación[2]		(3.836.179,20)	3.836.179,20	0
Puesta en explotación[3]			446.501,23	446.501,23
Asistencia técnica para la puesta en explotación			151.110,80	151.110,80
Anteproyecto de operación			21.063,00	21.063,00
Pruebas en blanco			58.663,18	58.663,18
Asistencia técnica para la explotación			173.302,25	173.302,25
Detección y subsanación de deficiencias			42.362,00	42.362,00
Publicidad, mantenimiento, seguridad y otros		347.198,09	602.577,73	949.775,82
Comunicación pública para implementación		49.184,02		49.184,02
Gastos diversos en publicidad y propaganda		229.342,07		229.342,07
Mantenimiento de material móvil			138.450,29	138.450,29
Mantenimiento de instalaciones eléctricas			54.759,50	54.759,50
Servicio de vigilancia			361.953,75	361.953,75
Puesta en servicio del sistema de video-vigilancia			18.364,19	18.364,19
Indemnización contratista vigilancia 03-2012/03-2013[4]			29.050,00	29.050,00
Convenio Universidad de Jaén		68.672,00		68.672,00
COSTES TOTALES	109.310.980,45	11.227.489,50	7.473.253,81	128.011.723,76

(1) Tal y como se ha expuesto en el Subepígrafe II.1.1.1, no existe constancia de que se realizaran estudios previos.
(2) No se incluye la factura nº 4/15 de 03/02/2015, por importe de 276.460,80 euros, referida al periodo comprendido entre el 18 de octubre de 2014 y el 17 de enero de 2015.
(3) Tal y como se ha expuesto en el Subepígrafe II.1.5.3, no existe constancia de que los trabajos desarrollados por FGC determinaran coste alguno para el Ayuntamiento de Jaén.
(4) Indemnización acordada por Decreto de Alcaldía de 17 de abril de 2013, reclamada judicialmente, dictándose sentencia estimatoria por el Juzgado Contencioso nº3 de Jaén, el 30 de marzo de 2015.

Fuente: Elaboración propia, resumen de información contenida en el Subapartado II.1

II.2.1. Hacienda autonómica

II.2.1.1. ACTUACIONES ATRIBUIDAS POR LA COPT AL ENTE PÚBLICO FFJA: ACTUACIONES PARA LA REDACCIÓN DE LOS DOCUMENTOS TÉCNICOS Y PARA LA EJECUCIÓN DE LA OBRA

Tal y como se ha indicado en el Subepígrafe II.1.2.2., las actuaciones necesarias para la redacción de los documentos técnicos y para la ejecución de la obra del sistema tranviario de Jaén se atribuyeron por la COPT al ente público FFJA. Dichos encargos se formalizaron a través de sendas resoluciones de atribución genérica, en las que se establecían las actuaciones a desarrollar y su régimen de financiación, de 30 de octubre de 2007 -para las actuaciones necesarias para el estudio de trazado y redacción del proyecto constructivo- y de 11 de diciembre de 2008 -para la ejecución de las obras, así como para su dirección y control de calidad-. El ente público FFJA, a su vez, contrataba con terceros la ejecución de estos trabajos.

Ninguna de estas resoluciones genéricas especificaba el presupuesto de la actuación cuya realización se atribuía, indicándose en ellas que resultaba imposible la determinación previa del importe a transferir para la realización de la actuación que se atribuía. Sin embargo, entre uno y once días después de los encargos, se procedía al inicio de los correspondientes expedientes de contratación por parte de FFJA, con fijación de su presupuesto de licitación[50].

Posteriormente, y tras llevarse a cabo por FFJA la aprobación del expediente, la licitación, examinadas las ofertas y propuesta aquella que resultaba seleccionada, la COPT emitía, previa tramitación e intervención del correspondiente gasto presupuestario, una nueva resolución en la que se precisaba el presupuesto de la actuación. Estas resoluciones se completaban, a su vez, con otras posteriores aprobando presupuestos complementarios para atender, en su caso, modificaciones y liquidaciones de los contratos.

El control de calidad de la obra, no obstante incluirse en las resoluciones de atribución genérica, no contó con resolución complementaria, motivo por el cual no llegó a financiarse por la COPT, asumiéndose su coste directamente por FFJA. También fue financiado por FFJA el importe de la última factura del contrato de estudio de trazado y proyecto constructivo, al no haberse tramitado la modificación de la atribución.

Mediante esta práctica la COPT realizaba el encargo a FFJA y el ente instrumental aprobaba los expedientes de contratación y seleccionaba las ofertas sin disponer la COPT de la preceptiva fiscalización previa y sin haberse aprobado el gasto presupuestario que se autorizaba, contraviniendo con ello los artículos 67.2 y 69 del TRLCAP y los artículos 50 y 80 de la Ley de Andalucía 5/1983, de 19 de julio, General de la Hacienda Pública, así como el artículo 25.6.b) de las Leyes de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2007 y 2008[51], vigentes a la fecha de emisión de las resoluciones de atribución genérica. Además, los pliegos de los contratos celebrados no incluían condiciones suspensivas relativas a la posterior aprobación de los correspondientes gastos, sino que, por el contrario, como se ha indicado en el Subepígrafe II.1.2.2.,

---

[50] 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 las gestiones genéricamente atribuidas, que concluían con la conformidad del órgano de contratación a la propuesta por la mesa de contratación, las que permitirían 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 posponer la determinación del importe de la actuación, la fiscalización previa y la autorización del gasto hasta la aprobación de una segunda resolución complementaria.

[51] Leyes de Andalucía 11/2006, de 27 de diciembre, y 24/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para los ejercicios 2007 y 2008, respectivamente.

hacían constar simplemente que se habían cumplido los trámites precisos para asegurar la existencia de crédito suficiente[52]. También se incumplía con ello la previsión de las propias resoluciones de atribución genérica de proceder a la fijación del importe de la actuación, *en todo caso antes de la adjudicación del contrato* por parte de FFJA.

Adicionalmente, como se ha referido en el Subepígrafe II.1.2.2., la modificación del contrato de ejecución de obras, por importe total de 11.722.921,69 euros, se efectuó sin que con carácter previo se llevaran a cabo los trámites preceptivos previstos en el artículo 217.3 de la LCSP, y entre ellos, la fiscalización del gasto y aprobación por el órgano de contratación de los gastos complementarios precisos. Dicha circunstancia fue advertida por la Intervención General de la Junta de Andalucía, haciendo necesaria la convalidación del gasto por el Consejo de Gobierno de aquella. Tampoco tuvo lugar la fiscalización previa del gasto de la segunda modificación del contrato de dirección de obras, por importe de 202.543,94 euros, lo que fue observado, igualmente, por la Intervención.

La asignación de fondos presupuestarios en las resoluciones que complementaron a las resoluciones de atribución genérica, se realizaba por el importe del precio de la oferta adjudicada en cada contrato, de su modificación o liquidación, incrementado en un 6% en concepto de gastos generales y corporativos de FFJA, dentro del margen fijado en las leyes anuales de presupuestos de la Junta de Andalucía para los ejercicios 2008 a 2011[53] y, desde el 1 de enero de 2012, en el artículo 106 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, imputándose en su totalidad al capítulo VI, de inversiones reales del presupuesto. Sin embargo, al tratarse de operaciones para la construcción de infraestructuras financiadas por la Junta 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[54]. Asimismo, debería haberse reflejado como transferencia corriente, en lugar de como inversión real, el recargo del 6% para la financiación de la estructura y la operativa de sus entes instrumentales.

Por otra parte, al haberse incluido en los gastos presupuestarios de cada proyecto de obra una parte dedicada a la financiación de su ente instrumental, la información que ofrece la contabilidad de la comunidad autónoma no refleja fielmente la financiación de sus entes dependientes, ni informa adecuadamente sobre el coste del proyecto, que, además, como se ha expuesto, en parte fue asumido directamente por FFJA.

Todos los contratos celebrados por FFJA para la redacción de los documentos técnicos y para la ejecución de la obra del sistema tranviario de Jaén fueron liquidados y las prestaciones contratadas y certificadas de conformidad fueron pagadas a los contratistas, bien por FFJA o por su sucesora, AOPJA, que participó en la ejecución y liquidación final de los contratos, sin que queden cantidades pendientes de liquidar ni de pagar a estos.

Se observa una importante demora en los pagos a los contratistas durante todo el periodo fiscalizado, transcurriendo de media 207 días desde la expedición de las certificaciones, incumpliéndose de forma generalizada el plazo de pago desde la recepción del servicio, previsto en el artículo 99.4 del TRLCAP, y, con posterioridad, en el artículo 200.4 de la LCSP. Esta

---

52 Cláusula 3.2 del PCAP del contrato de redacción del proyecto de trazado y constructivo; cláusula 6 de los PCAP de los contratos, dirección y control de calidad de la obra y cláusula 8 del PCAP del contrato de ejecución de obras.

53 Artículo 25 Ley 24/2007, de 26 de diciembre; artículo 26 Ley 3/2008, de 23 de diciembre; artículo 29 Ley 5/2009, de 28 de diciembre y artículo 30 Ley 12/2010, de 27 de diciembre.

54 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 Jaén 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.

circunstancia, no ha determinado, hasta la fecha, el pago de intereses de demora, que correspondería abonar ante el incumplimiento del plazo de pago.

Sin embargo, consta la presentación ante la AOPJA, en junio de 2015, por las empresas que constituyen la UTE adjudicataria del contrato de obras, de una reclamación de intereses de demora, que no se ha resuelto aún y que determinó la interposición de un posterior recurso ante los tribunales, en octubre de 2015, y que, a la fecha de redacción del Anteproyecto de Informe de Fiscalización, se encontraba en fase de conclusiones. Los intereses de demora reclamados ascienden a 5.302.105,52 euros por el retraso en el pago de las certificaciones ordinarias de obra, de la certificación final de obra y de la revisión de precios. Se solicita también el importe correspondiente a los intereses de demora de la liquidación final de obra, que, en el momento de la reclamación y de la interposición de la demanda judicial, no había sido abonada.

Conforme a la valoración realizada por la AOPJA para determinar el importe a provisionar, esta reclamación determinó la contabilización en el ejercicio 2016 de gastos financieros por un importe equivalente al 48% de los intereses reclamados. Dicha contabilización determinó el diferimiento de la imputación de estos gastos a los resultados de un ejercicio posterior al de su devengo, que se produjo con ocasión del pago fuera del plazo previsto legalmente. [55].

El reconocimiento de la obligación de pago por la COPT a FFJA se efectuaba contra la acreditación del gasto realizado por esta. A la fecha de redacción del Anteproyecto de Fiscalización, del coste de las actuaciones atribuidas por la COPT a FFJA para el establecimiento del tranvía de Jaén, que contaban con resoluciones en las que se determinaba su financiación por la primera, se encontraban pendientes de acreditar y, por tanto, de reconocer presupuestariamente por la Consejería, 2.672,64 euros, correspondientes a la certificación de la liquidación (nº 26 nueva) del contrato de dirección de obra.

En las acreditaciones se incluía, junto al presupuesto de ejecución por contrata de las actuaciones, el adicional por gastos generales, fijado en las resoluciones de atribución de fondos, como se ha indicado, en el 6% del coste de la actuación. En el siguiente cuadro se detalla, por cada uno de los contratos, el importe al que ascendieron los gastos generales financiados por la COPT por las actuaciones del tranvía de Jaén:

Cuadro 11 Gastos generales de FFJA financiados por la COPT

	(importe en euros)
Estudio trazado y redacción del proyecto	125.902,58
Ejecución de obra	5.715.249,04
Dirección de obra	226.020,79
Total gastos generales	6.067.172,41

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

[55] En las alegaciones presentadas por el actual Consejero de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía se argumenta que hasta enero de 2016, fecha en la que se da traslado a la AOPJA del escrito de demanda del contratista, esta no pudo conocer con exactitud el riesgo que debería valorar para efectuar la correspondiente provisión.

En relación con dicha alegación procede indicar que la norma 15 del Plan General de Contabilidad, a la que el propio alegante se remite, prevé que se reconocerán como provisiones los pasivos que resulten indeterminados respecto a su importe o a la fecha en que habrán de cancelarse. Además, la citada norma establece que su reconocimiento podrá venir determinado, entre otras causas, por una disposición legal. Por tanto, a la vista del incumplimiento del plazo de pago previsto en el artículo 99.4 del TRLCAP y, con posterioridad, el artículo 200.4 de la LCSP, la AOPJA debería haber estimado el importe a provisionar a la fecha de cierre del respectivo ejercicio en el que se produjo la demora en el pago, sin que se encuentre justificada su falta de valoración, al menos, en el ejercicio en el que fueron reclamados los intereses de demora a la AOPJA, interpuesto el recurso contencioso administrativo y conocida por la AOPJA la actuación recurrida, con independencia de que se conociera o no en ese momento el importe definitivo del proceso judicial.

En las acreditaciones presentadas hasta septiembre de 2011 por FFJA y la AOPJA, los gastos generales se facturaban con IVA. A partir de dicha fecha dejó de repercutirse el citado impuesto, en aplicación de la doctrina administrativa de los entes técnico-jurídicos[56], que considera no económica, y por tanto no sujeta al IVA, la actividad realizada por entes instrumentales en favor de la Administración de la que dependen.

No obstante, este hecho no determinó un menor coste para la Consejería, que pasó a abonar en concepto de gastos generales un importe equivalente al 6% del importe total de las certificaciones giradas por los contratistas, IVA incluido. Con anterioridad, la base para el cálculo de estos gastos la constituía el importe de las certificaciones sin IVA, sobre la que se repercutía el IVA.

En las actuaciones del tranvía de Jaén transcurrieron, de media, 104 días entre la acreditación y el pago a FFJA, habiéndose realizado el pago a los contratistas por el ente instrumental con anterioridad a cobrar su importe de la COPT respecto del 67% del importe total certificado. Además, aunque en las resoluciones 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 modalidad. Ambas circunstancias han determinado que los entes instrumentales hayan tenido que acudir al endeudamiento para sobrevenir a esta situación, concertando líneas de crédito a corto plazo, y soportado unos gastos financieros anuales cuyo importe varía 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[57].

Con los mecanismos extraordinarios de pago a proveedores regulados en los Reales Decretos-ley 7/2012 y 8/2013[58], a los que se había acogido la Junta de Andalucía, se abonó parte de la certificación final del contrato de ejecución de la obra y la certificación 25 del de dirección de obra, por importes respectivos de 11.048.010,41 euros y 183.484,06 euros.

A la fecha de redacción del Anteproyecto de Informe, se encontraban pendientes de pago a la AOPJA por la CFV, 28.744.400,66 euros ya acreditados, referidos al contrato de ejecución de obras. Ante la inexistencia de crédito para abonar dicha cantidad, el 30 de diciembre de 2016 se dictó resolución por la que se modificaba y liquidaba la atribución de las obras del sistema tranviario de Jaén a la AOPJA. En la misma se acordó:

- Dar de baja el documento contable de autorización y compromiso de crédito del ejercicio 2012, por importe de 28.041.644,07 euros. Ante la falta de crédito presupuestario, el documento no fue incorporado al presupuesto del citado ejercicio, ni a posteriores presupuestos.

---

[56] Esta doctrina administrativa, recogida en diversas consultas vinculantes de la Dirección General de Tributos y en el Informe de 6 de julio de 2012 de la Subdirección General de Ordenación Legal y Asistencia Jurídica de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, ha sido incorporada a la normativa mediante Ley 28/2014 de 27 de noviembre, por la que se incluye, en el artículo 7.8º de la Ley del IVA como nuevo supuesto de no sujeción al impuesto: "*los servicios prestados en virtud de encomiendas de gestión por los entes, organismos y entidades del sector público que ostenten, de conformidad con lo establecido en los artículos 4.1.n) y 24.6 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, la condición de medio propio instrumental y servicio técnico de la Administración Pública encomendante y de los poderes adjudicadores dependientes del mismo.*

Asimismo, no estarán sujetos al Impuesto los servicios prestados por cualesquiera entes, organismos o entidades del sector público, en los términos a que se refiere el artículo 3.1 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, a favor de las Administraciones Públicas de la que dependan o de otra íntegramente dependiente de estas, cuando dichas Administraciones Públicas ostenten la titularidad íntegra de los mismos."

[57] El actual Consejero de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía expone en su escrito de alegaciones explicaciones sobre esta actuación, que en nada contradicen lo expresado en el Proyecto de Informe de Fiscalización, siendo así que en este no se cuestiona la posibilidad de que los entes instrumentales de la JA se endeudaran para atender los pagos a los contratistas.

[58] Real Decreto-ley 7/2012, de 9 de marzo, por el que se crea el Fondo para la financiación de los pagos a proveedores, 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.

- Incrementar el importe de la atribución en 702.756,59 euros, coincidentes con la diferencia entre los gastos acreditados por la AOPJA pendientes de resolución complementaria en ese momento y los abonados con cargo al plan de pago a proveedores ya citado.

- Aplazar el pago de la cantidad pendiente, que pasará a hacerse efectiva en los ejercicios presupuestarios 2019 a 2031.

Se refinancia así la deuda que la CFV mantiene con la AOPJA, que habrá de abonar en 13 anualidades, con una carencia de 7 años desde el ejercicio 2012, en el que estaba previsto el reconocimiento de la obligación, y de 3 años desde el ejercicio 2016, en el que se adopta la resolución[59].

Al suponer la adquisición por la Consejería de compromisos presupuestarios de gasto de ejercicios futuros que exceden del horizonte temporal máximo de seis años que prevé el artículo 40 del Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo de 2016, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, para dar cobertura a los documentos contables que soportan la resolución fue preciso, al amparo del punto 6 del citado artículo, acuerdo del Consejo de Gobierno autonómico, que se adoptó el 26 de julio de 2016.

La modificación del calendario de pagos se justifica en la refinanciación a largo plazo de las operaciones a corto plazo que la AOPJA habría venido utilizando para cubrir los desfases de tesorería y que, ante la persistencia de escasez de recursos presupuestarios, se había convertido en una solución estructural, todo ello al amparo de la DA 17ª de la Ley 6/2014, de 30 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía, prorrogada en la DA 12ª de la Ley 1/2015, de 21 de diciembre, del Presupuesto para el año 2016, que prevé la conversión de la deuda financiera de la AOPJA, mediante la formalización de operaciones de crédito a largo plazo hasta un importe máximo de 120 millones de euros, cancelando operaciones de crédito a corto plazo.

La citada disposición se mantiene en vigor para 2017, en virtud de la DA 18ª de la Ley 10/2016, de 27 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2017, con un límite para las operaciones de crédito de 85.017.062 euros. El 2 de junio de 2017 el Consejo de Ministros acordó autorizar a la AOPJA a formalizar préstamos a largo plazo por el citado importe máximo y a otorgar aval por parte de la comunidad autónoma a favor de dicha entidad, teniendo en cuenta que la operación solicitada no supone aumento del endeudamiento de la comunidad ni un incremento del riesgo por avales.

Conforme a la información facilitada por la AOPJA, el desfase en los pagos por la Consejería de la citada deuda, una vez excluido el importe correspondiente a los gastos generales de la AOPJA, le han supuesto a la entidad un coste financiero de 2.914.126,66 euros, desde la fecha en la que se verificó el pago de las facturas a los contratistas por el ente instrumental y hasta el 31 de marzo de 2017. Dicho coste se ha calculado con arreglo al tipo medio de las operaciones de crédito de tesorería formalizadas por la AOPJA para la financiación de la globalidad de operaciones gestionadas por esta, que ha oscilado entre el 4,60% del ejercicio 2012 y el 0,49% del ejercicio 2016.

II.2.1.2. OTRAS ACTUACIONES EJECUTADAS Y FINANCIADAS DIRECTAMENTE POR FFJA

Por su parte, no contó con atribución expresa de la COPT y, por tanto, se financió directamente por FFJA, con cargo a sus fondos propios, sin reflejo en el presupuesto de la COPT, el coste de los convenios celebrados por el ente instrumental para la ejecución de obras de ampliación y modificación de la instalación y distribución eléctrica para dotar de electricidad al tranvía, por los que se abonaron un total de 1.957.299,55 euros. Dichas actuaciones, en la medida en que eran

[59] El actual Consejero de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía expone en su escrito de alegaciones explicaciones sobre esta actuación, que en nada contradicen lo expresado en el Proyecto de Informe de Fiscalización.

necesarias para la ejecución de las obras e instalaciones del sistema tranviario, quedarían incluidas entre las recogidas en los convenios de colaboración entre la Junta de Andalucía y el Ayuntamiento de Jaén.

Adicionalmente se tramitaron y financiaron también directamente por FFJA, sin reflejo en el presupuesto de la COPT, las prestaciones incluidas en el contrato de asistencia técnica y asesoría en materia de comunicación para la implementación del tranvía de Jaén, y las de publicidad y merchandising, que determinaron gastos por importes de 49.184,02 y 229.342,07 euros, respectivamente, así como el convenio con la Universidad de Jaén para la realización por esta de un estudio sobre el diseño del modelo de integración de las personas en situación de dependencia en la autonomía personal en la ejecución del sistema tranviario de Jaén, por el que se abonó un importe de 68.672,00 euros. Estas actuaciones, que no contaron con la correspondiente atribución de la COPT, tampoco se encontraban amparadas por los convenios de colaboración celebrados para la implantación del tranvía, ni, como se ha indicado en el Subepígrafe II.1.2.2., se justificó en los expedientes la necesidad de las prestaciones contratadas.

Además, conforme a la adenda de 20 de mayo de 2010 al convenio de colaboración para la puesta en servicio del sistema tranviario de Jaén, FFJA sería la encargada de formalizar el contrato de suministro del material móvil y asumir su financiación. A su vez, con arreglo a lo acordado en la citada adenda, la posición acreedora en las facturas giradas al Ayuntamiento por la puesta a disposición del material móvil correspondió a FFJA y, tras su creación, a la AOPJA. Igualmente, dicha adenda atribuyó a FFJA y, con posterioridad a la AOPJA, la posición acreedora respecto de la obligación de financiación por el Ayuntamiento de Jaén, según el convenio de colaboración de 17 de diciembre de 2008, del 50% del importe de licitación del contrato de dirección de obra. A ambos aspectos se hará referencia con posterioridad, en el Subepígrafe II.2.2.2., al analizar el cumplimiento de las obligaciones de financiación por la hacienda municipal.

También se establecía en este último convenio que serían de cuenta del Ayuntamiento los incrementos de presupuestos de las obras que resultaran de modificaciones al proyecto aprobado solicitadas por él. Sin embargo, y si bien conforme se indica en la propuesta técnica motivada de la modificación del contrato de obras, de 19 de marzo de 2010, esta se debió, al menos en lo que se refiere a la afección a zonas ajardinadas y arbolado viario, a una modificación del trazado y ubicación de las paradas solicitada por el Ayuntamiento, no se repercutió a este el coste de la citada modificación contractual, como hubiera procedido, sin que tampoco conste en ninguno de los documentos aportados cual fuera el importe concreto de la modificación realizada a petición municipal que no le fue repercutida.

II.2.1.3. ACTUACIONES EJECUTADAS Y FINANCIADAS POR LA COPT

Determinadas actuaciones se ejecutaron directamente por la COPT y los gastos relacionados con las mismas se atendieron con cargo a su presupuesto, en concreto, las referidas a la adquisición u ocupación temporal de los terrenos necesarios para la implantación del tranvía, por los que se realizaron pagos por un total de 2.462.777,55 euros; los gastos por la ejecución de las obras afectadas por la obra tranviaria, por las que se abonaron 654.434,40 euros y la subvención excepcional al Ayuntamiento para el traslado de la sede de la policía local y su reubicación, a la que se hará referencia en detalle en el Epígrafe II.2.2., por la que se abonaron a aquel un total de 5.074.227,66 euros.

II.2.2. Hacienda municipal

II.2.2.1. SITUACIÓN FINANCIERA DEL AYUNTAMIENTO DE JAÉN

Se observa un retraso generalizado en la aprobación de los presupuestos del Ayuntamiento de Jaén, sin que ninguno de ellos fuera aprobado con anterioridad al inicio del ejercicio, habiendo actuado el Ayuntamiento, al menos en parte, con presupuestos prorrogados del ejercicio anterior,

situación que se extendió a la totalidad de los ejercicios 2010 y 2014, en los que no llegó a aprobarse el 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.

En el siguiente cuadro se detallan las fechas de aprobación de los presupuestos municipales y de la liquidación durante los ejercicios fiscalizados 2008 a 2014:

Cuadro 12 Fechas de aprobación de los presupuestos y de su liquidación. Ejercicios 2008 a 2014

Ejercicios	Presupuesto	Liquidación
2008	26/06/2008	03/02/2010
2009	10/06/2009	20/12/2010
2010	Prorrogado	11/06/2011
2011	20/04/2011	17/07/2012
2012	22/03/2012	30/05/2013
2013	26/03/2013	21/05/2014
2014	Prorrogado	16/04/2015

Fuente: Plataforma de rendición de Cuentas y acuerdos del Ayuntamiento de Jaén

El Pleno del Ayuntamiento de Jaén aprobó las cuentas generales de los ejercicios 2008 a 2012, junto con las de los ejercicios 2006 y 2007, de forma simultánea, el 28 de marzo de 2014. Por su parte, la aprobación de las cuentas generales de los ejercicios 2013 y 2014 se acordó el 29 de diciembre de 2014 y el 26 de febrero de 2016, respectivamente. Todos los acuerdos se adoptaron incumpliendo el plazo previsto en el artículo 212.4 del TRLRHL. En el Portal de transparencia municipal exclusivamente figuraban publicadas, a la fecha de redacción del Anteproyecto de Informe de Fiscalización, las cuentas anuales del ejercicio 2014 de las sociedades mercantiles participadas por el Ayuntamiento, no publicándose las cuentas anuales del propio ayuntamiento, ni las de sus organismos autónomos, 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.

Las cuentas de los ejercicios 2010 a 2012 se rindieron al Tribunal de Cuentas en abril de 2014, y las de los ejercicios 2013 y 2014 en febrero de 2015 y mayo de 2016; respectivamente, incumpliéndose en todos los casos el plazo previsto en el artículo 223 del TRLRHL. Las cuentas de los ejercicios 2008 y 2009 no han sido rendidas al Tribunal de Cuentas una vez aprobadas, si bien la referida al ejercicio 2008 fue remitida sin aprobar el 1 de julio de 2010[60].

Como se ha señalado a lo largo de este Informe, no se elaboraron estudios previos que evaluasen suficientemente la viabilidad económica de la explotación del tranvía por el Ayuntamiento de Jaén. Esta circunstancia es especialmente relevante si se tiene en consideración que las cuentas anuales de la entidad muestran que el Ayuntamiento presentó, a lo largo de todo el periodo fiscalizado, una situación presupuestaria y financiera deficitaria, cuyo origen era previo al inicio de las actuaciones preparatorias encaminadas a la construcción y explotación del tranvía de Jaén, así como un elevado nivel de endeudamiento, como se refleja en el cuadro siguiente:

[60] Fuente: Plataforma de Rendición de Cuentas de las Entidades Locales, a 6 de julio de 2017.

Cuadro 13 Principales magnitudes presupuestarias y financieras. Ejercicios 2008 a 2014

(importe en euros)

	Resultado Presupuestario	Remanente de Tesorería para gastos generales	Acreedores pendientes de aplicar a presupuesto	Endeudamiento[61]
2008	(22.856.268,83)	(79.212.014,17)	0,00	79.183.623,81
2009	(56.477.870,52)	(126.817.181,84)	1.210.983,00.	82.800.202,66
2010	(33.773.461,57)	(168.277.739,78)	3.913.296,49	91.976.739,29
2011	(35.171.969,86)	(204.162.588,42)	19.035.772,31	100.477.821,46
2012	145.971.851,67	(63.130.939,91)	4.388.615,73	300.676.145,07
2013	5.828.321,77	(60.937.831,94)	8.157.071,61	335.873.697,36
2014	(21.702.682,06)	(84.172.180,75)	17.430.683,07	326.898.278,20

Fuente: Plataforma de Rendición de Cuentas de las Entidades locales y, respecto de las cuentas no rendidas, información facilitada por el Ayuntamiento de Jaén con ocasión de esta fiscalización.

El Ayuntamiento liquidó los presupuestos de los ejercicios 2008 a 2011 y 2014 con resultados presupuestarios negativos. Únicamente los resultados presupuestarios de 2012 y 2013 fueron positivos, fundamentalmente como consecuencia del incremento del endeudamiento a largo plazo por el acogimiento de la entidad a las medidas extraordinarias para atender facturas de proveedores y acreedores, reguladas en los Reales Decretos-ley 4/2012[62] y 8/2013, por importes respectivos de 208.036.041,76 y 36.041.766,00 euros. El Ayuntamiento de Jaén también se había acogido con anterioridad al mecanismo extraordinario de financiación previsto en el Real Decreto-ley 8/2011[63], por importe de 5.069.847,97 euros, cantidad insuficiente para obtener un resultado presupuestario positivo en el ejercicio.

A pesar de que en el periodo 2009-2011 se encontraba vigente un plan económico-financiero, aprobado el 15 de mayo de 2009, al objeto de superar el desequilibrio presupuestario puesto de manifiesto en el ejercicio 2007, los presupuestos de esos ejercicios, como los de los ejercicios siguientes, continuaron liquidándose sin cumplir el objetivo de estabilidad presupuestaria, lo que obligaba al Ayuntamiento a elaborar otro plan económico-financiero, conforme a lo establecido en los arts. 19 a 23 del Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria, en su aplicación a las entidades locales. Sin embargo, este plan no se aprobó en ninguno de los ejercicios en los que se liquidó con necesidad de financiación.

La acumulación de resultados negativos a lo largo de diversos ejercicios sin que el Ayuntamiento aprobara los correspondientes presupuestos en términos de nivelación efectiva y, sobre todo, sin que se adoptaran las decisiones oportunas desde el mismo momento en el que comenzó a observarse el desequilibrio, ha determinado la situación deficitaria que arroja el remanente de tesorería en todo el periodo fiscalizado. La existencia de un déficit no compensado a tiempo fue provocando grandes dificultades para atender los pagos de obligaciones firmes, vencidas y exigibles, generando un problema estructural de difícil solución con los mecanismos previstos en el art. 193 del TRLRHL para poder atender los servicios esenciales municipales y al mismo tiempo compaginar la cobertura del déficit y cumplir con el objetivo de estabilidad.

61 Pasivo exigible financiero, calculado conforme a la definición del documento de *"Indicadores de la Cuenta General de las Corporaciones Locales", a*doptado por acuerdo de la Comisión de Coordinación del Ámbito Local del Tribunal de Cuentas y los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas de 7 de mayo de 2013, como suma de los saldos de las cuentas de balance 150, 155, 156 ,158, 159, 170, 171, 173, 174, 176, 177, 178, 179, 500, 502, 505, 506 ,507, 508, 509, 520, 521, 522, 523, 524, 525, 526, 527, 528 y 529.

62 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.

63 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.

Ha de tenerse en cuenta que, junto al elevado saldo de acreedores por obligaciones pendientes de aplicar al presupuesto y a la insuficiente cobertura, al menos hasta el ejercicio 2013, de los saldos de dudoso cobro[64], se han producido incidencias en la contabilización de los ingresos y gastos relacionados con el sistema tranviario, a las que se hará referencia con posterioridad en este mismo Epígrafe, no habiendo quedado adecuadamente reflejada en contabilidad la totalidad de los gastos e ingresos devengados en cada ejercicio. En consecuencia, la integración de estos haría más compleja la situación financiera del Ayuntamiento.

En definitiva, el Ayuntamiento careció durante el periodo fiscalizado de recursos suficientes para cubrir sus deudas vencidas y exigibles y presentó una situación financiera que, atendiendo a principios de nivelación y estabilidad presupuestaria, de sostenibilidad financiera y de racionalidad del gasto público, permite deducir que la entidad difícilmente hubiera podido contar con financiación adecuada y suficiente para atender los compromisos que se hubiesen adquirido de haberse iniciado la explotación del tranvía municipal.

II.2.2.2. GESTIÓN Y CONTABILIZACIÓN DE LAS OPERACIONES FINANCIADAS POR EL AYUNTAMIENTO

Se analiza a continuación la gestión y contabilización de las operaciones que se derivan de los convenios entre el Ayuntamiento de Jaén y la COPT a los que se ha hecho referencia en el Epígrafe II.1.1.2, celebrados para la puesta en servicio del sistema tranviario de Jaén.

Traslado de la sede de la policía local

Como se ha señalado, el 17 de diciembre de 2008 se firmó un convenio de colaboración entre la Consejería de Gobernación, la COPT y el Ayuntamiento de Jaén para la puesta en servicio del sistema tranviario de Jaén, en el que, entre otros aspectos, se acordó el otorgamiento por la COPT al Ayuntamiento de Jaén de una subvención excepcional, por importe representativo del 89,98% del presupuesto de las actuaciones necesarias para la construcción y adaptación de las futuras sedes de la policía local de Jaén y la preparación del solar para la próxima construcción de las cocheras del tranvía, presupuesto que se estimó en 9.059.800,70 euros.

Si bien en dicho convenio no se desglosaban las actuaciones específicas en las que se concretaba el referido importe, este coincide con el de las detalladas en el informe del arquitecto técnico municipal de noviembre de 2008, recogidas en el cuadro 5 de este Informe de Fiscalización –Subepígrafe II.1.2.3-, respecto de las que no existe constancia de que llegaran a redactarse los correspondientes proyectos de obras.

El coste de las actuaciones realizadas por el Ayuntamiento de Jaén para el traslado de la policía local ascendió a 5.849.154,59 euros, correspondiendo 2.766.461,07 euros a la ejecución del contrato de actividad arqueológica preventiva en el solar del nuevo edificio de policía local y adaptación de edificios para distintas dependencias de policía local y 3.082.693,52 euros a la del contrato de adaptación de dependencias de policía local. Este coste superaba en 3.503.935,23 de euros el presupuesto que figuraba en el ya citado informe del arquitecto técnico municipal, de noviembre de 2008, en relación con las concretas actuaciones que fueron finalmente ejecutadas y sin que se llegara a construir un nuevo edificio para la policía local, actuación que se presupuestaba en 6.714.580,64. No existe constancia de que esta circunstancia se comunicara a la COPT, como entidad concedente de la subvención, ni que en consecuencia llegara a revisarse el presupuesto que determinó el importe de la subvención, como hubiera procedido.

---

[64] En los ejercicios 2013 y 2014 el grado de cobertura con la provisión de los derechos de cobro con más de doce meses de antigüedad representaba el 22% y el 23%, respectivamente, muy superior al grado del ejercicio 2012, de tan sólo el 2%, debido a la mayor antigüedad de los saldos pendientes de cobro, pero también derivado de la modificación en las bases de ejecución del presupuesto de dicho ejercicio de los porcentajes a aplicar a los saldos pendientes de cobro respecto de los existentes para 2012.

Los gastos en los que incurrió el Ayuntamiento de Jaén por las actuaciones realizadas para el traslado de la policía local fueron contabilizados e imputados presupuestariamente por este, no encontrándose cantidades pendientes de abonar a los contratistas.

Tal y como se ha indicado en el Subepígrafe II.1.2.3., obras por importe de 899.183,96 euros –el 15% del coste total-, relacionadas con los modificados de los dos contratos celebrados para la actuación, fueron ejecutadas sin consignación presupuestaria, por lo que el reconocimiento de la obligación a favor de la empresa que había ejecutado la obra se realizó para evitar el enriquecimiento injusto de la Administración.

Tres facturas se contabilizaron incumpliendo el principio de anualidad presupuestaria, sin que exista constancia de que el crédito se reconociera extrajudicialmente por el Pleno de la corporación municipal, según el siguiente detalle:

Cuadro 14 Obligaciones de actuaciones relacionadas con el traslado de la sede de la policía local reconocidas sin atender al principio de anualidad presupuestaria

(importe en euros)

Concepto	Importe	Año de vencimiento	Año de reconocimiento	Fecha de acuerdo Pleno
Cert. 8 proyecto actividad arqueológica	13.690,66	2012	2013	No consta
Liquidación proyecto actividad arqueológica	212.804,70	2012	2013	No consta
Liquidación adaptación instalaciones policía local (aparcamientos)	236.787,29	2012	2013	No consta

Fuente: Elaboración propia a partir de la contabilidad municipal.

Se observa una importante demora en los pagos por el Ayuntamiento de las obligaciones de la actuación, transcurriendo de media 351 días desde la recepción de las facturas, no ajustándose al plazo de pago previsto en el artículo 200.4 de la LCSP. Conforme a la información aportada por el Ayuntamiento, esta circunstancia no determinó el abono de intereses de demora, no habiéndose comunicado la existencia de reclamaciones de estos por parte de los contratistas.

La COPT reconoció obligaciones por un total de 5.074.227,66 euros en concepto de subvención, representativas del 86,75% del gasto total de las actuaciones realizadas por el Ayuntamiento de Jaén para el traslado de la policía local –un 3,23% menos de lo previsto en los convenios de colaboración-, que fueron abonadas al Ayuntamiento en cuatro pagos. El primero de ellos, en concepto de anticipo, se pagó en febrero de 2009, por 2.038.050,00 euros. En el ejercicio 2009 se hicieron otros dos pagos, por un total de 1.936.177,66 euros -importe equivalente al de las certificaciones 1 a 4 de trabajos arqueológicos en el solar previsto para sede de la policía-, y otro pago más en el ejercicio 2010 por 1.100.000,00 euros -coincidente con el importe de la primera certificación de las obras de adaptación de la sede provisional de la policía local-.

Sin embargo, el Ayuntamiento de Jaén reconoció el 31 de diciembre de 2008 un derecho de cobro presupuestario por el importe estimado de la subvención concedida -8.152.200,00 euros-, contraviniendo los principios contables aplicables, puesto que a dicha fecha no se había producido aumento en el activo de la entidad, ni tampoco se había procedido al reconocimiento de la

obligación de pago en el ente concedente[65]. La imprudencia de esta anotación contable se demostró cuando en 2009 se anularon derechos por 3.057.075,00 euros, manteniéndose al cierre del citado ejercicio un derecho pendiente de cobro de 1.120.897,34 euros, indebidamente reconocido en el ejercicio previo. Tras el último abono de la subvención realizado por la COPT, el importe pendiente de cobro ascendía a 20.897,34 euros, sin que, a la fecha de redacción del Anteproyecto de Informe de Fiscalización, se hubiera procedido a su cancelación o anulación.

No obstante contar con esta financiación afectada, gastos de esta actuación representativos del 48% del importe total fueron atendidos 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, por importes de 258.608,83, 1.799.310,40 y 755.057,70 euros, respectivamente, lo que ha supuesto una duplicidad en las fuentes de financiación de la actuación.

A la fecha de redacción del Anteproyecto de Informe de Fiscalización, casi cinco años después de septiembre de 2012, fecha en la que se emitió la última certificación de obra financiada por el Ayuntamiento con cargo a la citada subvención, no se había procedido a la liquidación final de esta.

A este respecto, el propio convenio de 17 de diciembre de 2008, del que resulta la subvención, preveía la justificación -mediante la aportación de las certificaciones de obras y facturas correspondientes a las actuaciones previstas- en un plazo de tres meses a partir de la terminación del plazo para la finalización de la actividad, que se estimaba tuviera lugar en septiembre de 2010. Existen referencias de que el Ayuntamiento habría solicitado la prórroga del plazo de ejecución y de justificación de la subvención[66], sin embargo, no se ha aportado documentación acreditativa de tal solicitud ni, en su caso, del nuevo plazo concedido.

El 14 de octubre de 2015 la CFV pidió la remisión de la documentación que justificara los gastos realizados correspondientes al importe pagado por la Consejería y que no hubieran sido aún acreditados. No existe constancia de la documentación efectivamente remitida a la CFV en contestación al citado escrito, si bien, conforme a la información facilitada por el Ayuntamiento, el Interventor habría enviado a la Consejería competente la copia de los documentos justificativos de los gastos efectuados por el Ayuntamiento por el importe ya referido de 5.849.154,59 euros.

Con posterioridad, en abril de 2017, la CFV solicitó al Ayuntamiento determinada documentación necesaria para justificar la aplicación de los fondos subvencionados al cumplimiento de su finalidad

---

65 En las alegaciones presentadas por el actual Alcalde del Ayuntamiento de Jaén se señala que el criterio del Tribunal de Cuentas en relación al momento en que habrían de reconocerse los derechos derivados del convenio, no se recoge en la normativa local.

En relación con dicha alegación procede indicar que el principio de prudencia, en relación con los ingresos exige que únicamente deban contabilizarse los efectivamente realizados, no debiéndose contabilizar aquellos que sean potenciales o se encuentren sometidos a alguna condición. Este principio se recoge en la primera parte del Plan General de Contabilidad Pública adaptado a la Administración Local, anexo a la Instrucción del modelo normal de contabilidad local, aprobada por Orden EHA/4041/2004, de 23 de noviembre, vigente en ese momento. Además, la norma de valoración 16 de la quinta parte del citado Plan define que se consideran principios de contabilidad generalmente aceptados los pronunciamientos elaborados por la Comisión de Principios y Normas Contables Públicas. El Documento Cuarto de Principios Contables Públicos, elaborado por la citada Comisión, indica expresamente que la contabilización de las transferencias y subvenciones por el ente beneficiario deberá realizarse cuando se produzca el incremento de activo, si bien el ente beneficiario podrá reconocer el derecho con anterioridad si conoce de forma cierta que el ente concedente ha dictado el acto de reconocimiento de su correlativa obligación, siendo este el criterio mantenido por el Tribunal de Cuentas.

66 En el acta de la reunión de la comisión mixta de seguimiento del convenio de colaboración de 2 de noviembre de 2011, se señala la intención de la representación municipal de presentar solicitud para la ampliación del plazo de ejecución y justificación de las subvenciones concedidas.

En escrito de la CFV de 22 de octubre de 2015, requiriendo documentación del sistema tranviario de Jaén, se indica expresamente: "*La Comisión de Seguimiento del Convenio dictamina favorablemente la prórroga de la ejecución comunicando al Ayuntamiento la necesidad de presentar ante la Consejería de Obras Públicas y Vivienda la solicitud de dicha prórroga. El Ayuntamiento de Jaén formalizó dicho trámite".*

y regularizar la subvención otorgada[67]. A la fecha de redacción del Anteproyecto de Informe de Fiscalización, la CFV se encontraba revisando la documentación aportada por el Ayuntamiento el 6 de junio de 2017 en contestación a tal requerimiento[68]. Además, conforme a la información facilitada por la CFV en el curso de los trabajos de fiscalización, a la fecha no se había solicitado justificación de la no ejecución de las obras previstas para la actuación originaria, cuyo importe, sin embargo, se había tenido en cuenta para fijar la cuantía de la subvención concedida.

De las comprobaciones realizadas por el Tribunal de Cuentas, que incluyen la inspección física de las obras efectuadas para el traslado de la policía local, ha resultado que algunos de los locales asignados a aquella en diversos centros de barrio y cuya adaptación constituía parte de los gastos justificados por el Ayuntamiento, no estaban ocupados por este servicio ni lo habían estado anteriormente, sin que, por otra parte, la mayoría de ellos reunieran condiciones para ello por ser pequeñas estancias de almacén de material o mobiliario.

En concreto, se relacionan con actuaciones no destinadas al cumplimiento de la finalidad de la subvención gastos por un importe total de 549.730,27 euros, según el desglose y por los motivos que se detallan en el siguiente cuadro:

Cuadro 15 Actuaciones no destinadas al cumplimiento de la finalidad de la subvención extraordinaria para el traslado de la policía local

(importe en euros)

Actuación	Motivo	Importe
Adecuación recintos para Policía Local en centro social de Barrio de San Felipe	Ausencia ocupación efectiva por policía local. Uso por el Centro Social.	12.137,90
Adecuación recintos para Policía Local en centro social de Barrio de El Valle	Ausencia ocupación efectiva por policía local. Uso por el Centro Social.	9.720,82
Adecuación recintos para Policía Local en centro social Las Fuentezuelas	Ausencia ocupación efectiva por policía local. Uso por el Centro Social.	9.082,10
Adecuación recintos para Policía Local en centro social de Barrio Peñamefecit	Ausencia ocupación efectiva por policía local. Uso por el Centro Social.	10.650,81
Adecuación recintos para Policía Local en centro social de Barrio Magdalena	Ausencia ocupación efectiva por policía local. Uso por el Centro Social.	8.840,31
Instalaciones de Policía Local y Bomberos en c/ Carrera de Jesús s/n	Uso mayoritario por el Servicio de prevención, extinción de incendios y salvamentos y por la Oficina municipal de información al consumidor	499.298,33
TOTAL IMPORTE		549.730,27

Fuente: Elaboración propia a partir de la documentación aportada por el Ayuntamiento de Jaén

Este importe, en atención al coeficiente de financiación de la actuación por la COPT y a las cantidades efectivamente abonadas hasta la fecha de redacción del Anteproyecto de Informe de Fiscalización, determinaría un exceso de subvención percibida por el Ayuntamiento de 305.805,62 euros, que, en su caso, habría de reintegrarse, sin perjuicio de lo ya señalado respecto a la no ejecución de las actuaciones conforme al presupuesto que determinó el importe de la concesión concedida.

[67] La documentación solicitada se concreta en: proyectos redactados de cada una de las actuaciones cuyo importe asciende a 9.059.800,70 euros; resoluciones de aprobación de los proyectos; anuncios de licitación de las obras contratadas; resolución de adjudicación de las obras; aprobación de los modificados y comunicación de esta a la Junta de Andalucía; actas de recepción de las obras contratadas y proyectos de liquidación y aprobación de los mismo.

[68] En las alegaciones presentadas por el actual Consejero de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía se indica que se ha solicitado al Ayuntamiento de Jaén la correspondiente aclaración, mediante petición de información en varias ocasiones, la última de ellas de 4 de agosto de 2017, encontrándose a la fecha de presentación de las alegaciones, el 27 de septiembre de 2017, a la espera de recibir respuesta. Dicha petición de información no se soporta documentalmente.

Aportaciones del Ayuntamiento a FFJA por el 50% de la dirección de obra del sistema tranviario

En el convenio celebrado entre la Consejería de Gobernación, la COPT y el Ayuntamiento de Jaén el 17 de diciembre de 2008 también se estableció la obligación por parte de este último de financiar la dirección de las obras en un 50%. En dicho convenio se establecía que la aportación del Ayuntamiento, cuya cuantía sería la resultante de la licitación de los contratos, se haría efectiva en un plazo de cinco años, iniciándose en la anualidad en la que se produjera la liquidación del contrato por la Administración de la Junta de Andalucía. Se indicaban, asimismo, las condiciones de pago, que habría de realizarse en los tres primeros meses de cada anualidad, así como las consecuencias del impago por el Ayuntamiento de Jaén –abono del interés legal del dinero incrementado en un punto y la posibilidad de que, en defecto de garantías, la Junta de Andalucía hiciera efectivo su crédito a través de las partidas correspondientes de la participación del municipio en los tributos del Estado-[69].

No obstante dichas precisiones, y sin que conste que se haya adoptado ningún acuerdo posterior que lo justifique, no se esperó a la liquidación del contrato, cuya recepción se realizó el 30 de septiembre de 2014, ni se exigió al Ayuntamiento su aportación en anualidades, como estaba previsto. Así, sin que conste que se justificara al Ayuntamiento el importe que había de cofinanciar, se emitieron dos facturas por la AOPJA: la primera de ellas en 2011, posteriormente anulada y sustituida por otra en 2013, y la segunda en 2012, por importe respectivos de 1.717.529,12 euros -50% del presupuesto de licitación del contrato inicial y de la adenda 1- y 95.539,60 euros -50% del presupuesto de la adenda 2-[70].

El convenio no identifica la entidad a la que se debería abonar la aportación municipal a la financiación del contrato, si bien, al ser la COPT una de las partes del convenio y ser la entidad a la que correspondía financiar el contrato de dirección de obra mediante la aportación a FFJA -y con posterioridad a la AOPJA- del coste íntegro en el que había incurrido el ente instrumental por su ejecución, la COPT debería haber sido el acreedor de la obligación municipal y no la AOPJA. Como consecuencia de ello, la entidad instrumental obtuvo inicialmente un ingreso neto equivalente al importe facturado al Ayuntamiento. A la fecha de formulación de las alegaciones por el Consejero

---

69 En las alegaciones presentadas por el actual Consejero de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía se argumenta que la AOPJA se ajustó en todo momento en su facturación al Ayuntamiento a lo dispuesto en el Convenio, ya que, según señala este, únicamente se establecía que el Ayuntamiento debía abonar los importes correspondientes en un plazo de cinco años, optándose así por establecer un periodo durante el cual debía realizarse el pago del importe total, sin más detalle sobre el número de facturas o el porcentaje de cada factura que se emitiera. Añadía que si se hubiera querido establecer un sistema distinto – por ejemplo, estableciendo la obligación de distribuir el importe en cinco anualidades-, así se habría hecho constar en el convenio.

En relación con esta alegación debe indicarse que el alegante omite las referencias que se realizan en el propio Convenio a la existencia de anualidades de pago, al indicarse no sólo que las aportaciones del Ayuntamiento "*se harán efectivas en un plazo de cinco años que se iniciará en la anualidad en la que se produzca la liquidación del contrato por la Administración de la Junta de Andalucía*", sino también que "*el pago a la Administración de la Junta de Andalucía se hará en los tres primeros meses de cada anualidad*". Ambas referencias arrojan claridad sobre la intención del convenio, que no puede ser otra que el importe se abone a lo largo de cinco anualidades. El hecho de que, tal y como indica el alegante, no se concrete en el convenio nada sobre el importe de cada una de ellas, no justifica que no se respete el pago en anualidades.

Por otra parte, se afirma por el alegante que se ha respetado el plazo de cinco años previsto en el convenio para proceder al pago del importe debido por el Ayuntamiento, puesto que este habrá de finalizar el pago de dicho concepto en febrero de 2018, conforme a los fraccionamientos y aplazamientos solicitados y, por tanto, dentro del plazo de cinco años, que finalizaría en septiembre de 2019.

Nuevamente no se tiene en cuenta un dato relevante al respecto, como es que los citados fraccionamientos y aplazamientos se concedieron en periodo ejecutivo, una vez que las deudas habían sido apremiadas por la Administración autonómica. Este proceder resulta contradictorio a lo argumentado en el trámite de alegaciones y, todo ello, con independencia de que el Ayuntamiento haya formulado o no protesta en el momento de emisión de las facturas.

70 La diferencia entre el importe facturado al Ayuntamiento por FFJA y el 50% del total abonado por esta última al contratista (cuadro 9) se debe, en primer lugar, a que se ha repercutido al primero, conforme a la establecido en el convenio, el importe resultante de la licitación del contrato y, por tanto, no se incluye el importe de su liquidación final; y en segundo lugar, a la variación del tipo de IVA del 16% al 18% que tuvo lugar en julio de 2010.

de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía la AOP había reintegrado a la COPT el 33% de dicho ingreso indebido, equivalente al importe efectivamente abonado por el Ayuntamiento a dicha fecha.

Ante el impago de las citadas facturas por el Ayuntamiento y sin esperar a la finalización del plazo de cinco años previsto en el convenio, estas le fueron exigidas por procedimiento de apremio, como si se tratara de derechos de naturaleza pública, aunque dichas aportaciones no se derivaban del ejercicio de potestades administrativas y, por tanto, no tenían la citada naturaleza[71]. Ya en periodo ejecutivo, y habiéndose devengado el recargo de apremio del 20% del principal de la deuda, el Ayuntamiento solicitó su fraccionamiento, alegando dificultades transitorias de tesorería que impedían satisfacer los pagos. El fraccionamiento de las deudas fue autorizado en sendos acuerdos del Presidente de la Agencia Tributaria de Andalucía de 12 de febrero de 2013 y de 10 de enero de 2014, respectivamente.

El primero de estos acuerdos de fraccionamiento se adoptó sobre la factura por importe de 1.717.529,12, emitida en mayo de 2011, si bien esta había sido anulada en noviembre del mismo ejercicio. Esta circunstancia evidencia falta de control, tanto por parte de la Junta de Andalucía, al exigir su pago, incluso en vía ejecutiva; así como por parte del Ayuntamiento, que no advirtió este hecho y solicitó su fraccionamiento. En noviembre de 2013, la AOPJA emitió una nueva factura sin que se revisaran los acuerdos previamente adoptados por la Junta de Andalucía en relación con la factura anulada de mayo de 2011.

Tras los citados acuerdos de fraccionamiento, el importe total que debería abonar el Ayuntamiento ascendía a 2.543.847,07 euros, correspondiendo 368.164,71 euros a intereses de demora, 362.613,64 euros al recargo de apremio, y el resto al importe del principal de la deuda. Los pagos de las fracciones habrían de realizarse entre 2015 y 2018.

A la fecha de redacción del Anteproyecto de Fiscalización, en junio de 2017, el Ayuntamiento no había abonado ninguno de los plazos con ocasión de su vencimiento, habiéndose acordado de oficio la compensación con la participación de la entidad local en los tributos de la comunidad autónoma de deudas por importes de 402.539,60 euros en concepto de principal[72], 62.882,71 euros en concepto de intereses de demora y 114.526,17 euros en concepto de recargos. El importe del principal satisfecho por compensación se transfirió a la AOPJA.

Durante el periodo fiscalizado las facturas no tuvieron reflejo en la contabilidad municipal, no habiéndose contabilizado el gasto y la correspondiente obligación presupuestaria, ni en consecuencia su aplazamiento y abono por compensación. Tampoco se realizaba mención alguna a las mismas en las memorias de las cuentas anuales del Ayuntamiento referidas al periodo fiscalizado. En consecuencia, la información que ofrecía la contabilidad municipal no informaba

[71] En las alegaciones presentadas por el actual Consejero de de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía se argumenta que se utiliza en este caso el procedimiento de apremio debido a la finalidad pública de los convenios de colaboración a cuyo amparo se celebraron los contratos que dieron origen a la deuda, por su carácter administrativo, así como a la condición de Administración pública de los sujetos intervinientes en los convenios, lo que determinaría, por sí mismo, la naturaleza de ingreso público de las cantidades exigidas por la Junta de Andalucía al Ayuntamiento para financiar la dirección de la obra y el suministro del material móvil.

En relación con lo alegado ha de señalarse que lo que determina que un ingreso de una Administración pública tenga la naturaleza de ingreso de derecho público es que el mismo se derive del ejercicio de potestades administrativas, circunstancia que no se observa en este caso. Precisamente, los convenios regulaban expresamente las consecuencias del impago por el Ayuntamiento de Jaén, previéndose a tal efecto el abono del interés legal del dinero incrementado en un punto y la posibilidad de que, en defecto de garantías, la Junta de Andalucía hiciera efectivo su crédito a través de las partidas correspondientes de la participación del municipio en los tributos del Estado.

[72] Conforme a la documentación aportada por el actual Consejero de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía en fase de alegaciones, a fecha de estas, el importe compensado al Ayuntamiento en concepto de principal ascendía a 603.539,60 euros.

sobre el citado gasto y su pago, quedando sobrevalorado el importe de los derechos pendientes de cobro en concepto de participación en los tributos de la comunidad autónoma[73].

Con posterioridad, el 14 de noviembre de 2016, se adoptó resolución por el Teniente de Alcalde delegado del área de hacienda y contratación, dirigida a reflejar la contabilización de las cantidades ya abonadas, habilitando para ello un concepto no presupuestario de pagos pendientes de aplicación presupuestaria, en el que figurarán reflejadas hasta tanto se produzca el reconocimiento presupuestario de las obligaciones. De este modo se mejora la información contable, si bien de forma incompleta, al no informarse sobre las deudas fraccionadas, y sin que se haya procedido aún a regularizar presupuestariamente el gasto generado que, a la fecha de redacción del Anteproyecto de Informe de Fiscalización, se encontraba pendiente de imputación.

Aportaciones del Ayuntamiento a FFJA por la puesta a disposición del material móvil

Como se ha indicado en el Subepígrafe II.1.1.2 y en el Epígrafe II.1.3 del Informe, la subrogación de FFJA en el cumplimiento de las obligaciones del Ayuntamiento resultantes del contrato de suministro y puesta en funcionamiento del material móvil del sistema tranviario de Jaén supuso, conforme a lo establecido en la adenda al convenio de colaboración entre la Consejería de Gobernación, la COPT y el Ayuntamiento de Jaén de 20 de mayo de 2010, el nacimiento para el Ayuntamiento de la obligación de abonar a FFJA un importe equivalente a las cuotas de arrendamiento con opción de compra previstas en la oferta adjudicataria en el contrato de suministro -76.160 euros, IVA excluido- desde el momento de la puesta a disposición de este de las unidades tranviarias.

Ha de indicarse que el importe que habría de satisfacer el Ayuntamiento no se modificó con posterioridad aun cuando, como se ha indicado, la AOPJA ejercitó la opción de compra en el momento inicial y, por lo tanto, no tendría que atender la carga financiera que se integraba en el importe de las cuotas de arrendamiento, y que ascendía a un total de 3.586.640,00 euros, sin IVA. En todo caso, conforme a la acordado, el Ayuntamiento habría de financiar dicho importe en los diecisiete años que se preveía durase el arrendamiento financiero, a pesar de no haber sido un gasto para la entidad autonómica.

La citada adenda establecía que el pago se haría efectivo en liquidaciones trimestrales, a abonar en un plazo de 60 días, concretándose que ante el incumplimiento del plazo de pago se devengarían intereses de demora, consistentes en el interés legal del dinero incrementado en un punto. Además, al igual que en relación con la aportación municipal del 50% de la dirección de obra, el Ayuntamiento daba su consentimiento a la posibilidad de que la Junta de Andalucía hiciera efectivo su crédito a través de las partidas correspondientes de la participación del municipio en los tributos del Estado.

Durante el periodo fiscalizado la AOPJA emitió catorce facturas trimestrales al Ayuntamiento de Jaén por este concepto, referidas al periodo comprendido entre el 18 de abril de 2011 y el 17 de octubre de 2014, por un importe total de 3.836.179,20 euros, conforme a lo convenido. Se estima que el 38,7% de dicho importe correspondía a la carga financiera de las cuotas de arrendamiento.

Al igual que ocurrió con la aportación municipal a la financiación del contrato de obra, el Ayuntamiento tampoco atendió en este caso las obligaciones de pago, que fueron también exigidas por la Junta de Andalucía por el procedimiento de apremio, como si se tratara de derechos de

[73] En las alegaciones presentadas por el actual Alcalde del Ayuntamiento de Jaén se remiten una serie de comunicaciones internas -fechadas entre septiembre de 2012 y mayo de 2015- en las que la Intervención municipal solicita a otros órganos municipales información sobre determinadas deudas del Ayuntamiento con la Junta de Andalucía incluidas en los expedientes de fraccionamiento y compensación de deudas, de los que carece de los antecedentes necesarios para su contabilización. Sobre dichas solicitudes se indica que, a la fecha de remisión de las alegaciones, no se habían enviado a la Intervención municipal los expedientes solicitados. Estas solicitudes, que se acreditaron documentalmente en el curso de la fiscalización y que vuelven a remitirse con ocasión de las alegaciones, no desvirtúan lo señalado en el Proyecto de Informe de Fiscalización.

ingreso público, aunque dichas aportaciones no tenían la citada naturaleza. Ya en periodo ejecutivo, y habiéndose devengado el recargo de apremio del 20% del principal de la deuda, el Ayuntamiento solicitó su fraccionamiento, alegando, igualmente, en este caso, dificultades transitorias de tesorería que impedían satisfacer los pagos. El fraccionamiento de las deudas fue autorizado en acuerdos del Presidente de la Agencia Tributaria de Andalucía de 12 de febrero de 2013 y de 9 y 10 de enero de 2014, 23 de diciembre de 2014, 28 de mayo de 2015 y 8 de abril de 2016.

El importe total que debería abonar el Ayuntamiento tras estos acuerdos de fraccionamiento ascendía a 5.118.920,60 euros, correspondiendo 515.505,56 euros a intereses de demora, 767.235,84 euros al recargo de apremio, y el resto al importe del principal de la deuda. Los pagos de las fracciones habrían de realizarse entre 2014 y 2020.

A la fecha de redacción del Anteproyecto de Informe de Fiscalización, en junio de 2017, el Ayuntamiento no había abonado los plazos con ocasión de su vencimiento, habiéndose acordado de oficio la compensación con la participación de la entidad local en los tributos de la comunidad autónoma, de deudas por importes de 2.116.418,96 euros en concepto de principal[74], 197.158,03 euros en concepto de intereses de demora y 423.283,76 euros en concepto de recargos. El importe del principal satisfecho por compensación se transfirió a la AOPJA.

Sólo una de las facturas –la referida al periodo comprendido entre el 18 de julio de 2012 y el 17 de octubre de 2012- fue registrada en la contabilidad municipal e imputada al presupuesto, si bien se incumplió el principio de anualidad presupuestaria, por lo que precisó de un reconocimiento extrajudicial de crédito, que fue aprobado por el Pleno en Acuerdo de 27 de marzo de 2015.

Tampoco en este caso se registró contablemente, durante el periodo fiscalizado, el gasto devengado anualmente, su fraccionamiento y posterior abono de las deudas por compensación, no informando suficientemente la contabilidad sobre el gasto incurrido y el pendiente de pago, quedando sobrevalorado el importe de los derechos pendientes de cobro en concepto de participación en los tributos de la comunidad autónoma.

A raíz de la ya citada resolución de 14 de noviembre de 2016, referida anteriormente en relación con la aportación del Ayuntamiento a la financiación del 50% del contrato de dirección de obra, se reflejó extrapresupuestariamente el importe de los gastos que habían sido compensados, mejorándose de este modo la información contable, si bien de forma incompleta, al seguir sin informar sobre las deudas fraccionadas, además queda pendiente de regularizar la imputación presupuestaria del gasto generado.

Actuaciones financiadas por el Ayuntamiento, relacionadas con la realización de trabajos para la puesta en explotación del tranvía, así como derivadas del mantenimiento y seguridad del sistema tranviario

El resto de gastos en los que incurrió el Ayuntamiento por las actuaciones relacionadas con el tranvía ascendieron, hasta el 31 de diciembre de 2014, y conforme se detalla en el cuadro 10 de este Informe de Fiscalización, a un importe total de 1.049.078,96 euros. Un 84% de estos gastos se refiere a facturas emitidas con posterioridad a la declaración de suspensión del tranvía por orden judicial de 20 de mayo de 2011, y se relacionan con gastos de seguridad y mantenimiento de las instalaciones eléctricas (464.127,44 euros) y de mantenimiento del material móvil (138.450,29 euros), así como por pruebas en blanco, por la asistencia técnica por la explotación y por las actuaciones para la subsanación de deficiencias (274.327,43 euros).

Estos gastos habían sido contabilizados e imputados al presupuesto. No obstante, se incumplió el principio de anualidad presupuestaria previsto en el artículo 176 del TRLRHL en relación con el

[74] Conforme a la documentación aportada por el actual Consejero de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía en fase de alegaciones, a fecha de estas, el importe compensado al Ayuntamiento en concepto de principal por las facturas emitidas al Ayuntamiento con anterioridad al 31 de diciembre de 2014, ascendía a 2.279.806,62 euros.

22% del importe de los gastos a los que se refiere este Subepígrafe ya que 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. En el cuadro siguiente se ofrece el detalle de dichas obligaciones:

Cuadro 16 Obligaciones de otras actuaciones relacionadas con el tranvía reconocidas sin atender al principio de anualidad presupuestaria

(importe en euros)

Concepto	Importe	Año de vencimiento	Año de reconocimiento	Fecha de acuerdo Pleno
Servicio de información del sistema tranviario de Jaén para las pruebas en blanco	9.062,40	2011	2012	27/12/2012
Mantenimiento tranvías 10/05/2011 a 31/05/2011	57.469,93	2011	2015	27/03/2015
Mantenimiento tranvías 1/06/2011 a 30/06/2011	80.980,36	2011	2015	27/03/2015
Servicio de vigilancia del 1/11/2013 al 30/06/2014	26.494,16	2013/2014	2015	28/12/2015
Servicio de vigilancia del 1/11/2013 al 30/06/2014	58.660,80	2013/2014	2015	28/12/2015

Fuente: Elaboración propia a partir de la contabilidad municipal

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 de forma reiterada por las entidades locales. El empleo de este recurso no soluciona el problema de fondo ya que supone aplicar 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.

Fueron reconocidas en ejecución de sentencias judiciales obligaciones presupuestarias representativas del 6% de los gastos analizados en este Epígrafe, según el siguiente detalle:

- Las facturas emitidas por las dos empresas que prestaron el servicio de vigilancia entre el 1 de mayo y el 31 de julio de 2011, por importes de 15.930 y 14.160 euros, no fueron contabilizadas ni abonadas en el plazo legalmente establecido, habiéndose reclamado su pago judicialmente, en demanda conjunta, por ambos contratistas. El Juzgado Contencioso–Administrativo nº 3 de Jaén dictó sentencia estimatoria condenando a la entidad local al abono de las cantidades adeudadas. A fin de dar cumplimiento a esta sentencia, en el ejercicio 2013 se aprobó el gasto y el pago de dichas cantidades, que fueron abonadas en 2016.

  En dicha sentencia se condenaba al Ayuntamiento a abonar también los intereses que, en su caso, pudieran devengarse durante su ejecución y las costas procesales. No obstante,

[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.

conforme a lo informado por el Ayuntamiento en el curso de los trabajos de fiscalización, los demandantes no habían instado a la ejecución de la sentencia respecto a intereses y costas ni el Juzgado había cuantificado las mismas.

- Tampoco se contabilizó ni se abonó al contratista del contrato de seguridad y vigilancia del servicio tranviario de Jaén prestado durante el periodo comprendido entre el 20 de marzo de 2012 y 31 de enero de 2013, un importe de 29.050 euros en concepto de indemnizaciones por la suspensión de la ejecución del contrato ante la falta de pago de la Administración y por su resolución, acordada en Decreto de Alcaldía 17 de abril de 2013, a que se ha hecho referencia en el Subepígrafe II.1.4.1 de este Informe. Tras su reclamación por el contratista, el Juzgado Contencioso–Administrativo nº 3 de Jaén dictó sentencia estimatoria condenando a la entidad local al abono del importe acordado en el citado Decreto. A fin de dar cumplimiento a esta sentencia, en 2015 se aprobó el gasto y el pago de dichas cantidades, que fueron abonadas en el ejercicio 2016.

  También en este caso se condenaba al Ayuntamiento al pago de los intereses legales y de las costas procesales, que ascendieron a 2.942,01 y 3.316,00 euros, respectivamente, que también fueron abonadas en 2016.

En cuanto al cumplimiento por el Ayuntamiento de las obligaciones relacionadas con los gastos analizados en este punto, a la fecha de redacción del Anteproyecto de Informe de Fiscalización, se encontraban pendientes de pago obligaciones -todas ellas reconocidas en el ejercicio 2015- por un importe total de 201.782,26 euros, entre las que se encuentran las dos facturas emitidas en relación con el mantenimiento del material móvil.

Con los mecanismos extraordinarios de pago a proveedores regulados en los Reales Decretos-ley 4/2012 y 8/2013, a los que se había acogido el Ayuntamiento conforme a lo referido al inicio de este Epígrafe, se atendieron facturas de los ejercicios 2010 a 2013, ambos inclusive, relacionadas con los gastos analizados en este Subepígrafe, por importe de 321.968,72 euros.

Al igual que se ha expuesto en relación con los gastos relacionados con las obras de traslado de la policía local, también se observa una importante demora en los pagos por el Ayuntamiento de las obligaciones de este tipo de gastos durante todo el periodo fiscalizado, transcurriendo de media 538 días desde la recepción de las facturas, incumpliéndose en relación con facturas representativas del 99% del importe total facturado el plazo de pago desde la recepción del servicio, previsto en el artículos 200.4 de la LCSP y, con posterioridad, en el artículo 216.4 del TRLCSP. Los mayores retrasos se observan en 2012 y 2013, en los que se procedió al abono de deudas con los mecanismos extraordinarios de pagos a proveedores; en el ejercicio 2015, en el que se abonaron facturas por la prestación del servicio de seguridad y vigilancia entre el 20 de marzo de 2012 y 31 de enero de 2013; así como en 2016 y 2017, en los que se pagaron facturas del servicio de seguridad y vigilancia prestado durante el periodo 1 de mayo al 31 de julio de 2011.

Esta circunstancia, sin embargo, no ha determinado el abono de intereses de demora. Por lo tanto, se han reconocido obligaciones por este concepto, además de en las reclamaciones judiciales antes descritas, en relación con el abono con retraso de las facturas por la prestación del servicio de seguridad y vigilancia del servicio tranviario de Jaén entre junio de 2012 y enero de 2013, por importe de 17.743,15 euros. El abono de intereses se realizó en 2016 en ejecución de diversas resoluciones judiciales, habiéndose procedido, asimismo, al abono de costas por importe de 4.570,60 euros.

III. CONCLUSIONES

III.1. CONCLUSIONES RELATIVAS A LOS CONTRATOS PARA LA CONSTRUCCIÓN, INSTALACIÓN Y EXPLOTACIÓN DEL SISTEMA TRANVIARIO DE JAÉN

Planificación del tranvía

1ª. No consta la existencia de antecedentes ni la realización de estudios previos, por la Junta de Andalucía ni el Ayuntamiento de Jaén, sobre las necesidades de transporte colectivo de viajeros en el municipio de Jaén dirigidos a valorar la posible implantación en este de un tranvía. Tampoco se realizaron informes en los que se comparara el transporte tranviario con otros medios alternativos con distinta incidencia, viabilidad económico-financiera e impacto en la Hacienda pública. Ello pone de manifiesto que no se llevó a cabo planificación alguna para el desarrollo de la iniciativa.

La primera actuación de la que tiene conocimiento este Tribunal de Cuentas en relación con el referido tranvía se corresponde con la Resolución de 30 de octubre de 2007, por la que la Consejería de la Junta de Andalucía de Obras Públicas y Transportes (COPT) atribuyó a Ferrocarriles de la Junta de Andalucía (FFJA) el desarrollo de las acciones necesarias para el estudio del trazado y proyecto de construcción de dicho tranvía. En ejecución de esta resolución, FFJA inició la tramitación del expediente para la redacción del proyecto constructivo y el estudio de alternativas, estando entre las prestaciones que constituían su objeto, precisamente, la elaboración de un estudio de demanda y alternativas, además de un estudio de viabilidad. Por consiguiente, los estudios que se efectuaron sobre el sistema tranviario se llevaron a cabo cuando la decisión sobre el establecimiento del mismo y la ejecución de la obra ya se había adoptado, por lo que no constituyeron instrumentos de análisis y planificación ni fundamentaron la implantación del nuevo servicio de transporte.

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 la selección de los mismos se realice motivadamente y se fundamente, de forma razonada, en función de un análisis de alternativas existentes, de modo que pueda evaluarse aquella que sea más favorable y viable, lo que no tuvo lugar en el caso de la implantación del tranvía de Jaén, con las consecuencias ulteriores que esto conllevó. Ello resulta especialmente relevante tratándose de un municipio que, desde que se iniciaron las actuaciones encaminadas a la construcción del tranvía y durante todo el periodo fiscalizado, careció de recursos suficientes para atender sus deudas vencidas y exigibles y que presentó una situación financiera deficitaria. (Subepígrafes II.1.1.1 y II.2.2.1)

2ª. La COPT y el Ayuntamiento suscribieron, sucesivamente, dos convenios, una adenda y un protocolo de colaboración, en los que se fueron concretando los compromisos –en ocasiones, modificando las condiciones que en cada uno de ellos se habían acordado– que asumían para la construcción, mantenimiento y explotación del tranvía de Jaén.

De acuerdo con estos convenios, la Junta de Andalucía se comprometió, entre otros extremos, a ejecutar y financiar las obras de la infraestructura tranviaria, indicándose que, una vez finalizadas, serían entregadas al Ayuntamiento; también debía la Junta otorgar una subvención excepcional a aquel para la ejecución de los talleres y cocheras y el traslado de la sede de la policía local de Jaén, por importe de 8.152.200 euros, lo que representaba un 89,98% del presupuesto total de la inversión prevista por tales conceptos, así como subrogarse en las obligaciones económicas resultantes del contrato de suministro del material móvil cuya licitación había llevado a cabo la entidad local. El Ayuntamiento de Jaén, por su parte, se obligó a financiar los incrementos de presupuestos de las obras que resultaran de modificaciones al proyecto que se realizaran a su solicitud, así como al mantenimiento y conservación de las infraestructuras y a la explotación del servicio; también había de satisfacer a FFJA la cantidad de 76.160 euros, IVA excluido, al mes, equivalente a

las cuotas de arrendamiento previstas en la oferta adjudicataria, así como a suscribir el contrato de mantenimiento. La dirección de obras se financiaría al 50%.

Tanto en el convenio de 12 de enero de 2008 como en los sucesivos suscritos, se aludía al propósito de ambas Administraciones de potenciar el uso del transporte público en la ciudad de Jaén como elemento clave para conseguir que los ciudadanos disfrutasen del más alto grado de movilidad, de un modo eficaz y sostenible, así como a la participación de la Junta para apoyar al desarrollo de sistemas de transportes metropolitanos y sostenibles. Sin embargo, ni en dichos convenios ni en ningún otro acuerdo o informe quedó suficientemente motivado, como hubiera procedido, por qué la Junta de Andalucía participaba y financiaba de forma completa la obra tranviaria de Jaén, siendo así que la misma no fue declarada de interés metropolitano y que estaba destinada a la ejecución de un servicio de competencia municipal de prestación obligatoria, que tenía un ámbito territorial también exclusivamente municipal y que una vez finalizada se entregaría sin contraprestación al Ayuntamiento.

La firma por la Alcaldesa del Ayuntamiento de Jaén del protocolo de colaboración, de los convenios y de la adenda anteriormente referidos se realizó sin autorización del Pleno municipal. Debe tenerse en cuenta a estos efectos que con la firma de esos convenios se perseguía la implantación de un servicio público de competencia de la entidad local que iba a tener un impacto relevante en la ordenación urbana de la ciudad y que, en ellos, el Ayuntamiento asumía una serie de compromisos, tales como la ejecución de obras y la adquisición de material móvil, que, por su alcance y cuantía, debía adoptar al Pleno municipal de conformidad con la Disposición adicional 2ª.2 de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP), por lo que hubiera sido precisa la autorización de este. (Subepígrafe II.1.1.2)

Construcción e instalación del tranvía

3ª. La gestión de las actuaciones necesarias para la construcción e instalación del tranvía se atribuyó por la COPT a FFJA, en atención a sus competencias. FFJA, a su vez, fue contratando con terceros la ejecución de los trabajos.

Siendo el objeto de FFJA la realización de actuaciones competencia de la COPT, resulta cuestionable que dicho ente instrumental acudiera sistemáticamente, en lo que se refiere a los trabajos del tranvía, a la contratación externa para el cumplimiento de las actuaciones que tenían atribuidas, no realizándolas por sí mismo, generando con ello 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, siendo así que, en la contratación llevada a cabo para la construcción del tranvía de Jaén, la intervención de la COPT se circunscribía al acuerdo de la correspondiente atribución a FFJA, a la aprobación de incidencias de relevancia, a la recepción de las obras y a la prestación de conformidad de los gastos. (Subepígrafe II.1.2.1)

4ª. Para la construcción e instalación del tranvía de Jaén FFJA celebró diversos contratos, entre ellos, el de redacción del proyecto de trazado y de construcción, por importe de 2.036.880 euros, IVA incluido, formalizado el 12 de junio de 2008. En este expediente se han detectado diversas actuaciones que no se ajustaron a la normativa contractual y que no fueron acordes a los principios de objetividad, transparencia y concurrencia que han de presidir la contratación pública. Entre tales irregularidades e incidencias procede citar: la falta de concreción de los datos tenidos en cuenta para la determinación del presupuesto; la ausencia de certificado de crédito; la previsión de medios acreditativos de la solvencia técnica como criterios de adjudicación y que, por tanto, eran exigibles a todas las empresas para ser admitidas a la licitación; la omisión en el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) de los cometidos del adjudicatario y la exigencia en los mismos de la constitución por el adjudicatario de una garantía especial, sin que en el expediente se indicaran las circunstancias especiales que la justificaran; la no aprobación del gasto en el acuerdo de aprobación del expediente; la falta de motivación suficiente del informe de

valoración de las ofertas, en el que se incluyeron subcriterios y ponderaciones no previstos en el PCAP; así como la formalización del contrato fuera del plazo legalmente establecido.

El contrato fue modificado, un mes después de su formalización, por un importe de 61.496,82 euros, IVA incluido, con objeto de disponer de una cartografía más precisa, sin justificarse por FFJA la imposibilidad de haber previsto la circunstancia que lo motivó con anterioridad, lo que pone de manifiesto una deficiente planificación de los trabajos a realizar al no haberse informado suficientemente, en el momento de la licitación del contrato, del alcance de los trabajos de los que ya se disponía.

El total facturado por el contratista ascendió a 2.156.745,94 euros, IVA incluido. Dicha cuantía comprendía, además del importe del contrato y de la modificación, el de una factura por trabajos realizados en febrero de 2010, por 58.369,12 euros, sin que conste que se motivara la necesidad de estos y sin que se fiscalizara este gasto ni se formalizara contrato alguno o, en su caso, se tramitara la correspondiente modificación que le diera la debida cobertura contractual. El pago de esta última factura fue asumido en exclusiva por FFJA.

En ejecución del contrato, el consultor redactó un estudio de alternativas del sistema tranviario de Jaén y un estudio de demanda partiendo para ello de los datos de demanda de los autobuses urbanos de la ciudad. Este estudio partía de una demanda media diaria del transporte público que ascendía a 22.465 viajeros en día laborable, equivalente a unos 6,7 millones de viajeros anuales; sin embargo, la empresa concesionaria del servicio de transporte por autobús contaba con una demanda aproximada de cinco millones de viajeros anuales, por lo que el referido estudio fijaba un incremento de la demanda del 34% sobre la efectiva del transporte en autobuses urbanos, sin que dicho aumento se sustentara en datos contrastados que fundamentaran dicha previsión y su sostenibilidad en el tiempo, manifestando el propio estudio que dichos cálculos eran optimistas.

En un informe posterior, de 17 de enero de 2013, realizado por Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya (FGC) para el Ayuntamiento de Jaén con la finalidad de determinar las posibilidades y modalidades de explotación, el estudio de la demanda que podría tener el servicio tranviario arrojaba unos resultados inferiores a los previstos en el estudio encargado por la COPT, partiendo de los mismos términos en que este se realizó, esto es, teniendo en cuenta que en él no se contemplaba ninguna restructuración del transporte en superficie y que la experiencia de la marcha en blanco con acceso gratuito a los tranvías había mostrado un grado de utilización de 8.000 viajeros/día. Bajo estos postulados, FGC estimó que, en el primer año de explotación, la demanda podía estar alrededor de 1.500.000 viajeros/año, frente a los 2.292.000 que preveía el estudio de la COPT, y, a diez años vista, en función de la evolución de diversas variables del servicio y/o entorno, podría ascender a un valor en la horquilla de 1.750.000–2.100.000 viajeros/año, frente a los 3.237.000 del citado estudio.

El estudio de alternativas fue acordado por la COPT el 1 de diciembre de 2008, sin que conste que el Pleno municipal aprobara previamente el trazado del tranvía. De entre las tres alternativas objeto de estudio se seleccionó la que presentaba valores más altos de demanda afectada y era menos sensible a la distancia de cobertura.

El trazado del tranvía ocupa 4,7 kilómetros de longitud, siendo precisa la expropiación de terrenos con una extensión total de 81.476,72 m^2, lo que requirió realizar pagos por un total de 2.462.777,55 euros. Asimismo, se realizaron unas obras en un colegio público y en un centro especial de empleo, ambos de titularidad del Ayuntamiento de Jaén, que resultaban afectados por la construcción del tranvía, por un importe total de 654.434,40 euros, IVA incluido, que fueron abonadas por la Dirección General de Transportes de la COPT.

El proyecto constructivo, que fue aprobado por la COPT el 16 de diciembre de 2008, preveía un presupuesto de ejecución para la obra del tranvía de 96.540.198,83 euros. (Subepígrafe II.1.2.2)

5ª. Otro contrato celebrado por FFJA fue el de las obras del tranvía de Jaén, por importe de 71.826.158,06 euros, IVA incluido, adjudicado el 15 de abril de 2009. En la tramitación del expediente, mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación, se han detectado diversas irregularidades e incidencias, como son: la falta de certificado de existencia de crédito o documento que legalmente le sustituyese; la inclusión de criterios de adjudicación que constituían requisitos de solvencia técnica; la evaluación del grado de cumplimiento del pliego de prescripciones técnicas como criterio de valoración técnica cuando las prescripciones de dicho documento eran, en todo caso, de obligada observancia en la ejecución de los contratos; la exigencia en el PCAP de la constitución por el adjudicatario de una garantía especial, sin indicar las circunstancias especiales que la justificaran; el establecimiento de un sistema de valoración de las ofertas, determinante en su selección, que no estaba previsto en la LCSP y que incluía un elemento de valoración adicional distinto de la suma de las puntuaciones obtenidas, lo que no resultaba acorde con el principio de transparencia; y la falta la motivación, en el informe de evaluación técnica de las ofertas, de las puntuaciones otorgadas respecto de algunos de los criterios de adjudicación.

Este contrato se modificó por importe de 11.722.921,69 euros, lo que representaba el 16,32% del precio inicial. Esta modificación no se debió a causas imprevistas sino a omisiones en las actuaciones preparatorias que han de practicarse para conocer las necesidades a cubrir y el alcance de los trabajos a llevar a cabo, resultando deficientes o incompletos los que se habían efectuado, así como a una descoordinación, en lo que respecta al material móvil –que no se ajustaba a las características de la vía– entre las Administraciones intervinientes, esto es, entre la COPT, como responsable de la ejecución de la obra a través de FFJA, y el Ayuntamiento de Jaén, como órgano titular del servicio tranviario. Las obras objeto de la modificación contractual se ejecutaron sin la preceptiva tramitación previa que hubiera procedido, y por tanto sin audiencia previa del contratista ni fiscalización del gasto, sin aprobación por el órgano de contratación de los gastos complementarios precisos, así como sin la correspondiente formalización. La modificación efectuada precisó de la posterior convalidación del gasto. De este modo, el menor coste del contrato obtenido por la baja de la oferta presentada por el adjudicatario tuvo un alcance inferior al incrementarse el precio a causa del modificado.

El importe total certificado por los trabajos efectuados ascendió a 95.254.150,91 euros, IVA incluido. En dicho importe se incluye, además del importe adjudicado, el del modificado y el de la certificación final de obra, una revisión de precios por 6.427.911,65 euros, 757.393,69 euros correspondientes a la modificación del tipo impositivo del IVA del 16% al 18% que se produjo durante la ejecución del contrato, así como la liquidación final por 19.624,21 euros, IVA incluido. (Subepígrafe II.1.2.2)

6ª. FFJA adjudicó el 29 de abril de 2009, mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación, la dirección de las obras del tranvía, por importe de 3.030.885,67 euros, IVA incluido. El expediente contractual ha adolecido de incidencias e irregularidades tales como: la omisión de certificado de existencia de crédito o documento que legalmente le sustituyese; la inclusión de criterios de adjudicación que constituían requisitos de solvencia técnica; la exigencia en el PCAP de la constitución por el adjudicatario de una garantía especial sin indicar las circunstancias especiales que la justificaran; y la falta de determinación de los aspectos a valorar y de motivación de las puntuaciones otorgadas respecto de algunos de los criterios de adjudicación en el informe de evaluación técnica de las ofertas; además del establecimiento en el PCAP de una fórmula que otorgaba una ponderación superior a los criterios dependientes de un juicio de valor que a los evaluables automáticamente, lo que hubiera requerido la constitución de un comité de expertos para la valoración de las ofertas, lo que no tuvo lugar.

El contrato fue modificado en dos ocasiones. La primera, para dotar y ampliar el equipo de dirección de obra, por un importe de 345.951,25 euros, IVA incluido, representativo del 11,41% del importe adjudicado. En ella no se determinaron ni cuantificaron las nuevas

necesidades de personal. La segunda modificación se propuso en dos ocasiones. La primera propuesta no fue atendida por falta de disponibilidad presupuestaria y la segunda se efectuó una vez ejecutadas las actuaciones por las que se solicitaba la modificación, no ajustándose, por tanto, a las prescripciones legales. Esta segunda modificación tuvo por objeto realizar las labores inspectoras, directoras, organizativas y de coordinación en relación con el suministro y puesta en funcionamiento del material móvil, por 191.079,19 euros, IVA incluido, y constituyó una ampliación del objeto del contrato, puesto que, según los PCAP y PPT, este consistía en comprobar y vigilar la correcta realización de las obras contratadas, por lo que, con arreglo a la normativa, la modificación realizada no debió tramitarse como tal, sino como un contrato independiente.

Ambas modificaciones se efectuaron sin que conste que se llevara a cabo la audiencia del contratista. Tampoco se efectuó la fiscalización previa del gasto de la segunda, lo que fue observado por la Intervención, y su formalización tuvo lugar una vez ejecutados los trabajos, cuando esta debió llevarse a cabo previamente.

El acta de recepción de los trabajos se emitió con un retraso sustancial. El total abonado por el contrato de dirección de obra ascendió a 3.767.013,11 euros, IVA incluido, que comprende el importe adjudicado, el de las dos modificaciones contractuales, así como la cuantía correspondiente a una liquidación de gastos adicionales y a la modificación del tipo impositivo del IVA que se produjo durante la ejecución del contrato. (Subepígrafe II.1.2.2)

7ª. Los servicios de control de calidad del sistema tranviario fueron adjudicados el 14 de abril de 2009 por FFJA, mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación, por 545.880,39 euros, IVA incluido. Siendo así que la COPT no dictó resolución de autorización del presupuesto para llevar a cabo la contratación del servicio, el gasto fue asumido por FFJA. En el expediente contractual se han detectado análogas incidencias e irregularidades que en el contrato de dirección de obras. El acta de recepción de los trabajos se emitió cuando se había superado ampliamente el plazo previsto para la ejecución, sin que conste la concesión de prórroga alguna que lo justifique. Se ha abonado un importe total de 412.870,66 euros, IVA incluido, representativo del 75,63% del importe adjudicado, que se corresponde con la ejecución efectivamente realizada. (Subepígrafe II.1.2.2)

8ª. El 11 de mayo de 2009, FFJA acordó iniciar un expediente para la contratación de una asistencia técnica y asesoría en materia de comunicación para la implementación del tranvía de Jaén, sin que la COPT hubiera efectuado encargo alguno al respecto y sin que en los convenios suscritos entre el Ayuntamiento de Jaén y la COPT estuviera previsto que esta última, a través de FFJA, hubiera de realizar actuaciones de esta naturaleza en relación con el tranvía. El gasto derivado de este servicio fue asumido por FFJA, al no contar con el correspondiente encargo de la COPT.

En este expediente se han detectado diversas irregularidades e incidencias, tales como la no justificación de la necesidad de la contratación en los términos que establece la LCSP, resultando ello especialmente relevante al no haber recibido encargo de la COPT de llevarla a cabo; la inclusión en el PCAP, entre los aspectos objeto de negociación, de las mejoras propuestas, sin precisar sobre qué elementos y en qué condiciones quedaba autorizada su presentación, lo cual, además de no atenerse al principio de transparencia previsto en la LCSP, posibilitaba la presentación de ofertas dispares; la previsión, entre los criterios de adjudicación, de algunos que tenían, por objeto acreditar la solvencia de las empresas; la falta de concreción de los datos que se tuvieron en cuenta y de los cálculos realizados para la cuantificación del presupuesto; y la ausencia de justificación de las puntuaciones concedidas en la valoración de las ofertas.

El expediente se tramitó mediante procedimiento negociado sin publicidad, sin que conste que se realizaran negociaciones con las empresas invitadas, actuación esta que resulta esencial por constituir el fundamento de este procedimiento de contratación.

El contrato se adjudicó por 49.184,02 euros, IVA incluido. Las facturas, emitidas por un importe idéntico cada mes, se limitaban a indicar un mismo concepto genérico, sin precisar los trabajos realizados y sin que fueran acompañadas del soporte documental de la actividad ejecutada, como hubiera requerido la normativa contractual. Solicitados por el Tribunal de Cuentas los informes mensuales así como el informe final que debía haber elaborado la empresa, la AOJA ha manifestado no disponer de ellos. Se observa en este contrato un control interno del gasto deficiente, no habiéndose expedido certificaciones y presentando incidencias las emitidas en relación con el 40% del importe facturado. No consta que se expidiera el acta de recepción de los trabajos, lo que no se ajustó a lo establecido en la LCSP. (Subepígrafe II.1.2.2)

9ª. FFJA abonó por gastos de publicidad y propaganda del tranvía un total de 229.342,07 euros, relativos a 45 facturas que correspondían a contratos menores. De ellas, tres se emitieron por una misma empresa por importe conjunto de 41.542,65 euros, sin IVA, superando, en su conjunto, el importe máximo permitido por la LCSP para utilizar la contratación menor. Siendo así que se contrataron durante tres meses consecutivos prestaciones similares con un mismo fin se ha producido un fraccionamiento no justificado, no obstante, de haberse planificado adecuadamente las prestaciones a realizar, procedería haber efectuado una contratación única, por el importe conjunto de las mismas, aplicando el procedimiento que correspondiera atendiendo al valor estimado de todas ellas. (Subepígrafe II.1.2.2)

10ª. FFJA suscribió tres convenios con motivo de la implantación del tranvía de Jaén. Dos de ellos, de 14 de abril de 2009, tuvieron por objeto la ampliación y modificación de la instalación de distribución eléctrica de dos subestaciones, propiedad de una compañía eléctrica, para que estas pudieran atender la demanda del sistema tranviario, por lo que abonó un total de 1.957.299,55 euros, IVA incluido, mientras que la compañía eléctrica asumía la ejecución de las obras y la puesta en explotación. Estos convenios no incluyeron previsiones relativas al control y supervisión de las actuaciones a desarrollar, lo que se debería haber hecho para comprobar la correcta ejecución de las obras y la adecuada utilización de los fondos públicos.

El tercer convenio se suscribió con la Universidad de Jaén el 30 de noviembre de 2009. En él FFJA se comprometía a financiar con 68.672 euros un proyecto de investigación relativo a la integración de las personas en situación de dependencia en la autonomía personal en la ejecución del sistema tranviario de Jaén, que la Universidad debía ejecutar. La realización de estudios técnicos como el que conformó el objeto del convenio, constituye el objeto propio de los contratos de servicios, sujetos a la LCSP y, por tanto, FFJA debió haber formalizado un contrato administrativo, ajustado a los procedimientos de adjudicación previstos en la LCSP, en lugar de firmar un convenio de colaboración. Además, en ese convenio no se exigió la emisión, por parte de la Universidad, de informes acreditativos de los gastos incurridos en ejecución del convenio, lo que hubiera sido necesario para conocer el alcance de los trabajos realizados y la adecuada utilización de los fondos concedidos.

La AOPJA no ha aportado documentación adicional respecto de este tercer convenio, en la que justificara la necesidad de su formalización y la imposibilidad de que las prestaciones convenidas se realizaran por otras universidades. Tampoco se han acreditado los datos que se tuvieron en cuenta y los cálculos realizados para determinar las aportaciones de FFJA, siendo además, que en los convenios entre el Ayuntamiento de Jaén y la COPT no se preveía que esta realizara actuaciones de esta naturaleza en relación con el tranvía. (Subepígrafe II.1.2.2).

11ª. De acuerdo con el protocolo de colaboración entre la COPT, la Consejería de Gobernación, ambas de la Junta de Andalucía, y el Ayuntamiento de Jaén, firmado el 7 de julio de 2008, y el convenio de 17 de diciembre de ese mismo año, las cocheras del tranvía se construirían en los terrenos ocupados por la sede de la policía local de Jaén. No consta que se emitiera un informe justificativo sobre la conveniencia de disponer de esos terrenos en lugar de

haber optado por otra localización, siendo así que la solución adoptada implicaba el traslado de la policía a otras sedes con el coste adicional que ello representaba.

El Ayuntamiento tramitó dos expedientes contractuales para llevar a cabo las actuaciones que le correspondían, sin que ninguno de ellos tuviera por objeto la construcción del nuevo edificio de la policía. De hecho, este no se llegó a edificar, sin que consten las razones que lo motivaron. Ello implica que se acometió la actividad arqueológica preventiva en el solar en el que se iba a realiza la edificación sin que, posteriormente, se realizara esta, lo que tuvo como consecuencia que se celebrara y ejecutara un contrato que careció de sentido y que se originara un gasto innecesario.

El primero de los contratos celebrado, formalizado el 18 de marzo de 2009, por importe de 2.128.046,99 euros, IVA incluido, tuvo por objeto la actividad arqueológica preventiva en el solar del nuevo edificio de la policía local y la adaptación de edificios para distintas dependencias de policía local, sin que en él se razonasen los motivos por los que la entidad incluyó en un mismo contrato la ejecución de obras de diferente naturaleza, que, además, habrían de llevarse a cabo en zonas distintas del municipio; de hecho el PCAP estableció un régimen independiente para cada una de ellas. No se justificó la necesidad de la contratación, como hubiera requerido el artículo 22 de la LCSP, lo que se advirtió por la Intervención municipal.

En el segundo de esos contratos, formalizado el 17 de noviembre de 2009, se llevó a cabo la adaptación de las dependencias de la policía local (aparcamientos), por 2.367.872,89 euros, IVA incluido, ante la necesidad de ampliar la actuación objeto del anterior, al no haberse incluido en el proyecto primitivo las obras de la planta sótano destinada a aparcamientos del edificio que iba a convertirse en la sede provisional de la policía local, lo que evidenció deficiencias en las actuaciones preparatorias de ese primer contrato al no evaluar debidamente las necesidades a cubrir mediante el contrato proyectado ni su contenido para satisfacerlas.

En ambos expedientes se han detectado incidencias e irregularidades, tales como las siguientes: los PCAP exigieron a los licitadores tener clasificación en más de cuatro subgrupos, cuando tal previsión solamente está regulada en el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas para casos excepcionales, sin que en estos contratos se haya motivado tal excepcionalidad; y la previsión en el contrato de un plazo para el comienzo de las obras desde la firma del acta de replanteo, en lugar de desde el acta de comprobación de replanteo como preveían la LCSP y el PCAP. El segundo de los contratos, además, se tramitó por procedimiento negociado sin publicidad, sin que las razones alegadas justificaran, como hubiera requerido el artículo 154.d) de la LCSP, que hubieran de encomendarse necesariamente las obras a la UTE que estaba ejecutando las obras en el edificio, no siendo posible su adjudicación a otra empresa distinta. Además, en el PCAP no se determinaron los aspectos económicos y técnicos que debían ser objeto de negociación, ni se realizaron negociaciones con el licitador, lo cual es esencial en este tipo de procedimiento de contratación por su propia naturaleza.

Comenzadas las obras de ambos expedientes, se llevaron a cabo una serie de modificaciones, por 425.609,39 euros y 473.574,57 euros, respectivamente, representativas del 20% del importe adjudicado. Las modificaciones se motivaron en incidencias que, aun cuando se calificaron en los informes de la dirección de obras de imprevistos, existían ya en el momento de elaborarse el proyecto original, por lo que se debieron a una insuficiente planificación sobre el alcance de las obras a realizar y a deficiencias del proyecto, lo que, además de constituir una infracción legal, representaba un quebranto de las principios de libre concurrencia y buena fe propios de la contratación. Las modificaciones se efectuaron sin tramitar el expediente al que se refiere el artículo 217.3 de la LCSP, sin formalizarse la modificación ni reajustarse la garantía. Tampoco constaba la consignación presupuestaria.

Respecto de la primera de las obras, se emitieron nueve certificaciones, ascendiendo a un total de 2.766.461,07 euros, IVA incluido. En el segundo de los expedientes se abonó un importe total de 3.082.693,52 euros, IVA incluido, que comprende seis certificaciones de obras, la liquidación de obra –que representó un incremento del 9,57%– y el modificado, así como el importe por cambio impositivo. No se emitieron certificaciones de obra en todos los meses del plazo de ejecución –aunque su importe fuera cero–, incumpliendo con ello lo establecido en la LCSP. Además, en algunas certificaciones de obra y en las correspondientes relaciones valoradas se disminuyó el número de las unidades de obra que constaban realizadas en otras anteriores, desvirtuando la presunción de certeza que debe conllevar toda certificación de obra. Se produjeron demoras en la recepción de las obras. (Subepígrafe II.1.2.3)

Adquisición del material móvil del sistema tranviario

12ª. Con objeto de dar cumplimiento al convenio de 17 de diciembre de 2008, el Ayuntamiento de Jaén tramitó el expediente relativo al suministro y puesta en funcionamiento del material móvil, mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios. Este tenía por objeto el suministro, en su modalidad de arrendamiento con opción de compra, de cinco unidades de material móvil, incluyendo la fabricación y el suministro de los elementos móviles, así como su mantenimiento durante la vigencia del contrato de arrendamiento.

El PCAP fue modificado tras su publicación, sin que fuera aprobado por el órgano de contratación. El sistema de valoraciones previsto en aquel respecto de los criterios dependientes de un juicio de valor ofrecía margen para la apreciación de las ofertas al no enunciarse con suficiente precisión ni incluir indicación sobre su forma de valoración ni de asignación de los puntos. En cuanto a las ofertas económicas, el PCAP no fijó una fórmula para la atribución de puntos en relación con cinco de los criterios, respecto lo cuales, además, no se desglosó el baremo general entre cada uno de ellos, lo que no se ajusta al principio de transparencia.

El comité técnico solicitó aclaraciones a uno de los licitadores en relación con su oferta, amparándose en una cláusula del PCAP que no era conforme con la LCSP ni con los principios de objetividad, publicidad e igualdad. Además, la citada cláusula se refería a los aspectos económicos y financieros y no a los aspectos técnicos, que fueron, precisamente, sobre los que se requirieron, indebidamente, las aclaraciones. El informe de valoración elaborado por este comité carecía de valoraciones que justificaran adecuadamente la idoneidad de las ofertas, lo que no se ajustó al principio de transparencia.

La oferta económica seleccionada estableció que esta quedaba subordinada y sería vinculante y válida si concurrían una serie de condicionantes, lo que no fue conforme con la LCSP, que disponía que las proposiciones de los interesados debían ajustarse a lo previsto en el PCAP y su presentación suponía la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de sus cláusulas y condiciones.

Antes de adjudicarse definitivamente el contrato, el 20 de mayo de 2010 la COPV y el Ayuntamiento de Jaén suscribieron una adenda al convenio de 17 de diciembre de 2008, modificando las condiciones fijadas en este, acordándose la subrogación de FFJA, en el momento de la adjudicación definitiva, en el cumplimiento de las obligaciones del Ayuntamiento en el citado contrato en lo referente, exclusivamente, al suministro de material móvil y su financiación. El Ayuntamiento asumía la obligación de suscribir el contrato de mantenimiento del material móvil y de abonar a FFJA un importe equivalente a las cuotas de arrendamiento con opción de compra previstas en la oferta adjudicataria en el contrato de suministro, esto es, 76.160 euros, IVA excluido, por mes desde la fecha de recepción.

La AOPJA ejercitó la opción de compra de las cinco unidades, por un total de 14.101.000 euros, IVA incluido. Por su parte, el Ayuntamiento de Jaén formalizó el contrato para el mantenimiento de las cinco unidades móviles el 9 de diciembre de 2010, por 16.239.991,90

euros, IVA incluido, en el que establecía que debería cumplirse con arreglo al PCAP y al PPT. Teniendo en cuenta que el PCAP disponía que el contrato quedaría plenamente extinguido, incluido el mantenimiento de aquellas, en el supuesto de que se ejercitara la opción de compra sobre las unidades móviles, la suscripción del contrato de mantenimiento solo procedía sobre las unidades móviles respecto de las que, en esa fecha, la AOPJA no hubiera ejercitado aún la opción de compra, esto es, respecto de cuatro de ellas. Según la referida previsión, el 10 de enero de 2011, fecha en la que concluyó el ejercicio de la opción para todas las unidades móviles, debió quedar extinguido el contrato de mantenimiento.

No obstante haber sido solicitada información al Ayuntamiento de Jaén, no se tiene constancia por este Tribunal de Cuentas de si se ha dado cumplimiento a la referida prescripción y si ha finalizado el contrato de mantenimiento de las unidades móviles. Únicamente se dispone de dos facturas por este concepto, por importe total de 138.450,29 euros, emitidas con posterioridad a que se ejercitara la opción de compra de todas las unidades móviles y, por lo tanto, cuando el contrato de mantenimiento debía haber concluido, por lo que no quedarían cubiertas por el mismo. Tampoco ha sido posible determinar si se han desarrollado otras actuaciones de mantenimiento dirigidas a evitar el deterioro de las unidades móviles, como debería hacerse según lo convenido. (Epígrafe II.1.3)

Vigilancia de cocheras y material móvil y mantenimiento de instalaciones eléctricas

13ª. El Ayuntamiento de Jaén celebró una serie de contratos que tuvieron por objeto la vigilancia y seguridad de las cocheras y del material móvil, así como el mantenimiento de instalaciones eléctricas.

El servicio de vigilancia se llevó a cabo inicialmente –entre mayo y septiembre de 2011– mediante varios contratos menores; del 25 de septiembre de 2011 al 20 de marzo de 2012 el servicio estuvo sin prestarse; y solo en marzo de 2012 se formalizó un contrato mayor para su ejecución. Ello refleja una insuficiente planificación del servicio, sucediéndose contratos menores y quedando unos meses vacante en lugar de haberse programado con la necesaria antelación su cobertura mediante un contrato mayor, como se hizo posteriormente, con las debidas garantías de publicidad y concurrencia. Por todos estos servicios de vigilancia el Ayuntamiento abonó 361.953,75 euros, IVA incluido.

Además, en la sucesión de contratos menores podría apreciarse la existencia de fraccionamientos no justificados, no obstante, de haberse planificado adecuadamente las prestaciones, procedería haber llevado a cabo la contratación de forma única, por el importe conjunto de aquellas, aplicando el procedimiento que correspondiera atendiendo al valor estimado de todas.

En dos de esos contratos menores, cuya ejecución se realizó de forma simultánea, no consta la aprobación del gasto con anterioridad a su prestación, ni las razones por las que se contrataron los servicios de vigilancia por un mismo periodo (mayo-julio de 2011) a dos empresas distintas, con horarios diferentes, en lugar de con una que hubiera podido cubrir el servicio completo.

Con fecha 26 de diciembre 2012 la empresa que estaba prestando el servicio comunicó al Ayuntamiento la existencia de una deuda por importe de 74.603,27 euros e informó de la suspensión del servicio por el referido motivo y con amparo en el TRLCSP, con efectos desde el 31 de enero de 2013.

El 17 de abril de 2013 el Ayuntamiento resolvió el contrato, indemnizando al contratista con 12.264 euros y 16.786 euros, respectivamente, viniendo originado el reconocimiento de la primera de esas indemnizaciones por una cláusula del PCAP que no era conforme con el TRLCSP, al amparar esta una prórroga tácita. No obstante el contenido económico del acuerdo por el que se decidió sobre las indemnizaciones, no existe constancia de que fuera

objeto de intervención previa, como prevé el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

Con motivo de la suspensión del servicio de vigilancia, se acordó que este se contratase por emergencia, el propio día 31 de enero de 2013. Tratándose este tipo de tramitación de un régimen excepcional, no se justificó debidamente en el expediente su empleo, al no detallarse el grave peligro que se corría y por qué su solución no podía lograrse mediante otros procedimientos previstos en la norma con una tramitación encaminada a acelerar la contratación. Además, durante el periodo en el que se prestó el servicio por emergencia no consta que se llevaran a cabo las actuaciones precisas para que el contrato tramitado por emergencia se limitara a lo estrictamente indispensable para prevenir o remediar los daños resultantes de la situación de emergencia, como requería la normativa contractual. Para cubrir el servicio de vigilancia durante las horas en que no se prestaba por la empresa contratada, se concertó esta prestación con otra, sin tramitación de expediente ni formalización del correspondiente contrato. Además, no se tiene constancia documental de las razones que motivaron que para cubrir el servicio durante las 24 horas del día se concertara el servicio de vigilancia con dos empresas en lugar de prestarse por una única, como se había hecho con anterioridad.

Tras la resolución del contrato de servicio por parte de la empresa que lo venía prestando por emergencia, en junio de 2014, se estimó conveniente realizar un estudio y revisión del sistema de seguridad y vigilancia del que disponían las instalaciones, dado que contaban con un sistema de seguridad que permitía la vigilancia remota con la remisión de señales de alarma y de la visualización de las imágenes que emitieran las cámaras, lo que podía hacerse por la policía local. Dicho estudio se contrató por un importe de 18.364,19 euros, IVA incluido. No consta la aprobación del gasto de este expediente con anterioridad a su prestación, ni las razones por las que no se hubiera valorado con anterioridad la conveniencia de prestar el servicio de vigilancia mediante este sistema.

De acuerdo con la información facilitada por el Ayuntamiento, a fecha de 24 de julio de 2014 se puso en marcha el sistema de vigilancia consistente en alarma y videovigilancia, si bien a esa fecha esta última no funcionaba. No consta que se celebraran otros contratos en concepto de vigilancia entre el periodo julio-diciembre de 2014. (Subepígrafe II.1.4.1).

En 2012 el Ayuntamiento celebró tres contratos menores, de mantenimiento y de puesta en funcionamiento de subestaciones eléctricas, por importe total de 54.759,50 euros, IVA incluido, en los que podría haberse producido un fraccionamiento no justificado, no obstante, de haberse planificado adecuadamente las prestaciones, procedería haber efectuado una contratación única, por el importe conjunto de las mismas, aplicando el procedimiento que correspondiera atendiendo al valor estimado de todas ellas.

Actuaciones para la explotación del tranvía

14ª. Con el fin de llevar a cabo la explotación del servicio de transporte público urbano de viajeros en Jaén, el Ayuntamiento de esta localidad realizó diversas actuaciones, como la contratación de los servicios de consultoría de una empresa para llevar a cabo la explotación del servicio; la valoración de anomalías y su posible subsanación; la firma de un acuerdo de intenciones con FGC para estudiar, de manera conjunta, las necesidades de apoyo y asistencia que, en materia de explotación tranviaria se pudieran precisar; así como la realización de pruebas, tanto en blanco como en vacío –pruebas con y sin pasajeros, respectivamente– del tranvía.

El Pleno del Ayuntamiento de Jaén, en sesión de 27 de mayo de 2010, acordó, sin motivación que lo fundamentase, que la gestión del sistema tranviario se llevase a cabo de forma directa por el propio Ayuntamiento, con la asistencia técnica de una empresa especializada hasta tanto se culminase el proceso de constitución de una empresa mixta que explotara el tranvía. En dicho acuerdo no se precisaron los medios, el periodo y el coste

que se generaría para llevar a cabo la gestión directa del tranvía, ni tampoco se concretaron los términos sobre la constitución, la financiación y el funcionamiento de la sociedad mixta.

En ejecución de dicha decisión, el Ayuntamiento celebró dos contratos que tuvieron por objeto obtener la asistencia de una empresa para la puesta en explotación del sistema tranviario. La tramitación del segundo de esos expedientes se inició cuando aún no habían concluido los trabajos del anterior, de forma que se contrataron dos asistencias que, dada su conexión, podrían haberse incluido en un único contrato si hubiera existido una adecuada planificación.

En ambos expedientes concurren incidencias e irregularidades; entre otras: la inclusión en el expediente de una pluralidad de prestaciones cuya definición y alcance no se determinó suficientemente, lo que limitaba los principios de transparencia y concurrencia; la falta de precisión y claridad de algunos de los criterios de adjudicación; la insuficiente motivación de los informes de valoración de las ofertas; y la no emisión del acta formal de recepción de los servicios. Además, se preveía una segunda fase en los contratos que debía desarrollarse al inicio de la puesta en explotación comercial del sistema tranviario, que, por causas ajenas al contratista, no tuvo lugar, por lo que tales prestaciones no pudieron ejecutarse en las condiciones convenidas.

El primer contrato se formalizó el 23 de diciembre de 2010, por 151.110,80 euros, IVA incluido, y el segundo, el 13 de agosto de 2012, por un precio de 169.005,50 euros, IVA incluido. Ambos se adjudicaron al mismo contratista.

En la ejecución del primero de los contratos se produjeron demoras. La inactividad durante ciertos periodos de ejecución de la prestación objeto del contrato puso de manifiesto una inadecuada planificación de los plazos que se habían establecido en los pliegos.

El Ayuntamiento concertó con otra empresa un contrato menor para la redacción de un anteproyecto de operación para la explotación del tranvía, por importe de 21.063,00 euros, IVA incluido. No se ha aportado copia del citado anteproyecto o plan de operación. (Subepígrafes II.1.5.1 y II.1.5.3)

La empresa consultora de los dos contratos de servicios elaboró diversos informes en los que puso de manifiesto las deficiencias detectadas en el sistema tranviario, tanto las generales como las detectadas antes y después de las pruebas en blanco.

El 8 de agosto de 2011 se constituyó una comisión, integrada por técnicos del Ayuntamiento y de la COPT, para valorar dichas deficiencias. Con ocasión de la segunda reunión de esta comisión técnica, el Ayuntamiento decidió contratar a la empresa consultora de los dos contratos de servicios anteriormente citados. Su contratación se fundamentó en que la misma había prestado sus servicios al Ayuntamiento en la implantación del sistema tranviario de la ciudad y que había realizado el informe de anomalías y disfuncionalidades que la Junta de Andalucía había tomado como referencia, considerándose, por consiguiente, la más indicada para realizar los trabajos de supervisión.

Se celebraron dos contratos menores por importe cada uno de ellos de 21.181,00, IVA incluido, en los que podría haberse producido un fraccionamiento no justificado, no obstante, de haberse planificado adecuadamente las prestaciones, procedería haber efectuado una contratación única, por el importe conjunto de las mismas, aplicando el procedimiento que correspondiera atendiendo al valor estimado de todas ellas. En ejecución de estos contratos la empresa consultora elaboró diversos informes de seguimiento del estado de subsanación de las incidencias, en los que se iban relacionando las que aún persistían.

Finalmente, el 31 de julio de 2013 la dirección de obra informó favorablemente sobre el estado de las obras del proyecto de construcción del sistema tranviario de Jaén al estimar que se habían resuelto los defectos observados debidos a deficiencias en la ejecución de la

obra, salvo tres aspectos cuya subsanación y verificación había sido imposible. (Subepígrafe II.1.5.4)

15ª. El Ayuntamiento de Jaén y la empresa pública FGC celebraron un Acuerdo de intenciones, que tenía por objeto establecer el marco de colaboración entre ambas entidades con el fin de estudiar, de manera conjunta, las necesidades de apoyo y asistencia que, en materia de explotación tranviaria, precisara el Ayuntamiento y, en su caso, pudieran ser cubiertas por FGC. En el Acuerdo se disponía que los gastos en los que, en su caso, pudiera incurrir FGC durante el periodo de revisión inicial de las instalaciones y el seguimiento de las pruebas hasta el inicio de la operación del tranvía y emisión de dictámenes o informes serían sufragados por la empresa que resultara adjudicataria de un futuro contrato de asistencia técnica que convocara el Ayuntamiento, de forma que los pagos a FGC quedaban sujetos a una futura contratación, asumiendo la entidad local el pago subsidiariamente. En el Acuerdo no se cuantificó el importe a abonar a FGC, comprometiéndose esta entidad a someter al Ayuntamiento una partida alzada estimada a incluir a este fin en el futuro contrato con la empresa de asistencia técnica, lo que no consta se hiciera efectivo.

FGC emitió, al menos, dos informes, uno de inspección técnica del tranvía y otro de costes de explotación. En el primero se pusieron de manifiesto algunas carencias del proceso de planificación de la explotación tranviaria, tales como: la ausencia de definición desde un principio de las hipótesis básicas en un plan de explotación y mantenimiento, la inexistencia de planificación previa de la reordenación de los autobuses urbanos, la falta de información sobre el sistema tarifario y del sistema de ayuda a la explotación, no constando además el nivel de servicio requerido con un respaldo técnico y documental. Además, señalaba el informe que la compra de cinco unidades resultaba excesiva para el servicio que se planteaba ofertar; afirmación esta que fue corroborada en otro informe posterior de la dirección de obra del tranvía. (Subepígrafe II.1.5.3)

16ª. El 3 de mayo de 2011 comenzaron las pruebas en blanco del sistema tranviario. No obstante incluir el contrato para la puesta en explotación del sistema tranviario, entre sus prestaciones, la asistencia al desarrollo de la fase de marcha en vacío, la empresa facturó al Ayuntamiento 58.663,18 euros, IVA incluido, al margen de ese contrato, por servicios prestados con ocasión de las pruebas en blanco. No se tramitó el correspondiente expediente de contratación por los referidos servicios ni consta justificación de por qué no se incluyeron entre las prestaciones de los contratos de asistencia técnica para la explotación del tranvía, llevándose a cabo dos expedientes de reconocimiento extrajudicial de créditos para su abono.

El 19 de mayo de 2011 el servicio fue paralizado por resolución judicial de 18 de mayo de 2011, que resolvía el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la empresa concesionaria del servicio público de transporte realizado por autobuses urbanos en Jaén, por considerar que el transporte tranviario gratuito de viajeros durante dichas pruebas suponía competencia desleal para aquella. A partir del 18 de junio de 2012 y hasta septiembre de ese año, se retomaron las pruebas, esta vez en vacío, del sistema tranviario con objeto de observar las posibles deficiencias técnicas en el mismo. El tranvía no se ha explotado comercialmente. (Epígrafe II.1.5 y Subepígrafe II.1.5.2)

17ª. Ante la imposibilidad de asumir los gastos que generaría la puesta en funcionamiento del tranvía y su explotación debido a su situación económica-financiera, el Ayuntamiento de Jaén adoptó dos acuerdos en relación con el sistema tranviario de la localidad. En el primero, de 19 de julio de 2013, el Pleno municipal aprobó su entrega a la Junta de Andalucía y acordó renunciar a la puesta a disposición que realizó la Consejería de Fomento y Vivienda en abril de 2011 de las infraestructuras e instalaciones del sistema tranviario, incluidas las unidades móviles, así como instar a la Junta para que procediera a renegociar, a la vista de la grave situación financiera del Ayuntamiento, la modificación de las obligaciones estipuladas en el convenio de colaboración firmado el 17 de diciembre de 2008.

En el segundo acuerdo, adoptado el 29 de diciembre de 2014, el Pleno municipal resolvió solicitar a la Junta de Andalucía la declaración del sistema tranviario de Jaén como sistema de transporte metropolitano e instarle a que, en el ejercicio de las competencias que resultaran de dicha declaración, asumiese la gestión y explotación íntegra del mismo.

El 16 de abril de 2014, ante la situación de paralización del sistema tranviario, el Defensor del Pueblo Andaluz emitió una resolución dirigida a la Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía y al Ayuntamiento de Jaén para que adoptaran una decisión acerca de si, a medio plazo, podía ponerse en funcionamiento la infraestructura tranviaria y que, en su caso, se acordasen las condiciones en que ello hubiera de producirse. En el supuesto de que no fuera posible el establecimiento del servicio tranviario, les instó a que, alternativamente, adoptaran medidas para garantizar la conservación y vigilancia de esta infraestructura, así como a que elaboraran un estudio sobre posibles usos alternativos de este espacio público que permitiesen rentabilizarlo, total o parcialmente, sin que dichos usos lo hicieran irreversible. (Subepígrafe II.1.5.5)

18ª. El importe total facturado por los contratos celebrados por FFJA y el Ayuntamiento de Jaén para la construcción, instalación y explotación del tranvía ascendió a un total de 124.865.461,81 euros. De esta cantidad, 117.996.278,26 euros corresponden a lo facturado a FFJA y 6.869.183,55 euros al Ayuntamiento, siendo los gastos de mantenimiento del tranvía cuenta de este último. (Subepígrafe II.1.6)

III.2. CONCLUSIONES RELATIVAS A LA REPERCUSIÓN SOBRE LAS HACIENDAS DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA Y DEL AYUNTAMIENTO DE LOS COMPROMISOS ADQUIRIDOS EN RELACIÓN CON LA IMPLANTACIÓN, PUESTA EN EXPLOTACIÓN Y MANTENIMIENTO DEL TRANVÍA DE JAÉN, ASÍ COMO DE LOS GASTOS DERIVADOS DE SU INACTIVIDAD

19ª. Los costes netos totales de la preparación, implantación, puesta en explotación y mantenimiento del tranvía, hasta el 31 de diciembre de 2014, incluidos aquellos en los que se incurrió durante su inactividad, ascendieron a 128.011.723,76 euros. La financiación correspondió en un 85% -109.310.980,45 euros- a la Consejería de la Junta de Andalucía competente en materia de transporte–COPT, COPV y CFV, sucesivamente-; en un 9% -11.227.489,50- a los entes instrumentales FFJA y AOPJA; y en un 6% -7.473.253,81 euros- al Ayuntamiento de Jaén.

El 88% del coste neto total se refiere al coste por la preparación del proyecto, expropiación de terrenos, obras del sistema tranviario y ejecución de otras actuaciones necesarias para la implantación del tranvía, cuya financiación, de acuerdo con los convenios celebrados entre el Ayuntamiento de Jaén y la Junta de Andalucía, correspondió en su práctica integridad -98%- a esta última.

El 11% de dicho coste resulta de la adquisición por FFJA del material móvil, lo que el Ayuntamiento de Jaén habría de financiar a lo largo de diecisiete años. A 31 de diciembre de 2014 se habían girado facturas al Ayuntamiento, conforme a lo convenido, por el 27% del coste de adquisición de los tranvías.

El 1% restante del coste se refiere, principalmente, a determinadas actuaciones de comunicación, publicidad y propaganda, ejecutadas al margen de los convenios, y que fueron financiadas por FFJA; así como a actuaciones financiadas por el Ayuntamiento relacionadas con la realización de trabajos para la puesta en explotación del tranvía y derivadas del mantenimiento y seguridad del sistema tranviario.

El Ayuntamiento, no tramitó con carácter previo a la suscripción de ninguno de los convenios los oportunos expedientes en los que se evaluara la incidencia económica de su ejecución, como hubiera correspondido. (Subapartado II.2)

Repercusión sobre la Hacienda autonómica

20ª. Las Resoluciones de 30 de octubre de 2007 y de 11 de diciembre de 2008, por las que la COPT formalizó atribuciones genéricas a FFJA para la redacción de los documentos técnicos y para la ejecución de la obra del sistema tranviario de Jaén, estableciendo las actuaciones a desarrollar y su régimen de financiación, no especificaron el presupuesto de la actuación que se atribuía, señalando que resultaba imposible su determinación previa. No obstante, entre uno y once días después de cada encargo, se procedió a la licitación del contrato indicando ya el presupuesto del mismo.

Mediante esta práctica la COPT realizaba el encargo y el ente instrumental aprobaba los expedientes de contratación y seleccionaba las ofertas sin disponerse por 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, así como las propias resoluciones de atribución donde se establecía que se fijara el importe de la actuación.

Adicionalmente, la modificación del contrato de ejecución de obras y la segunda modificación del de dirección de obras se efectuó sin que, con carácter previo, se fiscalizara el gasto y se aprobaran los gastos complementarios precisos, como hubiera resultado preceptivo y según se advirtió por el órgano de intervención, habiéndose requerido en el primero de los casos la convalidación del gasto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía. (Subepígrafe II.2.1.1)

21ª. El coste de redacción de los documentos técnicos y de ejecución de la obra del sistema tranviario de Jaén ascendió a 101.590.780,62 euros. Del mencionado coste, el 99,5% se financió por la COPT y el 0,5% restante, al no contar con atribución expresa de esta, hubo de ser asumido directamente por FFJA.

Al Ayuntamiento le correspondió financiar, conforme a los convenios de colaboración celebrados con la Junta de Andalucía, un 1,8% del coste al que se refiere esta conclusión, en concepto del 50% de la dirección de la obra. Dicho importe supuso para FFJA un ingreso neto equivalente al importe facturado al Ayuntamiento. A la fecha de formulación de las alegaciones por el Consejero de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía, la AOP había reintegrado a la COPT el 33% de dicho ingreso indebido, equivalente al importe efectivamente abonado por el Ayuntamiento hasta ese momento.

También se preveía que serían de cuenta del Ayuntamiento los incrementos de presupuestos de las obras que resultasen de modificaciones al proyecto aprobado solicitadas por aquel, si bien no consta que se le repercutiera, como hubiera procedido, el coste de la modificación del contrato de obras efectuada a su petición; tampoco se dispone de datos sobre la cuantía de tales modificaciones.

En dicho coste total no se incluyen los gastos generales de los entes instrumentales de la Junta de Andalucía, financiados por la Consejería de la que dependían, por importe de 6.067.172,41 euros, equivalentes al 6% del presupuesto de ejecución por contrata de las actuaciones, dentro del margen fijado en la normativa presupuestaria de la Junta de Andalucía. Al haberse incluido en los gastos presupuestarios de cada atribución una parte dedicada a la financiación de los entes instrumentales, la información que ofrece la contabilidad de la comunidad autónoma no refleja fielmente la financiación de estos, ni informa adecuadamente sobre el coste del proyecto, que, además, como se ha indicado, en parte fue financiado directamente por FFJA.

Los gastos asumidos por la COPT se imputaron incorrectamente al capítulo VI, de inversiones reales del presupuesto, pues 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. Asimismo, debería haberse reflejado como transferencia corriente el recargo del 6% para la financiación de la estructura y la operativa de sus entes dependientes. (Epígrafe II.2 y Subepígrafes II.2.1.1, II.2.1.2 y II.2.2.2.)

22ª. Todos los contratos celebrados por FFJA para la redacción de los documentos técnicos y para la ejecución de la obra del tranvía de Jaén fueron liquidados y las prestaciones contratadas y certificadas de conformidad; también se pagó a los contratistas, sin que queden cantidades pendientes de abono.

El periodo medio de pago a los contratistas fue de 207 días desde la expedición de las certificaciones, lo que constituye una importante demora, incumpliéndose el artículo 99.4 del TRLCAP y, con posterioridad, el artículo 200.4 de la LCSP. Esta circunstancia no ha dado lugar hasta la fecha al abono de intereses de demora por tal incumplimiento.

No obstante, la UTE adjudicataria del contrato de obras ha reclamado judicialmente a la AOPJA el abono de intereses de demora por importe de, al menos, 5.302.105,52 euros, sin que a la fecha de redacción del Anteproyecto de Informe -en junio de 2017- se contara con resolución firme. Una vez valorado el riesgo, la AOPJA contabilizó como gastos financieros del ejercicio 2016 un importe equivalente al 48% de los intereses reclamados. Dicha contabilización se realizó indebidamente con posterioridad al ejercicio de devengo del gasto. (Subepígrafe II.2.1.1)

23ª. La entidad instrumental FFJA, y con posterioridad la AOPJA, acreditó 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, pendientes de acreditar y, por tanto, de reconocer presupuestariamente la correspondiente obligación de pago por la Consejería, por 2.672,64 euros, correspondiente al contrato de dirección de obra.

El 67% del importe total certificado se abonó a los contratistas por FFJA y AOPJA con anterioridad a cobrar su importe de la Consejería, como hubiera debido efectuarse. Este tardó, de media, 104 días en abonar las acreditaciones aprobadas, lo que dio lugar a que los entes instrumentales tuvieran que acudir al endeudamiento, concertando líneas de crédito a corto plazo y soportando periódicamente gastos financieros, a lo que no se hubiera dado lugar caso de percibirse previamente de la Consejería su importe.

A la fecha de redacción del Anteproyecto de Informe de Fiscalización, se encontraban pendientes de pago a la AOPJA por la CFV 28.744.400,66 euros ya acreditados, referidos al contrato de ejecución de obras, y que en un 98% debieron haberse imputado al presupuesto del ejercicio 2012, lo que, por falta de crédito presupuestario no se realizó, ni en ese ejercicio ni en posteriores. Esta circunstancia determinó la modificación de la atribución, habiéndose aprobado el 30 de diciembre de 2016 el aplazamiento de su pago, que se hará efectivo en los ejercicios 2019 a 2031, refinanciándose la deuda que la CFV mantiene con la AOPJA por el tranvía de Jaén, que pasará a abonar en 13 anualidades, con una carencia de 7 años desde el ejercicio 2012, en el que estaba previsto el reconocimiento de la obligación, y de 3 años desde el ejercicio 2016, en el que se adoptó la resolución. Hasta el 31 de marzo de 2017, el desfase en los pagos por la CFV de la citada deuda ha supuesto a la AOPJA un coste financiero de 2.914.126,66 euros. (Subepígrafe II.2.1.1)

Repercusión sobre la Hacienda municipal

24ª. Se observa, un retraso generalizado en la fecha legal de aprobación de los presupuestos por el Ayuntamiento de Jaén y de su liquidación, habiéndose prorrogado los de los ejercicios 2009 y 2013 durante los ejercicios 2010 y 2014, respectivamente, en los que no se aprobó

presupuesto. Todas las liquidaciones se aprobaron también fuera del plazo establecido en el artículo 193.5 del TRLRHL.

El Pleno del Ayuntamiento de Jaén aprobó las cuentas generales de los ejercicios fiscalizados, asimismo, con un retraso de entre tres y 55 meses respecto del plazo previsto en el artículo 212.4 del TRLRHL. Esta circunstancia determinó a su vez el incumplimiento del plazo de rendición de las mismas al Tribunal de Cuentas previsto en el artículo 223 del TRLRHL. Las cuentas de los ejercicios 2008 y 2009 no han sido rendidas al Tribunal de Cuentas, incumpliéndose, además, la normativa al no publicarse en el Portal de transparencia municipal las cuentas anuales del Ayuntamiento, ni las de sus organismos autónomos. (Subepígrafe II.2.2.1)

25ª. El Ayuntamiento presentó durante todo el periodo fiscalizado una situación presupuestaria y financiera deficitaria, originada con anterioridad al inicio de las actuaciones preparatorias encaminadas a la construcción y explotación del tranvía de Jaén, así como un elevado endeudamiento. A lo largo de dicho periodo los presupuestos se liquidaron sin cumplir el objetivo de estabilidad presupuestaria, como consecuencia de no haber aprobado los presupuestos en términos de nivelación efectiva y sin que se adoptaran las decisiones oportunas desde el mismo momento en el que comenzó a observarse el desequilibrio, no habiéndose aprobado los planes económico-financiero que hubiese procedido conforme a lo establecido en los arts. 19 a 23 del Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre. Esta circunstancia ha provocado dificultades para atender los pagos de obligaciones firmes, vencidas y exigibles, y ha generado un problema estructural de difícil solución con los mecanismos previstos en el art. 193 del TRLRHL para poder atender los servicios esenciales municipales y al mismo tiempo compaginar la cobertura del déficit y cumplir con el objetivo de estabilidad. Esta situación permite deducir que el Ayuntamiento difícilmente hubiera podido contar con financiación adecuada y suficiente para atender los compromisos que se hubiesen adquirido de haberse iniciado la explotación del tranvía municipal. (Subepígrafe II.2.2.1)

26ª. El coste de las actuaciones realizadas por el Ayuntamiento de Jaén para el traslado de la Policía local, cuyo importe se estimaba en 9.059.800,70 euros en el convenio de colaboración de 17 de diciembre de 2008, ascendió a 5.849.154,59 euros. El reconocimiento de obligaciones por el 15% del coste total de la obra, relacionadas con las modificaciones de los contratos celebrados para la actuación, al haber sido ejecutadas estas sin consignación presupuestaria vulnerando lo preceptuado en el artículo 173.5 del TRLRHL, se realizó al objeto de evitar el enriquecimiento injusto de la Administración. La imputación presupuestaria de otro 8% se llevó a cabo incumpliendo el principio de anualidad presupuestaria previsto en el artículo 176 del TRLRHL, sin que exista constancia de que el crédito se reconociera extrajudicialmente por el Pleno de la corporación municipal.

La totalidad del gasto fue abonada a los contratistas con demora, con una periodicidad media de 351 días desde la recepción de las facturas, incumpliéndose el plazo de pago previsto en el artículo 200.4 de la LCSP. No existe constancia de la existencia de reclamaciones de intereses de demora.

La contabilización de la subvención extraordinaria del 89,98% de la actuación a que se refiere esta conclusión, que conforme a los convenios de colaboración correspondía realizar a la COPT, se efectuó por el Ayuntamiento de Jaén con anterioridad a su efectiva materialización, lo que no se ajustó a los principios contables aplicables y, en especial, al de prudencia.

A la fecha de redacción del Anteproyecto de Informe, casi cinco años después de la fecha en la que se emitió la última certificación de obra, no se había realizado la liquidación final de la subvención, como hubiera procedido.

La COPT había abonado al Ayuntamiento en concepto de subvención el 86,75% del gasto total de las actuaciones realizadas por este, lo que supone un 3,23% menos de lo previsto en los convenios de colaboración.

No obstante contar con esta financiación afectada, gastos de la actuación de traslado de la policía local representativos del 48% del importe total fueron atendidos con los mecanismos extraordinarios de pago a proveedores, lo que supuso una indebida duplicidad en las fuentes de financiación de la misma.

El convenio del que resultaba la subvención preveía que la justificación de esta se realizaría con anterioridad a la finalización del ejercicio 2010, lo que no tuvo lugar, sin que se haya aportado documentación que permita acreditar que dicho plazo fuera prorrogado. En octubre de 2015 la CFV solicitó al Ayuntamiento la remisión de la documentación justificativa del importe pendiente de justificar y, en abril de 2017, adicionalmente, determinada documentación necesaria para justificar la aplicación de los fondos subvencionados al cumplimiento de su finalidad y regularizar la subvención otorgada. El Ayuntamiento facilitó a la CFV la información solicitada estando, a la fecha de redacción del Anteproyecto de Informe, en fase de revisión la remitida atendiendo a la segunda petición.

El presupuesto de las actuaciones subvencionadas fue superado en 3.503.935,23 euros en relación con las concretas actuaciones que fueron finalmente ejecutadas, sin que, por otra parte, se llegara a construir un nuevo edificio para la policía local, como estaba previsto; actuación que se presupuestaba en 6.714.580,64. No existe constancia de que esta circunstancia se comunicara a la COPT, como entidad concedente de la subvención, ni que en consecuencia llegara a revisarse el presupuesto que determinó el importe de la subvención, como hubiera procedido.

Además, de las comprobaciones realizadas por el Tribunal de Cuentas, ha resultado que el 9% de los gastos -549.730,27 euros– se relacionaban con actuaciones no destinadas al cumplimiento de la finalidad de la subvención. Este importe, en atención al coeficiente de financiación de la actuación por la COPT y a las cantidades efectivamente abonadas por esta hasta la fecha de redacción del Anteproyecto de Informe de Fiscalización, determinaría un exceso de subvención percibida por el Ayuntamiento de 305.805,62 euros que, en su caso, habría de reintegrarse. (Subepígrafe II.2.2.2)

27ª. La obligación del Ayuntamiento de financiar el 50% de la dirección de las obras, prevista en el convenio de 17 de diciembre de 2008, ascendió a 1.813.068,72 euros. La AOPJA exigió su cumplimiento sin ajustarse a las previsiones que en cuanto a condiciones de pago preveía expresamente el convenio.

Por otra parte, en virtud de la adenda al convenio de colaboración, de 20 de mayo de 2010, al Ayuntamiento le correspondía abonar a la AOPJA, desde el momento de la puesta a disposición de aquel de las unidades tranviarias, un importe equivalente a las cuotas de arrendamiento con opción de compra previstas en la oferta adjudicataria en el contrato de suministro del material móvil. Dicho importe, llevaba implícita una carga financiera total de 3.586.640,00 euros, sin IVA, que corresponderá financiar al Ayuntamiento en los diecisiete años que se preveía durase el arrendamiento financiero, aun cuando no ha sido un gasto para la AOPJA al haber ejercitado la opción de compra del material móvil en el momento inicial. Por este concepto, durante el periodo fiscalizado la AOPJA exigió al Ayuntamiento el pago de 3.836.179,20 euros, de los que se estima que el 38,7% correspondía al coste implícito de las cuotas de arrendamiento.

Las obligaciones por aportaciones del Ayuntamiento a FFJA por el 50% de la dirección de obra del sistema tranviario y por la puesta a disposición del material móvil, ante su impago, le fueron exigidas por la Junta de Andalucía, sin esperar a la finalización del plazo de cinco años previsto en el convenio, por procedimiento de apremio aun cuando no gozaban de la

naturaleza de ingresos de derecho público, lo que no procedía. Tras su fraccionamiento, el pago del principal, junto a 578.388,27 euros en concepto de intereses de demora, y 881.762,01 euros en el de recargo de apremio, se realizará en el periodo 2014-2020.

A la fecha de redacción del Anteproyecto de Fiscalización, el Ayuntamiento no había abonado ninguno de los plazos con ocasión de su vencimiento, habiéndose acordado de oficio la compensación con la participación de la entidad local en los tributos de la comunidad autónoma de deudas por importes de 2.518.958,56 euros en concepto de principal, de 260.040,74 euros por de intereses de demora y de 537.809,93 euros en concepto de recargos. El importe del principal satisfecho por compensación se transfirió a la AOPJA.

Salvo una de las facturas relacionadas con la puesta a disposición del material móvil, que fue contabilizada e imputada al presupuesto tras su reconocimiento extrajudicial por el Pleno del Ayuntamiento, no se reflejó contablemente durante el periodo fiscalizado, como hubiera procedido, el gasto devengado anualmente, su fraccionamiento y posterior abono de las deudas por compensación, no informando la contabilidad de la entidad suficientemente sobre el gasto incurrido y el pendiente de pago, y quedando sobrevalorado el importe de los derechos pendientes de cobro en concepto de participación en los tributos de la comunidad autónoma.

En noviembre de 2016, el importe de las referidas aportaciones del Ayuntamiento se reflejó contablemente en un concepto no presupuestario de pagos pendientes de aplicación presupuestaria. De este modo se mejora la información contable, si bien de forma parcial, al seguir sin informar sobre las deudas fraccionadas, y encontrándose, a la fecha de redacción del Anteproyecto de Informe de Fiscalización, pendiente de regularizar la imputación presupuestaria del gasto generado. (Subepígrafe II.2.2.2)

28ª. El Ayuntamiento efectuó gastos por la realización de trabajos para la puesta en explotación del tranvía, así como derivados del mantenimiento y seguridad del sistema tranviario, que, hasta el 31 de diciembre de 2014, ascendieron a 1.049.078,96 euros. El 84% de estos gastos se devengaron con posterioridad a la declaración de la suspensión del tranvía por orden judicial de 20 de mayo de 2011.

El 22% del importe total fue imputado a presupuestos de ejercicios posteriores a los de su vencimiento, incumpliendo con ello el principio de anualidad presupuestaria, siendo precisa la aprobación extrajudicial de crédito por el Pleno de la entidad. Por su parte, el 6% de los gastos fue reconocido en ejecución de sentencias judiciales, en las que, además, se condenó al Ayuntamiento a abonar intereses y costas, que ascendieron a 2.942,01 y 3.316,00 euros, respectivamente, si bien, en relación con una de las sentencias no llegó a abonarse importe alguno al no haberse instado su ejecución por los demandantes.

A la fecha de redacción del Anteproyecto de Informe de Fiscalización, el 19% de estos gastos se encontraba pendiente de pago, correspondiendo todos ellos a obligaciones reconocidas en el ejercicio 2015. Se observa una importante demora en los pagos, transcurriendo de media 538 días desde la recepción de las facturas, no ajustándose a lo previsto en el artículo 200.4 de la LCSP y, con posterioridad, en el artículo 216.4 del TRLCSP.

Esta circunstancia no ha determinado el abono de intereses de demora. Únicamente se reconocieron obligaciones por este concepto, por importe de 17.743,15 euros, en ejecución de resoluciones judiciales dictadas en diversos recursos presentados por el adjudicatario del contrato de seguridad y vigilancia del servicio tranviario de Jaén prestado durante el periodo comprendido entre el 20 de marzo de 2012 y 31 de enero de 2013, habiéndose procedido al abono de costas por importe de 4.570,60 euros. (Subepígrafe II.2.2.2)

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, puesta en funcionamiento y mantenimiento del tranvía de Jaén; así como de la repercusión sobre las haciendas del Ayuntamiento de Jaén y de la Junta de Andalucía de las actuaciones llevadas a cabo por estas Administraciones para la puesta en marcha de aquél; así como de los gastos derivados de su inactividad; todo ello 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 y de estabilidad presupuestaria.

   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 Jaén, 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. Habrían de evaluarse, igualmente, la sostenibilidad del servicio y la racionalidad del gasto que genere, así como su impacto sobre la Hacienda pública, tomando en consideración, especialmente, la situación de desequilibrio financiero de la Hacienda municipal.

2. Los pliegos de cláusulas administrativas particulares deberían establecer criterios de adjudicación ajustados al objeto del contrato y definirlos 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, a su vez, 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. La Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía debería realizar estimaciones realistas que permitan asegurar la existencia de crédito adecuado y suficiente para el reconocimiento de obligaciones derivadas de compromisos presupuestarios adquiridos en ejercicios previos con sus entidades instrumentales, en particular, por la ejecución de actuaciones de la competencia de la Consejería que esta les encargue.

8. La Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía debería realizar la liquidación final de la subvención extraordinaria al Ayuntamiento de Jaén para el traslado de la policía local, tras la comprobación de su adecuada justificación y aplicación de las cantidades recibidas a los fines para los que la subvención fue concedida, determinando el abono o reintegro, en su caso, de las cantidades que proceda.

9. 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.

10. El Ayuntamiento habría de realizar estimaciones presupuestarias que permitan asegurar la adquisición de compromisos previa existencia de crédito presupuestario adecuado y suficiente, y que eviten la necesidad de acudir para el reconocimiento y pago de obligaciones al procedimiento excepcional de reconocimiento extrajudicial de crédito o a su reconocimiento por vía judicial.

11. Deberían adoptarse por el Ayuntamiento las medidas necesarias para que se impute presupuestariamente el gasto generado por el 50% de la dirección de obra del sistema tranviario y por la puesta a disposición del material móvil, así como para reflejar en sus cuentas las deudas fraccionadas.

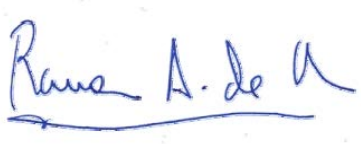
12. Tanto el Ayuntamiento de Jaén, como la Consejería de Fomento y Vivienda y la Agencia de Obras Públicas de la Junta de Andalucía, habrían de disponer mecanismos y protocolos de actuación que aseguren el pago en plazo de sus obligaciones, evitando que se generen intereses de demora.

13. La Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía, la Agencia de Obras Públicas de la Junta de Andalucía y el Ayuntamiento de Jaén deberían revisar sus relaciones financieras

mutuas por la construcción, instalación, puesta en explotación y mantenimiento del tranvía de Jaén, determinando las cantidades pendientes de pago, así como también las indebidamente abonadas por cada uno de ellos, adoptando las medidas necesarias para proceder a su regularización.

Madrid, 30 de noviembre de 2017

EL PRESIDENTE



Ramón Álvarez de Miranda García

ALEGACIONES FORMULADAS

TRIBUNAL DE CUENTAS

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 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

4. 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

5. 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

6. Alegaciones formuladas por el Alcalde del Ayuntamiento de Jaén

7. Alegaciones formuladas por el que fuera Alcalde del Ayuntamiento de Jaén en el periodo junio de 2011 a noviembre de 2015

8. Alegaciones formuladas por la que fuera Alcaldesa del Ayuntamiento de Jaén en el periodo julio de 2007 a junio de 2011

9. Alegaciones formuladas por el Presidente de Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya (FGC)

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
El Consejero

SALIDA
JUNTA DE ANDALUCIA
CONSEJERÍA DE FOMENTO Y VIVIENDA
27 SET. 2017
Registro General Consejero
8969 1
Sevilla

Sra. Dña. María José de la Fuente y de la Calle
Consejera del Tribunal de Cuentas

Sevilla, 27 de septiembre de 2017

Estimada Consejera:

En contestación a su escrito de 27 de julio de 2017, mediante el cual remitía el "Anteproyecto de Informe de Fiscalización del desarrollo, mantenimiento y gestión del tranvía de Jaén", se remiten las alegaciones correspondientes así como los anexos con la documentación referenciada, parte de ella en soporte digital.

Un cordial saludo,

Fdo:: Felipe López García

Código:	BY574947SSRQK2PccuP0jjeArVSRlw	Fecha	27/09/2017
Firmado Por	FELIPE LOPEZ GARCIA		
Url De Verificación	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/	Página	1/1

ALEGACIONES AL ANTEPROYECTO DE INFORME

ALEGACION Nº 1

Nº PÁGINA	**81**

TEXTO QUE SE ALEGA	

III.1 Conclusiones relativas a los contratos para la construcción, instalación y explotación del Sistema Tranviario de Jaén.

Planificación del tranvía

1ª No consta la existencia de antecedentes ni la realización de estudios previos, por la Junta de Andalucía ni el Ayuntamiento de Jaén, sobre las necesidades de transporte colectivo de viajeros en el municipio de Jaén dirigidos a valorar la posible implantación en este de un tranvía. Tampoco se realizaron informes en los que se comparara el transporte tranviario con otros medios alternativos con distinta incidencia, viabilidad económico-financiera e impacto en la Hacienda pública. Ello pone de manifiesto que no se llevó a cabo planificación alguna para el desarrollo de la iniciativa.

La primera actuación de la que tiene conocimiento este Tribunal de Cuentas en relación con el referido tranvía se corresponde con la Resolución de 30 de octubre de 2007, por la que la Consejería de la Junta de Andalucía de Obras Públicas y Transportes (COPT) atribuyó a Ferrocarriles de la Junta de Andalucía (FFJA) el desarrollo de las acciones necesarias para el estudio del trazado y proyecto de construcción de dicho tranvía. En ejecución de esta resolución, FFJA inició la tramitación del expediente para la redacción del proyecto constructivo y el estudio de alternativas, estando entre las prestaciones que constituían su objeto, precisamente, la elaboración de un estudio de demanda y alternativas, además de un estudio de viabilidad. Por consiguiente, los estudios que se efectuaron sobre el sistema tranviario se llevaron a cabo cuando la decisión sobre el establecimiento del mismo y la ejecución de la obra ya se había adoptado, por lo que no constituyeron instrumentos de análisis y planificación ni fundamentaron la implantación del nuevo servicio de transporte.

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 la selección de los mismos se realice motivadamente y se fundamente, de forma razonada, en función de un análisis de alternativas existentes, de modo que pueda evaluarse aquella que sea más favorable y viable, lo que no tuvo lugar en el caso de la implantación del tranvía de Jaén, con las consecuencias ulteriores que esto conllevó. Ello resulta especialmente relevante tratándose de un municipio que, desde que se iniciaron las actuaciones encaminadas a la construcción del tranvía y durante todo el periodo fiscalizado, careció de recursos suficientes para atender sus deudas vencidas y exigibles y que presentó una situación financiera deficitaria. (Subepígrafes II.1.1.1 y II.2.2.1)

ALEGACIÓN	

De partida, distamos de la apreciación del Tribunal de Cuentas, dicho sea con el mayor de los respetos, en dos cuestiones esenciales. En primer lugar, es necesario conocer que la actuación de la Consejería de Obras Públicas y Transportes se debió a una solicitud del Ayuntamiento de Jaén al requerir la colaboración autonómica en la creación de un servicio de transporte municipal por tranvía. Junto a ello, también se ha de saber que ante tal solicitud, la citada Consejería actuó en función de unos antecedentes -estudios y planificación sectorial- que incidían en la apuesta a nivel andaluz por el desarrollo de medios de transporte sostenibles medioambientalmente, con independencia de que la titularidad de los mismos fuera autonómica (por su declaración como metropolitanos) o estrictamente municipal, por carecer de los requisitos técnicos que determinan este carácter. Por consiguiente, no se trató en el caso del tranvía de Jaén de una decisión nacida en la Junta de Andalucía, sino en el Ayuntamiento de Jaén; y no se trató de una decisión aislada, sino de la plasmación de una política generalizada a favor de medios de transporte sostenibles.

En efecto, en el caso analizado por el Tribunal de Cuentas en esta actuación, fue el Ayuntamiento de Jaén -como se recoge en la estipulación primera del convenio suscrito el 17 de diciembre de 2008- el que ñ*habiendo decidido*ò la implantación de un sistema tranviario en la ciudad, persiguió la colaboración de la Administración Autonómica en su ejecución. De esta petición municipal hay constancia incluso en el Diario Oficial de Sesiones del Parlamento de Andalucía: en la comparecencia de la Consejera de Obras Públicas y Transportes ante la Comisión de Infraestructuras del Parlamento de Andalucía, que tuvo lugar el 12 de septiembre de 2007, a fin de informar sobre la situación actual de las infraestructuras de transportes en las grandes aglomeraciones urbanas de Andalucía, se señaló por parte de la Consejera (pág. 7929 DOPA) que : ñ*En el área metropolitana de Jaén* (é) *el nuevo equipo de gobierno ha solicitado de la Junta de Andalucía el mismo convenio que tenemos con Sevilla, y que hemos ofrecido a otras capitales, para la puesta en marcha del tranvía de la ciudad de Jaén*ò. El convenio al que hace alusión la entonces Consejera, se basaba, al igual que el que se ofreció a Jaén, en que la obra de infraestructura corría a cargo de la Administración Autonómica mientras que el material móvil y la explotación del servicio sería por cuenta de la Corporación Local en tanto su trayecto transcurría íntegramente por el término municipal. Y es que, con anterioridad al convenio de 17 de diciembre de 2008, se había suscrito por la Consejería de Obras Públicas y Transportes y el Ayuntamiento de Jaén el de 12 de enero del mismo año donde, tanto su antecedente segundo como la estipulación tercera del mismo, se deja claro que la participación de la Junta obedecía a una ñ*petición del Ayuntamiento*ò. En realidad, la intención inicial de la Consejería era aplicar el mismo modelo que en Sevilla; fue a petición expresa del Ayuntamiento de Jaén por lo que se introdujeron modificaciones hasta llegar al texto final sobre el que se pronuncia el Tribunal de Cuentas.

Esto pone de manifiesto, ya de entrada, la diferente posición competencial de ambas Administraciones actuantes. Al no superar el recorrido del tranvía los límites del casco urbano de Jaén, las competencias sobre este modo de transporte pertenecen al Ayuntamiento y no a la Junta de Andalucía. Por esta misma razón, por su vocación estrictamente urbana, la Administración autonómica no ha declarado de interés metropolitano el tranvía de Jaén, como sin duda conoce el Tribunal de Cuentas. Ello sin perjuicio de que el citado tranvía pueda adquirir una funcionalidad de corte

metropolitano al integrarse en el Consorcio de Transportes del Área Metropolitana de Jaén y por tanto, al participar en una red de transportes de tal ámbito.

Nos encontramos con un esquema competencial que distingue claramente entre la titularidad municipal del servicio de transporte y la competencia con que actúa la Junta de Andalucía, que no es otra que coadyuvar a la implantación de medios de transporte sostenibles medioambientalmente. Este reparto de responsabilidades en función de las respectivas competencias, también queda plasmado en el último párrafo de la estipulación quinta del mencionado convenio de 17 de diciembre de 2008, según el cual, en caso de resolución del convenio por causas imputables al Ayuntamiento, éste deberá devolver a la Junta de Andalucía la inversión realizada más los daños y perjuicios sufridos.

La Junta de Andalucía decidió apoyar esta iniciativa municipal de manera similar a la de otras actuaciones anteriores, como era el caso del tranvía de Sevilla. Tal decisión tuvo por finalidad materializar el principio de igualdad de oportunidades recogido en la Constitución Española y en el Estatuto de Autonomía para Andalucía (ante el deber de propiciar que todos los andaluces puedan disfrutar de un medio de transporte medioambientalmente sostenible), siendo coincidente el interés y el objetivo de la implantación de un tranvía por el Ayuntamiento de Jaén con los objetivos previstos en la planificación de transportes (según veremos después) y en ejercicio de las competencias autonómicas de colaboración y auxilio a las Corporaciones Locales.

La decisión de la Junta de Andalucía de potenciar sistemas de transporte público que contribuyan a los objetivos de reducción de emisiones de CO2 y faciliten la movilidad urbana y la construcción de entornos urbanos más saludables, está basada en múltiples documentos internacionales, nacionales y autonómicos y se ajusta perfectamente a la singularidad de la ciudad de Jaén: según la Organización Mundial de la Salud, las ciudades españolas más contaminadas por PM-10 son Zaragoza y Sevilla, con 45 microgramos/m3, Granada (40 mgr/m3) Torrejón de Ardoz (39 mgr/m3), Albacete (33 mgr/m3) y Jaén, Cádiz y Málaga (32 mgr/m3).

En el sentido indicado, cabe citar la Comunicación sobre una Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano (2006), donde la Comisión Europea indica que ñ*los retos medioambientales a que se enfrentan las ciudades tienen importantes repercusiones en la salud y en la calidad de vida de sus habitantes, pero también en el rendimiento económico de las ciudades mismas* (é) *El transporte urbano, tan fundamental para el ciudadano y la actividad económica, tiene consecuencias directas en la contaminación atmosférica y acústica, la congestión y las emisiones de CO2. La adopción y aplicación de planes de transporte urbano es obligatoria en algunos Estados miembros, en algunas de cuyas ciudades se han adoptado planes voluntarios para mejorar la calidad de vida o para adecuarse a las normas comunitarias de protección de la salud humana (es el caso de la calidad del aire)***ò**.

También en esta senda, el Consejo de Ministros, con fecha de 2 de noviembre de 2007, aprobó la Estrategia Española de Cambio Climático y Energía Limpia, cuyos principales objetivos en el sector de transporte urbano son los siguientes:

- Proveer una mayor integración de la planificación territorial y urbanística con la de transportes, desarrollando los mecanismos de coordinación y cooperación administrativa, especialmente en los ámbitos urbanos.

- Re-equilibrar el actual reparto modal, potenciando los modos más sostenibles como el ferrocarril, el autobús y el transporte marítimo en los ámbitos internacional e interurbano y el transporte colectivo (autobús/ferrocarril/metro/tranvía de superficie) y los modos no motorizados en el urbano.
- Reducir las emisiones específicas -por unidad transportada- de gases de efecto invernadero y otros contaminantes, así como las absolutas cuando sea necesario para el cumplimiento de los compromisos internacionales -Protocolo de Kioto o planes nacionales de asignación de derechos de emisión- o de los objetivos de calidad del aire en entornos urbanos.

Por su parte, el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (aprobado por Decreto 206/2006, de 28 de noviembre) incluye a la ciudad de Jaén en el sistema polinuclear de centros regionales en tanto -al igual que Almería, Huelva y Córdoba- como áreas urbanas que presentan síntomas evidentes de conformar estructuras metropolitanas (pág. 27). Entre las medidas que se recogen en el Programa Andaluz de Ciudades para los centros regionales, se incluye la creación de ñ*un sistema integrado de infraestructuras y servicios de transporte en cada centro regional que garantice una adecuada accesibilidad al territorio y favorezca la intermodalidad y la potenciación de los servicios públicos. Dichos sistemas se conformarán a través de la elaboración de planes intermodales de transporte metropolitano y de los instrumentos adecuados para su gestión (consorcios metropolitanos de transportes), en la perspectiva de su integración en una red regional*ò.

Es congruente con todo ello que la Ley 2/2003, de 12 de mayo, de Ordenación de los transportes urbanos y metropolitanos de viajeros de Andalucía, consciente de la necesidad de conseguir un transporte público de viajeros más sostenible, apueste por la creación de modelos consorciales respetuosos, por su configuración y funcionalidad, con la autonomía local, consiguiendo de esta manera un avance considerable en la participación de las Corporaciones Locales en la gestión de los intereses públicos de su competencia. De esta manera, comienza a germinar una red de consorcios metropolitanos de transporte en toda Andalucía que tiene por objetivo contribuir a la consolidación de un modelo de transporte urbano y metropolitano más sostenible, medioambiental y económicamente. Cada uno de estos consorcios -con semejantes en otras Comunidades Autónomas- tienen una importante presencia de la Administración Autonómica (45%), lo que permite rebajar la aportación de las distintas Corporaciones locales al tradicional déficit del transporte público, en beneficio de las haciendas municipales. Con este objetivo se constituyó el Consorcio Metropolitano de Transportes de Jaén, cuyos estatutos se publicaron en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía el día 30 de enero de 2008.

Finalmente, este conjunto de políticas se sustancian -como adelantábamos- en el Plan de Infraestructuras de Andalucía (PISTA 2007/13), aprobado por Decreto 457/2008, de 16 de septiembre. El PISTA es un Plan previsto en el programa de actuaciones del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía y fue formulado como un plan de incidencia en la ordenación del territorio con los efectos previstos en la Ley 1/1994 de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía lo que garantiza la sintonía en objetivos y estrategias de ambos planes. Eran objetivos del PISTA para con los centros regionales:

- La construcción de un sistema intermodal de transporte de carácter metropolitano que mejorara la competitividad de estos espacios y garantizara su sostenibilidad.
- Coordinar la creación de nuevas infraestructuras con las determinaciones de los planes de ordenación del territorio, evitando la inducción de modelos de crecimiento difusos y monofuncionales que hagan peligrar la sostenibilidad de los centros regionales.
- Incrementar la participación del transporte público en los repartos modales metropolitanos, ampliando la oferta de transporte ferroviario (servicios de cercanías, metros y tranvías), implantando plataformas reservadas para el transporte público en la red viaria y, en su caso, introduciendo o consolidando servicios marítimos en los centros regionales litorales.
- Reforzar la intermodalidad del transporte metropolitano a partir de la construcción de plataformas reservadas para transporte público y de intercambiadores multimodales (autobús, ferrocarril, aeropuertos y puertos).

Asimismo, el PISTA recoge entre sus medidas para conseguir estos objetivos el apoyo a la creación de redes de tranvías urbanos en los ámbitos de Sevilla, Jaén, Jerez de la Frontera y Córdoba. En ejecución de tal directriz, la Consejería de Obras Públicas y Transportes aprobó una serie de Resoluciones de encomienda a Ferrocarriles de Andalucía de todas las actuaciones necesarias para:

- La consultoría y asistencia de redacción del estudio de trazado y proyecto de construcción del sistema tranviario de Jerez de la Frontera (de 26 de marzo de 2008).
- Redacción del proyecto de trazado (con estudio de alternativas) y proyecto de construcción para las conexiones del tren-tranvía por el nuevo acceso a Cádiz-tercer acceso (29 de septiembre de 2008).
- Redacción del Estudio de trazado y proyecto de construcción del sistema tranviario entre Los Palacios y Dos Hermanas (26 de marzo de 2008).
- Ejecución de las obras de implantación de un tranvía entre Vélez Málaga y Torre del Mar, 2ª fase (de 16 de diciembre de 2005).
- Obras de construcción de la infraestructura y superestrucura del tranvía de Alcalá de Guadaira, tramo Parque Tecnológico (de 14 de diciembre de 2007)
- Estudio de trazado y proyecto de construcción del sistema tranviario de Córdoba (de 11 de noviembre de 2008).
- Estudio informativo del sistema tranviario metropolitano del campo de Gibraltar (de 2 de febrero de 2010).
- Estudio informativo y proyecto básico (con realización de campaña geotécnica) del sistema tranviario de Almería (de 22 de septiembre de 2008)

Es de destacar que el PISTA fue debatido en la Mesa de Infraestructuras y Transportes prevista en el VI Acuerdo de Concertación Social de Andalucía y remitido a la Administración General del Estado, a las Diputaciones Provinciales de Andalucía y distintas Administraciones y Entidades Públicas afectadas por en razón de materia, en el trámite de audiencia establecido en su decreto de formulación. Con ello se pone de manifiesto que el PISTA y por tanto las propuestas en él contenidas, fueron fruto del debate y de las aportaciones recibidas por otras Administraciones y los agentes económicos y sociales de Andalucía.

En este ámbito de planificación se inserta esta operación de colaboración de la Consejería de Obras Públicas y Transportes con el Ayuntamiento de Jaén, Corporación que -en el ejercicio de su propia competencia y tras conocer precedentes (tranvía metrocentro de Sevilla)- quiso apostar por modernizar su ciudad, mejorar el entrono urbano de su municipio y la calidad de vida de sus ciudadanos mediante un sistema de transporte público moderno y mucho menos contaminante que los actuales. De manera paralela, con el apoyo a la creación de un transporte urbano tranviario la Consejería de Obras Públicas y Transportes puso de manifiesto su objetivo en materia de infraestructuras del transporte del fomento del ahorro energético, minoración de los impactos sobre el medioambiente y una disminución de la accidentalidad. Sistema de transporte que, de haberse puesto en funcionamiento por el Ayuntamiento como Administración competente y titular del servicio público, se hubiera integrado en el Consorcio Metropolitano de Transportes, con todas las ventajas que supone tanto los vecinos de Jaén y del resto de municipios consorciados, como para el erario municipal.

ALEGACION Nº 2

Nº PÁGINA	**81 a 82**

TEXTO QUE SE ALEGA

III.1 Conclusiones relativas a los contratos para la construcción, instalación y explotación del Sistema Tranviario de Jaén.

Planificación del tranvía

2ª La COPT y el Ayuntamiento suscribieron, sucesivamente, dos convenios, una adenda y un protocolo de colaboración, en los que se fueron concretando los compromisos ‚en ocasiones, modificando las condiciones que en cada uno de ellos se habían acordado‚ que asumían para la construcción, mantenimiento y explotación del tranvía de Jaén.

De acuerdo con estos convenios, la Junta de Andalucía se comprometió, entre otros extremos, a ejecutar y financiar las obras de la infraestructura tranviaria, indicándose que, una vez finalizadas, serían entregadas al Ayuntamiento; también debía la Junta otorgar una subvención excepcional a aquel para la ejecución de los talleres y cocheras y el traslado de la sede de la policía local de Jaén, por importe de 8.152.200 euros, lo que representaba un 89,98% del presupuesto total de la inversión prevista por tales conceptos, así como subrogarse en las obligaciones económicas resultantes del contrato de suministro del material móvil cuya licitación había llevado a cabo la entidad local. El Ayuntamiento de Jaén, por su parte, se obligó a financiar los incrementos de presupuestos de las obras que resultaran de modificaciones al proyecto que se realizaran a su solicitud, así como al mantenimiento y conservación de las infraestructuras y a la explotación del servicio; también había de satisfacer a FFJA la cantidad de 76.160 euros, IVA excluido, al mes, equivalente a las cuotas de arrendamiento previstas en la oferta

adjudicataria, así como a suscribir el contrato de mantenimiento. La dirección de obras se financiaría al 50%.

Tanto en el convenio de 12 de enero de 2008 como en los sucesivos suscritos, se aludía al propósito de ambas Administraciones de potenciar el uso del transporte público en la ciudad de Jaén como elemento clave para conseguir que los ciudadanos disfrutasen del más alto grado de movilidad, de un modo eficaz y sostenible, así como a la participación de la Junta para apoyar al desarrollo de sistemas de transportes metropolitanos y sostenibles. Sin embargo, ni en dichos convenios ni en ningún otro acuerdo o informe quedó suficientemente motivado, como hubiera procedido, por qué la Junta de Andalucía participaba y financiaba de forma completa la obra tranviaria de Jaén, siendo así que la misma no fue declarada de interés metropolitano y que estaba destinada a la ejecución de un servicio de competencia municipal de prestación obligatoria, que tenía un ámbito territorial también exclusivamente municipal y que una vez finalizada se entregaría sin contraprestación al Ayuntamiento. (Subepígrafe II.1.1.2)

ALEGACIÓN	

No puede cuestionarse la posibilidad de que por la Junta de Andalucía y el ayuntamiento de Jaén se acordase la financiación autonómica de una infraestructura de transporte municipal por tranvía. Y ello por razones que entroncan con el análisis de la legalidad de la actuación de colaboración interadministrativa considerada en abstracto y con la concreta motivación de por qué se consideró de interés general la firma del conjunto de convenios de colaboración con el Ayuntamiento de Jaén en este sentido.

Por lo que respecta al primero de dichos aspectos, se debe conocer que las relaciones interadministrativas, a la fecha de los diferentes convenios celebrados entre la Consejería de Obras Públicas y Transportes y el Ayuntamiento de Jaén, se encuadraban en un marco definido por los arts. 55 y 57 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local. Según el art. 55, ñ*para la efectividad de la coordinación y 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*òé Por su parte, el art. 57, disponía que ñ*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*ò.

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 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 de los aspectos a tener en cuenta, convendremos en que los convenios firmados entre la Consejería de Obras Públicas y Transportes y el Ayuntamiento de Jaén 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 estaba planificando la ejecución de sistemas de Metro y Tranvía en las diferentes aglomeraciones de la Comunidad autónoma. Como se indicó en la alegación precedente, la actuación concreta del tranvía de Jaén viene justificada por varias razones: en primer lugar la propia demanda realizada desde el municipio a la Consejería.

En segundo lugar, repetimos que la consideración de la actuación como proyecto inserto en la planificación sectorial (PISTA) de apoyo a la creación de redes de tranvías urbanos, la Consejería firmó un acuerdo con el Ayuntamiento de Jaén en el que asumía los costes de construcción de la infraestructura del sistema de transporte urbano que, una vez finalizado, sería entregado al Ayuntamiento para su gestión conjunta con el resto de transporte público de la población (la red autobuses urbanos). Por el Convenio, la Consejería aportaría la parte económica de la construcción y su experiencia en el desarrollo de proyectos y construcción de infraestructuras, y el Ayuntamiento, la parte económica de explotación, su conocimiento de las necesidades de la ciudad en materia de transportes y la gestión del sistema de transporte público existente (competencia municipal) al que habría que añadir, una vez construido, la nueva línea tranviaria.

Finalmente -en tercer lugar- por la integración de dicho sistema en la red de transportes gestionadas por el Consorcio Metropolitano de Transportes de Jaén, como se ha expuesto ampliamente en la alegación precedente.

En suma, sí existían documentos de planificación territorial que motivaron la suscripción de los convenios cuestionados por el Tribunal de Cuentas y sí existía un marco normativo que definía claramente las competencias que cada Administración actuante ejercía para el desarrollo y ejecución de los mismos.

ALEGACION Nº 3

Nº PÁGINA	**82**

TEXTO QUE SE ALEGA

III.1 Conclusiones relativas a los contratos para la construcción, instalación y explotación del Sistema Tranviario de Jaén.

Construcción e instalación del tranvía

3ª La gestión de las actuaciones necesarias para la construcción e instalación del tranvía se atribuyó por la COPT a FFJA, en atención a sus competencias. FFJA, a su vez, fue contratando con terceros la ejecución de los trabajos.

Siendo el objeto de FFJA la realización de actuaciones competencia de la COPT, resulta cuestionable que dicho ente instrumental acudiera sistemáticamente, en lo que se refiere a los trabajos del tranvía, a la contratación externa para el

cumplimiento de las actuaciones que tenían atribuidas, no realizándolas por sí mismo, generando con ello 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. (Subepígrafe II.1.2.1)

ALEGACIÓN	

La normativa vigente en el momento de la celebración de los convenios de colaboración entre la Consejería de Obras Públicas y Transportes y el Ayuntamiento de Jaén recogía ampliamente la posible actuación de los poderes públicos a través de sus entidades instrumentales.

Según el art. 2 de la Ley 47/2003, de 25 de noviembre, General Presupuestaria, ñ*a los efectos de esta ley forman parte del sector público estatal: c) Las entidades públicas empresariales, dependientes de la Administración General del Estado, o de cualesquiera organismos públicos vinculados o dependientes de ella*ò. 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: ñ*son empresas de la Junta de Andalucía, a los efectos de esta Ley: b) Las entidades de derecho público con personalidad jurídica que por Ley hayan de ajustar sus actividades al ordenamiento Jurídico privado.* (é)*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*ò.

Por lo tanto, la potestad de autoorganización empleada con la creación de entidades instrumentales, en el año 2008 y siguientes 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 ï 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, la creación de una entidad de Derecho Público como Ferrocarriles de la Junta de Andalucía (FFJA) iba dirigida (Ley 2/2003, de 12 de mayo, de Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros en Andalucía) a estos fines instrumentales, (art. 30): ñ*Son fines generales del Ente servir como instrumento para el desarrollo de las políticas del Consejo de gobierno en materia de ferrocarriles y transportes ferroviarios. De acuerdo con estos fines, el Ente Público de Gestión de Ferrocarriles Andaluces ejercerá y desarrollará las competencias, potestades públicas, funciones y actuaciones que correspondan a la Junta de Andalucía en dichas materias, incluyendo especialmente las referidas a los servicios ferroviarios regionales de altas prestaciones, que ke sean atribuidas por el Consejo de Gobierno en los términos y con el alcance previsto en dicha atribución*ò. En similar sentido, art. 1.2 del Decreto 218/2003, de 2 de julio, de aprobación de sus Estatutos: ñ*El Ente Público de Ferrocarriles Andaluces se constituye como instrumento para el desarrollo d las políticas del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía en materia de ferrocarriles y transportes ferroviarios*ò.

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 de la actividad de la propia Ferrocarriles de Andalucía de actuar mediante la contratación de las obras o de los servicios ligados a las mismas (redacción

de proyectos, direcciónéé). 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 (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 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 Jaén. ¿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 Ferrocarriles de Andalucía 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.

Por otro lado, en la medida en que Ferrocarriles de Andalucía era una entidad sujeta a la normativa de contratación pública, la actuación de la Consejería de Obras Públicas y Transportes a través suya en ningún caso tuvo como razón de ser ni como efecto la huída del dere4cho administrativo aplicable. Así, rezaban sus Estatutos: ñ*El régimen de contratación se ajustará a las previsiones de la legislación de contratos de las Administraciones Públicas a tenor de la naturaleza jurídica, objeto y fines del Ente Público, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1.3 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*ò.

Es necesario recordar que ya a fines de 2006 se modificó el art. 3.1 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas para admitir (ñin houseò) la utilización de medios instrumentales, lo cual amparaba las encomiendas a las entidades de titularidad pública: ñ*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*ò, 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 Ferrocarriles de Andalucía 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 y no se vulneró la libre concurrencia del mercado mediante las licitaciones realizadas.

ALEGACION Nº 4

Nº PÁGINA	**82, 85, 86**

TEXTO QUE SE ALEGA

III.1 Conclusiones relativas a los contratos para la construcción, instalación y explotación del Sistema Tranviario de Jaén.

Construcción e instalación del tranvía

4ª Para la construcción e instalación del tranvía de Jaén FFJA celebró diversos contratos, entre ellos, el de redacción del proyecto de trazado y de construcción, por importe de 2.036.880 euros, IVA incluido, formalizado el 12 de junio de 2008. En este expediente se han detectado diversas actuaciones que no se ajustaron a la normativa contractual y que no fueron acordes a los principios de objetividad, transparencia y concurrencia que han de presidir la contratación pública. Entre tales irregularidades e incidencias procede citar: la falta de concreción de los datos tenidos en cuenta para la determinación del presupuesto; <é >

7ª FFJA adjudicó el 29 de abril de 2009, mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación, la dirección de las obras del tranvía, por importe de 3.030.885,67 euros, IVA incluido. El expediente contractual ha adolecido de incidencias e irregularidades tales como: la falta de concreción de los datos considerados y de los cálculos realizados para la cuantificación del presupuesto de modo que pudiera comprobarse que se hizo con arreglo al precio general del mercado;

8ª Los servicios de control de calidad del sistema tranviario fueron adjudicados el 14 de abril de 2009 por FFJA, mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación, por 545.880,39 euros, IVA incluido. <é > En el expediente contractual se han detectado análogas incidencias e irregularidades que en el contrato de dirección de obras. <é >

9ª El 11 de mayo de 2009, FFJA acordó iniciar un expediente para la contratación de una asistencia técnica y asesoría en materia de comunicación para la implementación del tranvía de Jaén, <é >

En este expediente se han detectado diversas irregularidades e incidencias, tales como <é > la falta de concreción de los datos que se tuvieron en cuenta y de los cálculos realizados para la cuantificación del presupuesto.

ALEGACIÓN	

En lo relativo a los contratos de Dirección de Obra y Control de Calidad de Tranvía de Jaén, los presupuestos de licitación fueron realizados con sus correspondientes estudios atendiendo a los precios de mercado. A cada Orden de trabajo interna (OTF), tal y como se advierte expresamente en ellas, se acompañaba un cuadro Excel en el que se identificaban las tareas y los profesionales que debían desarrollarlas, junto con los honorarios correspondientes según mercado, obteniendo la valoración económica de la licitación.

Se adjunta como Anexo a este escrito las citadas Órdenes de trabajo internas (OTF), junto con su Cuadro Excel de Detalle. Adicionalmente, se incorpora como anexo un informe del Jefe de Organización y Sistemas de Información en el que se informa sobre la fecha desde la que tales documentos justificativos del presupuesto de licitación constan en el sistema informático ERP y en el servidor de ficheros.

Respecto al contrato de redacción del proyecto de trazado y de construcción, según figura en el informe del gerente de actuaciones de fecha 27 de septiembre de 2017 que se adjunta como anexo a este escrito, en relación con la concreción de los datos que se tuvieron en cuenta y de los cálculos realizados para la cuantificación del presupuesto del contrato ***ñ****no aparecen concretados los datos tenidos en cuenta para la determinación del presupuesto ni aparece un estudio comparativo de los precios de mercado que justifique el presupuesto de licitación****ò*, si bien los mismos fueron determinados teniendo en cuenta **ñ***los precios de mercado en aquella época y se justificó dicho presupuesto y se remitió para la incorporación al expediente***ò**.

Asimismo, se adjunta informe de 27 de septiembre de 2017, del Director de Departamento de Comunicación e Imagen, en el que expresa que el presupuesto base de licitación del expediente de asistencia técnica y asesoría en materia de comunicación, estimado en base al dimensionamiento de trabajos de alcance similar (asistencia/consultoría) y con un plazo de ejecución equiparable que habían sido licitados y adjudicados en años anteriores, fue acorde con los precios de mercado.

DOCUMENTOS APORTADOS	- Documento 1_Orden de trabajo interna junto con cuadro Excel con detalle de los datos tenidos en cuenta para la determinación del presupuesto de la Dirección de Obra - Documento 2_Orden de trabajo interna junto con cuadro Excel con detalle de los datos tenidos

	en cuenta para la determinación del presupuesto del Control de Calidad - Documento 3_Informe del Jefe de Organización y Sistemas de Información. - Documento 4_Informe del gerente de actuaciones de fecha 27 de septiembre de 2017 en relación con el contrato de redacción del proyecto de trazado y de construcción. - Documento 5_Informe del Director de Departamento de Comunicación e Imagen de fecha 27 de septiembre de 2017 en relación con el contrato de redacción del proyecto de trazado y de construcción

ALEGACION Nº 5

Nº PÁGINA	**82 a 86,**

TEXTO QUE SE ALEGA

III.1 Conclusiones relativas a los contratos para la construcción, instalación y explotación del Sistema Tranviario de Jaén.

Construcción e instalación del tranvía

4ª Para la construcción e instalación del tranvía de Jaén FFJA celebró diversos contratos, entre ellos, el de redacción del proyecto de trazado y de construcción, por importe de 2.036.880 euros, IVA incluido, formalizado el 12 de junio de 2008. En este expediente se han detectado diversas actuaciones que no se ajustaron a la normativa contractual y que no fueron acordes a los principios de objetividad, transparencia y concurrencia que han de presidir la contratación pública. Entre tales irregularidades e incidencias procede citar: <é > la ausencia de certificado de crédito; <é > la no aprobación del gasto en el acuerdo de aprobación del expediente; <é >

5ª Otro contrato celebrado por FFJA fue el de las obras del tranvía de Jaén, por importe de 71.826.158,06 euros, IVA incluido, adjudicado el 15 de abril de 2009.

En la tramitación del expediente, mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación, se han detectado diversas irregularidades e incidencias, como son: la falta de certificado de existencia de crédito o documento que legalmente le sustituyese; <é >

7ª FFJA adjudicó el 29 de abril de 2009, mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación, la dirección de las obras del tranvía, por importe de 3.030.885,67 euros, IVA incluido. El expediente contractual ha adolecido de incidencias e irregularidades tales como: <é > la omisión de certificado de existencia de crédito o documento que legalmente le sustituyese; <é >

8ª Los servicios de control de calidad del sistema tranviario fueron adjudicados el 14 de abril de 2009 por FFJA, mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación, por 545.880,39 euros, IVA incluido. <é > En el expediente contractual se han detectado análogas incidencias e irregularidades que en el contrato de dirección de obras. <é >

ALEGACIÓN	

Ningún contrato fue adjudicado ni firmado sin contar con la correspondiente disponibilidad presupuestaria.

Así, puede comprobarse que, con anterioridad a la firma de cada contrato, en todos los casos se había sido consignado el gasto ñcon cargo a las aplicaciones presupuestariasò y según las anualidades correspondientes.

Conviene reparar en la sucesión cronológica de cada uno de los contratos:

a) Redacción de proyecto

Así, para Redacción de proyecto, con fecha 22 de enero de 2008 el Consejo Rector delega en el Director Gerente la facultad para que ñ*previa la tramitación que legal y presupuestariamente proceda, formalice la adjudicación y suscriba el correspondiente contrato*ò. La atribución específica, con la consiguiente consignación presupuestaria, está fechada el 28 de marzo de 2008, dictándose resolución de adjudicación por el Director Gerente el 16 de abril de 2008.

En consecuencia, no compartimos la afirmación del Tribunal de Cuentas que figura en la página 13 del Anteproyecto de Informe sobre que la atribución específica llegase con posterioridad a la adjudicación provisional. El PCAP del expediente de redacción de proyecto no contempla la fase de adjudicación provisional ni el TRLCAP vigente, de tal manera que el Consejo Rector en 22 de enero de 2008, delega la adjudicación en el Director Gerente y éste a su vez, no dicta la correspondiente resolución de adjudicación ï única en este expediente- sino en 16 de abril de 2008, es decir, con posterioridad a la resolución específica correspondiente de 28 de marzo anterior, y su correspondiente fiscalización.

Por lo tanto, debe insistirse en que no existió adjudicación provisional - el TRLCAP, de aplicación al expediente, no contemplaba tal figura ni, en consecuencia, el PCAP-, limitándose el Acuerdo del Consejo Rector a delegar la facultad para adjudicar en el Director Gerente.

b) Ejecución de obra y dirección de obra

Por su parte, el 11 de diciembre de 2008 se dicta Resolución de la Consejería de Obras Públicas y Transportes por la que se encarga a Ferrocarriles de la Junta de Andalucía, la realización de las actuaciones necesarias para las obras del Sistema Tranviario de Jaén. Mediante Acuerdo de Consejo de Gobierno de fecha 7 de abril de 2009, se autoriza el gasto y la contratación correspondiente a dicho encargo en lo relativo a la ejecución de la obra, siendo la resolución de adjudicación provisional de las obras de 9 de abril de 2009, y la definitiva de 15 de abril de 2009. En lo relativo a la Dirección de Obra, con fecha 23 de abril de 2009 se dicta Resolución de la Consejería de Obras Públicas y Transportes por la que encarga a Ferrocarriles de la Junta de Andalucía, la realización de las actuaciones necesarias para la dirección de las obras del Sistema Tranviario de Jaén, en la que figura las aplicaciones presupuestarias y distribución de anualidades contra las que se financiará la actuación, resolviéndose la adjudicación provisional del contrato el 27 de abril de 2009 y la definitiva el 29 de abril de 2009.

En relación con los servicios de control de calidad, nos remitimos a lo que expresamos en la alegación nº 21.

DOCUMENTOS APORTADOS	- Documento 6_ Resolución de 28 de marzo de 2008 por la que encarga a Ferrocarriles la Redacción del Estudio de Trazado y proyecto de construcción del Sistema Tranviario de Jaén. - Documento 7_ Acuerdo de Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía de 7 de abril de 2009 en el que se autoriza el gasto y la contratación del contrato de obras del Sistema Tranviario de Jaén. - Documento 8_ Resolución de 23 de abril de 2009 por la que encarga a Ferrocarriles la Dirección de obras del Sistema Tranviario en Jaén. - Documento 9_ Resoluciones y DOCUMENTOS ADS

ALEGACION Nº 6

Nº PÁGINA	**82 a 86,**

TEXTO QUE SE ALEGA	

III.1 Conclusiones relativas a los contratos para la construcción, instalación y explotación del Sistema Tranviario de Jaén.

Construcción e instalación del tranvía

4ª Para la construcción e instalación del tranvía de Jaén FFJA celebró diversos contratos, entre ellos, el de redacción del proyecto de trazado y de construcción, por importe de 2.036.880 euros, IVA incluido, formalizado el 12 de junio de 2008. En este expediente se han detectado diversas actuaciones que no se ajustaron a la normativa contractual y que no fueron acordes a los principios de objetividad, transparencia y concurrencia que han de presidir la contratación pública. Entre tales irregularidades e incidencias procede citar: <é > la previsión de medios acreditativos de la solvencia técnica como criterios de adjudicación y que, por tanto, eran exigibles a todas las empresas para ser admitidas a la licitación; <é >

5ª Otro contrato celebrado por FFJA fue el de las obras del tranvía de Jaén, por importe de 71.826.158,06 euros, IVA incluido, adjudicado el 15 de abril de 2009. En la tramitación del expediente, mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación, se han detectado diversas irregularidades e incidencias, como son: <é > la inclusión de criterios de adjudicación que constituían requisitos de solvencia técnica <é >

7ª FFJA adjudicó el 29 de abril de 2009, mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación, la dirección de las obras del tranvía, por importe de 3.030.885,67 euros, IVA incluido. El expediente contractual ha adolecido de incidencias e irregularidades tales como: <é > la inclusión de criterios de adjudicación que constituían requisitos de solvencia técnica <é >

8ª Los servicios de control de calidad del sistema tranviario fueron adjudicados el 14 de abril de 2009 por FFJA, mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación, por 545.880,39 euros, IVA incluido. <é > En el expediente contractual se han detectado análogas incidencias e irregularidades que en el contrato de dirección de obras. <é >

9ª El 11 de mayo de 2009, FFJA acordó iniciar un expediente para la contratación de una asistencia técnica y asesoría en materia de comunicación para la implementación del tranvía de Jaén<é >
En este expediente se han detectado diversas irregularidades e incidencias, tales como <é >; la previsión, entre los criterios de adjudicación, de algunos que tenían, por objeto acreditar la solvencia de las empresas;

ALEGACIÓN	

Debe partirse de las fechas de las licitaciones analizadas, pues como se verá durante ese período y hasta hoy, la división entre criterios de solvencia y criterios de adjudicación ha sido objeto de un desarrollo normativo, jurisprudencial y doctrinal, que ha de ser tenido en cuenta para concluir la corrección de los pliegos en esta materia. Así,

- La redacción de proyecto fue publicada en BOJA de 09/11/2007, BOE de 06/11/2007 y DOUE_06/11/2007.
- La redacción de proyecto fue publicada en BOJA de 09/11/2007, BOE de 06/11/2007 y DOUE_06/11/2007
- La ejecución de obra fue publicada en BOJA de 30/12/2008, BOE de 29/12/2008 y DOUE de 20/12/2008
- La dirección de obra fue publicada en BOJA de 05/01/2009 y DOUE de 27/12/2008.
- EL control de calidad fue publicado en BOJA de 22/01/2009, BOE de 22/01/2009 y DOUE de 13/01/2009.
- En cuanto a la asistencia técnica y asesoría en materia de comunicación, las cartas de invitación son de mayo 2009.

El análisis de las supuestas irregularidades debe realizarse pues, a la luz de la normativa y jurisprudencia vigentes 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.

Nuestro primer hito temporal, para la redacción del proyecto, nos sitúa en el año 2007, en el contexto normativo nacional del Real Decreto Legislativo 2/2000 por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, y el europeo de la Directiva 2004/18/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios. Respecto al resto de licitaciones, será la LCSP el marco normativo nacional de referencia, manteniéndose el europeo.

Las dos normas nacionales establecían un artículo muy similar en relación con los criterios de adjudicación y al igual que ocurre con la Directiva, fijaba un procedimiento de selección y otro de adjudicación

El Real Decreto Legislativo 2/2000 (artículo 86) recogía una lista abierta de criterios que pueden utilizarse para una correcta adjudicación. Concretamente esta norma establecía:

> ***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**.

Posteriormente, el art. 134 de la LCSP, aplicable a las licitaciones restantes establecía en su apartado 1:

> ***ñ****Para la valoración de las proposiciones y la determinación de la oferta económicamente más ventajosa deberá atenderse a criterios directamente vinculados al objeto del contrato, tales como la calidad, el precio, la fórmula utilizable para revisar las retribuciones ligadas a la utilización de la obra o a la prestación del servicio, el plazo de ejecución o entrega de la prestación, el coste de utilización, las características medioambientales o vinculadas con la satisfacción de exigencias sociales que respondan a necesidades, definidas en las especificaciones del contrato, propias de las categorías de población especialmente desfavorecidas a las que pertenezcan los usuarios o beneficiarios de las prestaciones a contratar, la rentabilidad, el valor técnico, las características estéticas o funcionales, la disponibilidad y coste de los repuestos, el mantenimiento, la asistencia técnica, el servicio postventa u otros semejantes****ò***.

Efectivamente, la acreditación de la solvencia de las empresas y la valoración de las ofertas son dos operaciones distintas que se rigen por normas diferentes y así, los medios que los órganos de contratación pueden utilizar como acreditativos de la solvencia y que tienen por finalidad determinar la capacidad económica y técnica de las empresas para la ejecución del contrato, no pueden ser empleados para valorar la mejor oferta.

Existe pues, una distinción entre criterios de solvencia de la empresa que constituyen notas definitorias de la misma y los criterios de adjudicación que deben referirse a las características de la oferta y vincularse al objeto del contrato; así, los criterios que enumeraba el Real Decreto Legislativo 2/2000 (artículo 86), el art. 134 de la LCSP y el vigente artículo 150.1 del TRLCSP presentan todos ellos la nota común de referirse a la prestación (calidad, precio, cantidad, plazo de ejecución, coste de utilización o rentabilidad técnica). Si bien la enumeración que efectúa dicho artículo no es exhaustiva, pues termina con una referencia a ñ*otros semejantes****ò***, es evidente que no deja de ser una pauta para determinar cuáles deben ser esos otros criterios. De ahí, que conforme a la reiterada jurisprudencia del TJUE, iniciada con la sentencia en el Asunto C-31/87, Beentjes, y continuada por muchas otras, - por ejemplo, la sentencia en el Asunto C-532/06, Lianakis-, no sea posible utilizar como criterios de adjudicación características propias de la empresas. Véanse en este sentido, el Informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa 45/2002; y las resoluciones del Tribunal Administrativo Central 187/2012; Tribunal Administrativo Central 264/2012.

Pero también es cierto que la división entre estos criterios de solvencia y adjudicación no se sitúan en compartimentos estancos, existiendo resoluciones que matizan este principio de separación entre criterios de solvencia y criterios de adjudicación.

Así se pone de manifiesto en la resolución del Tribunal Administrativo de la Comunidad de Madrid 030/2012, que reproduce otras anteriores en igual sentido del mismo Tribunal Administrativo, se dice: ñ*Sin embargo, tales afirmaciones no pueden ser tomadas en consideración de forma tajante, de modo que impida la utilización como criterios de adjudicación de cuestiones que, aún pudiendo ser consideradas como*

*posibles criterios de solvencia, guardan, sin embargo, relación directa con el objeto del contrato en la medida en que son decisivas para valorar cuál es la oferta más ventajosa para el órgano de contratación..**ò*** Podemos traer a colación, igualmente, otras resoluciones como la del Tribunal Administrativo de la Comunidad de Madrid 129/2012, del Tribunal Administrativo Central 062/2011, e informes de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa 4/2006; 41/2005 y 59/2004.

Respecto a la normativa europea de aplicación a las diferentes licitaciones, esto es, la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, decía en su artículo 53, dedicado a los criterios de adjudicación del contrato:

> ***ñ1.*** *Sin perjuicio de las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas nacionales relativas a la remuneración de determinados servicios, los criterios en que se basarán los poderes adjudicadores para adjudicar los contratos públicos serán:*
>
> ***a)*** *bien, cuando el contrato se adjudique a la oferta económicamente más ventajosa desde el punto de vista del poder adjudicador, distintos criterios vinculados al objeto del contrato público de que se trate: por ejemplo, la calidad, el precio, el valor técnico, las características estéticas y funcionales, las características medioambientales, el coste de funcionamiento, la rentabilidad, el servicio posventa y la asistencia técnica, la fecha de entrega y el plazo de entrega o de ejecución**ò;***

Por su parte, la Sala Quinta del TJUE, en su Sentencia de 12 marzo 2015 (C-538), ha manifestado que los artículos 2 y 53, apartado 1, letra a), de la Directiva 2004/18 deben interpretarse en el sentido de que permiten, en principio, a un poder adjudicador considerar como criterio de valoración de las ofertas presentadas por los licitadores en un contrato público el grado de conformidad de éstas con las exigencias que figuran en los pliegos de la licitación, y en su siguiente Sentencia de 26 marzo 2015 (C-601), aclara que para la adjudicación de un contrato de prestación de servicios de carácter intelectual, de formación y de consultoría, el artículo 53.1.a), de la Directiva 2004/18/CE de 31 de marzo, no se opone a que el poder adjudicador establezca un criterio que permita evaluar la calidad de los equipos concretamente propuestos por los licitadores para la ejecución de ese contrato, criterio que tiene en cuenta la constitución del equipo, así como la experiencia y el currículo de sus miembros.

Finalmente, 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**.*

En 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***

Por su parte, en los informes de los Gerentes de actuaciones de los diferentes contratos, que se adjuntan, se concluye lo siguiente:

- *Contrato de Redacción de Proyecto*

  ***ñ**Aspectos éstos, que como se deduce de lo indicado anteriormente, se corresponden con cuestiones que guardan relación directa con el objeto del contrato, Redacción de Proyecto, en la medida en que son decisivas para valorar cuál es la oferta más ventajosa para el órgano de contratación y por tanto, no se pueden considerar criterios de solvencia**ò**.*

- *Contrato de ejecución de obra*

  ***ñ**Aspectos estos, que como se deduce de lo indicado anteriormente, se corresponden con cuestiones que guardan relación directa con el objeto del contrato, ejecución de una obra, en la medida en que son decisivas para valorar cuál es la oferta más ventajosa para el órgano de contratación y por tanto, no se pueden considerar criterios de solvenicia**ò**.*

- *Contrato de Dirección de Obra*

  ***ñ**Aspectos estos, que como se deduce de lo indicado anteriormente, se corresponden con cuestiones que guardan relación directa con el objeto del contrato, Dirección de las Obras, en la medida en que son decisivas para valorar cuál es la oferta más ventajosa para el órgano de contratación y por tanto, no se pueden considerar criterios de solvenicia**ò**.*

- *Contrato de Control de Calidad de las Obras*

ñ*Aspectos estos, que como se deduce de lo indicado anteriormente, se corresponden con cuestiones que guardan relación directa con el objeto del contrato, Control de Calidad de las Obras, en la medida en que son decisivas para valorar cuál es la oferta más ventajosa para el órgano de contratación y por tanto, no se pueden considerar criterios de solvencia****ò****.*

- *Contrato de asistencia técnica y asesoría en materia de comunicación para la implementación del tranvía de Jaén*

  ñ*La inclusión detallada de los medios técnicos y humanos de los ofertantes, también en la evaluación técnica, se consideraba aconsejable al tratarse de la prestación de un servicio, fundamentada en el know how, capacitación profesional, formación académica y bagaje profesional, puesto que en un trabajo de asesoramiento/consultoría constituye el valor añadido, frente a otra tipología de contratos, no sólo en relación a un contrato de obra, donde concurren otros elementos de ponderación, sino en relación a trabajos de suministros o aprovisionamientos.*

  La inclusión de este parámetro (medios técnicos y humanos) permitió cotejar, entre las cuatro ofertas presentadas, la propuesta que proponía colaboradores y profesionales con mayor experiencia y capacitación profesional, así como capacidad multidisciplinar de cada ofertantes para el más óptimo desarrollo del alcance de dicha asistencia técnica/asesoramiento.

  La puntuación del referido parámetro, cumpliéndose por parte de los cuatro licitadores la solvencia técnica y profesional a acreditar, permite reflejar que, el adjudicatario final, disponía de una mayor calidad de recursos humanos, como puede cotejarse de las diferentes puntuaciones, algo esencial en la evaluación de una propuesta para el asesoramiento/consultoría, labor principalmente asociada a la generación de ideas/estrategias, creatividades, conceptos, análisis DAFO, e interpretación de corrientes de opinión, así como de manuales de para la comunicación de crisis, circunstancia propia de obras de esta alcance, como es el sistema tranviario de Jaén.

Así pues, del contenido trascrito tanto de la normativa nacional y comunitaria vigentes en el momento de las licitaciones, como de las resoluciones mencionadas y a la vista de los informes de los Gerentes que se adjuntan como anexo a este escrito, permiten afirmar 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 nacionales y comunitarios de aplicación".

DOCUMENTOS APORTADOS	- Documento 10_Informe de 27 de septiembre de 2017 del gerente del contrato de redacción del proyecto de trazado y de construcción en relación con los criterios de

	adjudicación y solvencia del expediente. - Documento 11_Informe de 27 de septiembre de 2017 del gerente del contrato de ejecución de obra en relación con los criterios de adjudicación y solvencia del expediente. - Documento 12_Informe de 27 de septiembre de 2017 del gerente del contrato de dirección de obras en relación con los criterios de adjudicación y solvencia del expediente. - Documento 13_Informe de 27 de septiembre de 2017 del gerente del contrato de control de calidad en relación con los criterios de adjudicación y solvencia del expediente. - Documento 14_Informe de 27 de septiembre de 2017 del responsable del contrato de asistencia técnica y asesoría en materia de comunicación en relación con los criterios de adjudicación y solvencia del expediente.

ALEGACION Nº 7

Nº PÁGINA	**82 a 86**

TEXTO QUE SE ALEGA

III.1 Conclusiones relativas a los contratos para la construcción, instalación y explotación del Sistema Tranviario de Jaén.

Construcción e instalación del tranvía

4ª Para la construcción e instalación del tranvía de Jaén FFJA celebró diversos contratos, entre ellos, el de redacción del proyecto de trazado y de construcción, por importe de 2.036.880 euros, IVA incluido, formalizado el 12 de junio de 2008. En este expediente se han detectado diversas actuaciones que no se ajustaron a la normativa contractual y que no fueron acordes a los principios de objetividad, transparencia y concurrencia que han de presidir la contratación pública. Entre tales irregularidades e incidencias procede citar: <é > la omisión en el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) de los cometidos del adjudicatario y

la exigencia en los mismos de la constitución por el adjudicatario de una garantía especial, sin que en el expediente se indicaran las circunstancias especiales que la justificaran; <é >.

5ª Otro contrato celebrado por FFJA fue el de <u>las obras del tranvía de Jaén</u>, por importe de 71.826.158,06 euros, IVA incluido, adjudicado el 15 de abril de 2009. En la tramitación del expediente, mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación, se han detectado diversas irregularidades e incidencias, como son: <é > la exigencia en el PCAP de la constitución por el adjudicatario de una garantía especial, sin indicar las circunstancias especiales que la justificaran<é >

7ª FFJA adjudicó el 29 de abril de 2009, mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación, <u>la dirección de las obras</u> del tranvía, por importe de 3.030.885,67 euros, IVA incluido. El expediente contractual ha adolecido de incidencias e irregularidades tales como: <é > la exigencia en el PCAP de la constitución por el adjudicatario de una garantía especial sin indicar las circunstancias especiales que la justificaran; <é >

8ª Los servicios de <u>control de calidad</u> del sistema tranviario fueron adjudicados el 14 de abril de 2009 por FFJA, mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación, por 545.880,39 euros, IVA incluido. <é > En el expediente contractual se han detectado análogas incidencias e irregularidades que en el contrato de dirección de obras. <é >

ALEGACIÓN	

En cuanto a la constatación del Tribunal relativa a la omisión de los cometidos del adjudicatario en el PCAP del expediente de redacción de proyecto, ha de decirse que en el PCAP y en el PPTP, sí se hicieron constar, de manera que el licitador pudo conocerlos en el momento de la licitación. Aparte de ello, en la estipulación segunda del contrato, se recoge expresamente la obligación de someterse al PPTP, ñ*que el contratista declara conocer y aceptar plenamente*ò.

En cuanto a la exigencia en el PCAP de constitución de una garantía especial, el art. 36.3 del TRLCAP permitía la exigencia de la misma en ñcasos especialesò. En este caso, eran especiales la las características, gran importancia y envergadura de la Actuación del Sistema Tranviario de Jaén. La implantación del Sistema Tranviario de Jaén es una actuación que por sus características, envergadura, ámbito en el que se desarrolla tiene una gran relevancia e iba a incidir de manera muy importante y decisiva en el desarrollo de la actividad y la vida diaria en la ciudad de Jaén, no solo durante la ejecución de las obras, sino en la fase de Explotación del Servicio.

Son éstas, las circunstancias especiales en las que se iba a desarrollar la actuación del Sistema Tranviario de Jaén por sus propias características y las repercusiones sobre la actividad y la vida diaria en la ciudad de Jaén y su Área Metropolitana, no solo durante la ejecución de las obras, sino en la fase de Explotación del Servicio, las que justifican

la exigencia en los pliegos de los contratos (Redacción de Proyecto, Ejecución Obra, Dirección de Obra y Control de Calidad) la constitución de una garantía especial de 2%.

A estas especiales circunstancias hace referencia toda la documentación preparatoria del expediente (diferentes convenios suscritos entre la Consejería de Obras Públicas y Vivienda y el Ayuntamiento de Jaén, PISTA, Órdenes de trabajo internas, etc.), por lo que, si bien faltaría alguna formalidad, indirectamente sí se han documentado en el expediente las circunstancias especiales que han llevado a exigir la constitución de esta garantía especial.

ALEGACION Nº 8

Nº PÁGINA	**82 a 86**

TEXTO QUE SE ALEGA

III.1 Conclusiones relativas a los contratos para la construcción, instalación y explotación del Sistema Tranviario de Jaén.

Construcción e instalación del tranvía

4ª Para la construcción e instalación del tranvía de Jaén FFJA celebró diversos contratos, entre ellos, el de redacción del proyecto de trazado y de construcción, por importe de 2.036.880 euros, IVA incluido, formalizado el 12 de junio de 2008. En este expediente se han detectado diversas actuaciones que no se ajustaron a la normativa contractual y que no fueron acordes a los principios de objetividad, transparencia y concurrencia que han de presidir la contratación pública. Entre tales irregularidades e incidencias procede citar: <é > la falta de motivación suficiente del informe de valoración de las ofertas, en el que se incluyeron subcriterios y ponderaciones no previstos en el PCAP; <é >

5ª Otro contrato celebrado por FFJA fue el de las obras del tranvía de Jaén, por importe de 71.826.158,06 euros, IVA incluido, adjudicado el 15 de abril de 2009. En la tramitación del expediente, mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación, se han detectado diversas irregularidades e incidencias, como son: <é > el establecimiento de un sistema de valoración de las ofertas, determinante en su selección, que no estaba previsto en la LCSP y que incluía un elemento de valoración adicional distinto de la suma de las puntuaciones obtenidas, lo que no resultaba acorde con el principio de transparencia; <é > y la falta la motivación, en el informe de evaluación técnica de las ofertas, de las puntuaciones otorgadas respecto de algunos de los criterios de adjudicación.

7ª FFJA adjudicó el 29 de abril de 2009, mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación, la dirección de las obras del tranvía, por importe de 3.030.885,67 euros, IVA incluido. El expediente contractual ha adolecido de incidencias e irregularidades tales como: <é > y la falta de determinación de los aspectos a valorar y de motivación de las puntuaciones

otorgadas respecto de algunos de los criterios de adjudicación en el informe de evaluación técnica de las ofertas <é >;

8ª Los servicios de <u>control de calidad</u> del sistema tranviario fueron adjudicados el 14 de abril de 2009 por FFJA, mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación, por 545.880,39 euros, IVA incluido. <é > En el expediente contractual se han detectado análogas incidencias e irregularidades que en el contrato de dirección de obras. <é >

9ª El 11 de mayo de 2009, FFJA acordó iniciar un expediente para la contratación de una asistencia técnica y asesoría en materia de comunicación para la implementación del tranvía de Jaén, <é >.

En este expediente se han detectado diversas irregularidades e incidencias, tales como <é > la ausencia de justificación de las puntuaciones concedidas en la valoración de las ofertas.

ALEGACIÓN	

En relación con la inclusión de subcriterios, hemos de señalar que, si se analizan con detenimiento los conceptos, (llamados por este Tribunal ñsubcriteriosò), en los que se desarrollan cada uno de los criterios de valoración recogidos en los PCAP, se puede apreciar que los mismos no son ajenos, ni se desvían, de éstos, ajustándose a lo establecido en los PCAP. En definitiva, lo que se hace con la subdivisión introducida, es dar una mayor transparencia a los análisis que de los criterios hace la Comisión Técnica a efecto de la valoración de los mismos, garantizando al mismo tiempo una mayor seguridad jurídica a los concursantes.

Lo que venimos exponiendo se aprecia con claridad en los distintos contratos celebrados como se indica a continuación.

Para el <u>Contrato de redacción de Proyecto trazado y de construcción</u> dentro del criterio de Metodología y Grado de Conocimiento, cuya puntuación máxima es de 45 puntos, se han considerado como subcriterios:

- la Metodología a seguir por el contratista para la realización de los trabajos
- y el Grado de Conocimiento de la actuación.

Dentro del Criterio de Personal, cuya puntuación máxima es de 25 puntos, se han considerado como subcriterios: la titulación, experiencia, experiencia específica para este tipo de trabajos, la dedicación y la relación con la empresa (fijo de plantilla, é) del personal exigido y que es clave e importante para realización de los trabajos como son el Director de de proyecto y los especialistas en Instalaciones, Geotecnia y Estructuras.

Para el criterio de Adaptación e idoneidad de la dimensión y capacidad al objeto del trabajo se han considerado como subcriterios el Software y Medios topográficos que usará el contratista para la ejecución de los trabajos, la oficina a disponer así como la certificación de calidad ISO 9000 y 14000.

Para el Contrato de obras, dentro del criterio A.1. Calidad del Estudio del Proyecto y cumplimiento de las prescripciones del PPTP, cuya puntuación máxima es de 36 puntos, se ha considerado como subcriterios:

- el Estudio del Proyecto (Memoria, Planos y Pliego) y comprobación de mediciones y presupuesto que se aporte dentro del subcriterio ñAnálisis y comprobación de proyecto, memoria, planos y pliego, presupuestos; Mediciones; Descripción actividades complejas, procesos constructivos. propuestos, análisis condiciones externasò
- el conocimiento de la actuación a ejecutar y del terreno
- el Estudio de las prescripciones específicas del PPTP

Dentro del criterio A.2 Medidas para garantizar la calidad, cuya puntuación máxima es 12 puntos, se han considerado como subcriterios:

- el personal y medios para el CCM (materiales)
- el personal y medios para el CCE (procesos) y el CCG (geométrico)
- el Manual de calidad, Procedimientos técnicos específicos de ejecución de obras, plan de ensayos de autocontrol y sistema de calidad certificado que se aporte dentro del subcriterio del PAC

Dentro del criterio A.3 Plazo ofertado y Programación de la obra, cuya puntuación máxima es 12 puntos, se han considerado como subcriterios:

- el Plazo ofertado
- los medios a utilizar entre los que se consideran el personal y maquinaria para la ejecución de las distintas actividades y los rendimientos considerados para ellas.
- racionalidad y justificación del plazo ofertado y programación de obra
- la Valoración de las curvas de producción
- las medidas a adoptar contra las lluvias.

Dentro del criterio A.4 Equipo Humano y medios materiales, cuya puntuación máxima es de 10 puntos, se han considerado los siguientes subcriterios:

- el Dimensionamiento y Racionalidad de la Maquinaria e Instalaciones a utilizar para la ejecución de los trabajos, así como su capacidad y calidad.
- el personal que intervendrá en la ejecución de los trabajos y que es clave para la ejecución de los mismos como es el Jefe de Obra General y los Jefes de Obra de los distintos tramos o ñsubobrasò considerados para la ejecución de los trabajos (Jefe de Obra i, II, III, IV, V, VI, VII y VIII, así como el Organigrama.

Dentro del criterio A.5 Idoneidad de materiales y suministros, cuya puntuación máxima es de 10 puntos, se han considerado los siguientes subcriterios:

- el Grado de cumplimiento del Anejo PPTP en cuanto a especificaciones de suministros y materiales que se usarán en la ejecución de la obra.
- Las Cartas de compromiso de suministro aportados
- Integración ambiental

Dentro del criterio A.6 Seguridad y Salud laboral, cuya puntuación máxima es de 10 puntos, se han considerado los siguientes subcriterios:

- la Adecuación del Plan de SSL a la obra a ejecutar
- la revisión del Estudio de SSL del proyecto y la mejoras que se propongan al mismo
- la previsión y eliminación de riesgos potenciales
- el sistema interno de control de la SSL propio o subcontratado del que se disponga
- los Procesos de formación que se seguirán durante la ejecución a de las obras

Dentro del criterio A.7 Plan de Gestión Medioambiental, cuya puntuación es de 10 puntos, se han considerado los siguientes subcriterios:

- la adecuación de la propuesta del Plan de Gestión Medioambiental que se realice
- el certificado de Gestión Medioambiental del que se dispone
- la Precisión en la identificación de medidas preventivas y correctoras aplicables que se proponen.

Para el contrato de Dirección de las obras, dentro del criterio de Metodología y Grado de Conocimiento, cuya puntuación máxima es de 45 puntos se han considerado como subcriterios:

- la Metodología ha seguir por el contratista para la realización de los trabajos
- el Grado de Conocimiento de la actuación
- la Descripción de Fases en las que realizarán los trabajos.

Dentro del Criterio de Personal, cuya puntuación máxima es de 25 puntos, se ha considerado como subcriterios la titulación, experiencia, experiencia específica para este tipo de trabajos, la dedicación y la Relación con la empresa (fijo de plantilla, é) del personal exigido y que es clave e importante de la Dirección Obra para realización de los trabajos como es el Director de Obra y los Jefes de Unidad de los distintos tramos o ñsubobrasò considerados para la ejecución del Sistema Tranviario de Jaén, como son los Tramos I, II, superestructura, Integración Urbana, Talleres y cocheras, Instalaciones no ferroviarias , Acometidas Eléctricas y Electrificación Tranviaria e Instalaciones de Seguridad, comunicaciones y control.

Para el criterio de Adaptación e idoneidad de la dimensión y capacidad al objeto del trabajo se han considerado como subcriterios el Software y Medios topográficos que usará el contratista para la ejecución de los trabajos, la oficina a disponer para la Dirección de Obras así como la certificación de calidad ISO 9000 y 14000.

Igual se aprecia para el Contrato de Control de Calidad en el que dentro del criterio de Metodología y Grado de Conocimiento, cuya puntuación máxima es de 45 puntos se ha considerado como subcriterios:

- la Memoria Técnica y Grado de Conocimiento aportada en la que a su vez se han considerado como subcriterios la Descripción de los trabajos, de las obras y geotécnica que se realiza así como la inclusión de fotos y planos de planta de los que se deduzca que se conoce la actuación.

- la metodología para la realización de los trabajos en los que se han considerado como subcriterios la metodología para la realización de los trabajos propiamente dicha, el laboratorio a disponer a pie de obra, el tratamiento estadístico de los ensayos y resultados, la metodología de la verificación de instalaciones de producción así como los plazos en los que se realizarán los ensayos así como el flujo de información.
- El Laboratorio en el que se consideran como subcriterios los medios del laboratorio de obra los medios del laboratorio principal.

En cuanto al criterio del personal cuya puntuación máxima es de 25 puntos, se ha considerado como subcriterios la titulación, experiencia, experiencia específica para este tipo de trabajos, la dedicación y la Relación con la empresa (fijo de plantilla, é) del personal exigido y que es clave e importante del control de calidad para realización de los trabajos como es el Coordinador de Obra Civil y Coordinador de Instalaciones.

Para el criterio de Adaptación e idoneidad de la dimensión y capacidad al objeto del trabajo se han considerado como subcriterios el Software y Medios topográficos que usará el contratista para la ejecución de los trabajos, la oficina a disponer para el Control de Calidad así como la certificación de calidad ISO 9000 y 14000.

Se trata, en definitiva, de meras pautas o métodos de valoración utilizados por la Comisión Técnica al amparo del criterio de discrecionalidad técnica que no suponen transgresión legal alguna como así lo ha entendido el Tribunal Supremo (STS de 5 de marzo de 2002, ECLI:ES:TS:2002:1557) cuando afirma en un supuesto similar que ñ*las "tablas de valoración", al venir éstas a recoger, con precisión y como modo de justificación, extremos referidos a métodos, técnicas o instrumentos de valoración, que no pueden devenir improcedentes ni ilegales, como se recoge en el informe 28/95, de 24 de Octubre, de la Junta Consultiva, sea cual sea el momento en que se señalaran si, como aquí, al final resulta, con la intervención de los órganos técnicos prevista en el Reglamento de 22 de Abril de 1.986, que, en definitiva, quedaron explicados, razonadamente y tras un método transparente y adecuado, los fundamentos y la propia razón de ser tanto de la propuesta, como del acto de adjudicación, a efectos de cumplir con la necesidad de acierto y con los requisitos de motivación que, por cierto, son insoslayables, y en lo que tampoco aparece indicio alguno que se oponga a la objetividad debida en orden a la determinación de esa proposición más ventajosa, de modo que ha de rechazarse que concurra causa de ilegalidad o de anulación, salvo que, contra la lógica más elemental, pudiera ser determinante de esas soluciones cualquier alegación circunstancial y de escasa trascendencia y entidad que tornaría en imposible la contratación administrativa, pues sería inmotivada o nula cualquier adjudicación*ò.

Pero incluso, obviando lo anterior, no toda utilización de subcriterios por parte de la Comisión Técnica o la Mesa de Contratación es contraria a la legalidad.

En este sentido, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales ha resumido su doctrina sobre la admisión de los subcriterios de valoración introducidos ex novo en la tramitación del expediente, y que no estaban previstos en los Pliegos, en la Resolución núm. 193/2015 adoptada en el Recurso núm. 63/2015 C.A. La Rioja 1/2015 de 27 de febrero de 2015, del siguiente modo:

ñ*Sobre la admisión de los subcriterios de valoración que son introducidos ex novo en la tramitación del expediente, y que no estaban previstos en los Pliegos, se ha consignado por el Tribunal la siguiente doctrina en sus resoluciones (Resolución 92/2015, de 30 de enero y 761/2014, de 15 de octubre):* ***ñ****La primera conclusión que cabe extraer de la anterior dicción es que, tal y como señala el recurrente, el PCAP no estableció la ponderación que se atribuía a cada uno de los aspectos o subcriterios que iban a ser objeto de valoración dentro del criterio* ***ñ****programa de trabajo****ò****. Esta indefinición del PCAP ha sido objeto de análisis por parte de la doctrina de este Tribunal desde el punto de vista del principio de transparencia, igualdad y libre acceso a la contratación, en aplicación de la jurisprudencia emanada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en diversas resoluciones; a este respecto cabe citar la resolución nº 923/2014, que, con cita de otras, señaló:*

ñ*Así, en la Resolución 304/2014, de 11 de abril, se ponía de relieve como la doctrina sentada por el TJUE en el asunto C 532/06 (Alexandroupulis), resuelto mediante sentencia de 24 de noviembre de 2008, que previamente hemos citado, dejaba a salvo la doctrina que el propio Tribunal mantuvo en STJUE de 24 de noviembre de 2005 en el asunto C 331/04 (ATI EAC y Viaggi di Maio), cuyo apartado 32 dispone:*

ñ*32. En consecuencia, procede responder a las cuestiones prejudiciales que los artículos 36 de la Directiva 92/50 y 34 de la Directiva 93/38 deben interpretarse en el sentido de que el Derecho comunitario no se opone a que una mesa de contratación atribuya un peso específico a elementos secundarios de un criterio de adjudicación establecidos con antelación, procediendo a distribuir entre dichos elementos secundarios el número de puntos que la entidad adjudicadora previó para el criterio en cuestión en el momento en que elaboró el pliego de condiciones o el anuncio de licitación, siempre que tal decisión:*

ð *no modifique los criterios de adjudicación del contrato definidos en el pliego de condiciones;*
ð *no contenga elementos que, de haber sido conocidos en el momento de la preparación de las ofertas, habrían podido influir en tal preparación;*
ð *no haya sido adoptada teniendo en cuenta elementos que pudieran tener efecto discriminatorio en perjuicio de alguno de los licitadores****ò***
é
De lo anterior se deduce que ***el grado de concreción exigible a los pliegos es aquel que permita a los licitadores efectuar sus ofertas conociendo de antemano cuáles van a ser los criterios que va a utilizar el órgano de contratación para determinar la oferta económicamente más ventajosa, no permitiendo que dicho órgano goce de una absoluta discrecionalidad a la hora de ponderar las ofertas efectuadas por cada licitador****, sino que esa discrecionalidad ha de basarse en todo caso en juicios técnicos previamente explicados en los pliegos, lo que permitirá, por un lado, que los licitadores efectúen sus ofertas de forma cabal, garantizando el principio de transparencia e igualdad de trato y, por otro lado, que sea posible revisar la solución alcanzada por el órgano de contratación, no dejando a su absoluto arbitrio la aplicación de tales criterios.*

En cuanto a la forma de lograr tal nivel de detalle, sin embargo, no es necesario en todo caso que sea a través de la asignación de bandas de puntos, sino que basta con que la descripción del criterio sea lo suficientemente exhaustiva*, estableciendo las*

pautas que van a seguirse a la hora de valorar cada oferta. Debe tenerse en cuenta que cuando se trata de criterios sujetos a juicios de valor la descripción será siempre y necesariamente subjetiva, pues en otro caso estaríamos ante criterios evaluables mediante fórmulas.

[é] Exigir que se ponderen todos y cada uno de los aspectos que se contienen en la descripción de cada criterio nos llevaría a un círculo vicioso pues cada subcriterio a su vez habrá de contener también su descripción, la cual contendrá a su vez una relación de distintos aspectos que serán tenidos en cuenta y que deberían entonces ser objeto a su vez de ponderación. ***No cabe, por ello, establecer una regla general que exija siempre y en todo caso establecer la ponderación de todos y cada uno de los aspectos contenidos en cada criterio y subcriterio, sino que lo que ha de exigirse es que lo que va a ser objeto de valoración esté suficientemente concretado****.*

Indudablemente, ***el órgano de contratación cuando efectúe la correspondiente valoración habrá de motivar adecuadamente la otorgada a cada licitador y en ese momento habrá de revisarse si se han cumplido los requisitos exigidos por la jurisprudencia antes señalada: que no modifiquen criterios de adjudicación del contrato definidos en el pliego de condiciones; que no contenga elementos que, de haber sido conocidos en el momento de la preparación de las ofertas, habrían podido influir en tal preparación y que no haya sido adoptada teniendo en cuenta elementos que pudieran tener efecto discriminatorio en perjuicio de alguno de los licitadores.ò***
(El subrayado es del propio Tribunal)

Analizando el expediente que nos ocupa, a la luz de la jurisprudencia y doctrina anterior, podemos concluir:

a) Que en los PCAP´s aplicables a estos expedientes contienen una enumeración detallada de los criterios de adjudicación y de la ponderación atribuidas a los mismos en el Anexo num. para el contrato de redacción de proyecto y en el Anexo núm. 6 para los contratos de ejecución de obra, dirección de obra y control de calidad, completada con la indicación en el punto 7.2.2 del PCAP para el contrato de redacción de proyecto, Anexo núm. 2A para el contrato de ejecución de obra y Anexo num. 3 para los contratos de dirección de obra y control de calidad de la documentación técnica a presentar por los licitadores en el sobre núm. 2, por lo que se han concretado suficientemente los aspectos de la oferta técnica que van a ser objeto de valoración.

b) Que en modo alguno se han modificado los criterios de adjudicación definidos en los pliegos, sólo se han acotado, mediante elementos secundarios, como los define el Tribunal, a fin de facilitar su puntuación y dar mas transparencia a la misma.

c) Ningún nuevo elemento se ha introducido que no fuera conocido por los concursantes a la hora de elaborar sus propuestas, y, volviendo al ejemplo de los suministros, desde luego los participantes en la licitación, sabían que a la hora de puntuar la localización de los puntos de conexión de los suministros, se iba a valorar los correspondientes a la electricidad, agua, saneamiento, etc..

d) Los elementos secundarios utilizados para el desarrollo y puntuación de los criterios de valoración, han sido universales; es decir, se han aplicado por igual a todos los licitadores sin discriminación de ninguno de ellos.

El mismo criterio que el Tribunal Administrativo Central, ha sido el que ha adoptado sobre este asunto el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía (Resolución 126/2015, dictada en el Recurso 244/2014, de 25 de marzo).

Por todo cuanto antecede, entendemos que debe dejarse sin efecto la incidencia registrada sobre este asunto, no sólo porque la Comisión Técnica no se ha apartado del cauce delimitado para los criterios de valoración por los PCAP; sino porque la mas reciente doctrina y jurisprudencia admite la actuación llevada a efecto por la Comisión Técnica del concurso de referencia.

El Tribunal de Cuentas también afirma en su informe que se ha establecido, en el expediente de ejecución de obra, un sistema de valoración de las ofertas que no estaba previsto en la LCSP y que incluía un elemento de valoración adicional distinto de la suma de las puntuaciones obtenidas, lo que no resultaba acorde con el principio de transparencia.

El procedimiento de valoración establecido en el PCAP, que en aquellas fechas también utilizaba el 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.

A estos efectos, el punto 1.3. ñEvaluación global de las ofertasò del Anejo 6 del PCAP del contrato de obras establece que ***ña) (é*** *) el Comité Técnico, encargado del estudio de las Propuestas de las proposiciones, podrá aportar a la Mesa de Contratación una solicitud razonada sobre un valor mínimo a emplear, en razón de la especifidad técnica expediente, distinto de 70 (****é*** *)****ò***.

En el caso del expediente que nos ocupa, el establecimiento del grupo de ofertas de calidad técnica elevada se define en función del umbral mínimo de puntuación técnica mayor de 70 puntos conforme a lo establecido a priori en el citado Anejo del PCAP, dado que no se formuló solicitud de modificación de dicho valor. En todo caso, dicha definición hubiera sido formulada con posterioridad a la evaluación técnica, pero siempre antes de la apertura de ofertas económicas.

La definición del valor mínimo diferenciador tenía por objetivo delimitar estas ofertas (calidad técnica elevada) de aquellas otras que, cumpliendo los umbrales mínimos de calidad exigidos en el PCAP, no alcanzaran, sin embargo, la excelencia en la calidad de la oferta (ofertas situadas en el intervalo de calidad técnica suficiente). Es decir, el planteamiento que subyace es el de que las empresas que se incluyen en cada uno de los dos grupos ostentan una calidad técnica similar entre ellas.

De tal modo que, salvo que la oferta económica del segundo grupo fuera sustancialmente más económica, de modo que compensara la menor calidad técnica ï en

los términos y proporciones que objetivamente se señalan en el propio Pliego-, se seleccionaría a la oferta más económica del grupo de calidad técnica elevada. Se determina por tanto un factor de ponderación añadido entre la puntuación técnica y la puntuación económica -obtenida por las ofertas más económicas de cada grupo de ofertas-, que permita una discriminación positiva en aras de priorizar la oferta más económica, siempre que la diferencia de puntuación técnica no fuere de determinada relevancia predefinida.

Todo ello en definitiva conforme a la aplicación de unas fórmulas previstas expresamente en el PCAP que objetivizan completamente el procedimiento para la selección de la oferta económicamente más ventajosa.

Como se ve, el procedimiento era transparente, completo, objetivo y conocido de antemano por los licitadores en su integridad, no habiendo sido impugnado, además, por ningún interesado.

DOCUMENTOS APORTADOS	- Documento 15_ Informe de 27 de septiembre de 2017 del gerente del contrato de redacción del proyecto de trazado y de construcción en relación con los subcriterios empleados en la evaluación técnica del expediente. - Documento 16_ Informe de 22 de septiembre de 2017 del gerente del contrato de ejecución de obras en relación con los subcriterios empleados en la evaluación técnica del expediente - Documento 17_ Informe de 22 de septiembre de 2017 del gerente del contrato de dirección de obras en relación con los subcriterios empleados en la evaluación técnica del expediente. - Documento 18_ Informe de 22 de septiembre de 2017 del gerente del contrato de control de calidad de las obras en relación con los subcriterios empleados en la evaluación técnica del expediente - Documento 19_evaluación técnica completa del expediente de control de calidad de las obras. - Documento 20_evaluación técnica completa del expediente de dirección de obras - Documento 21_evaluación técnica completa del expediente de

	ejecución de obras - Documento 22_evaluación técnica completa del expediente de redacción del proyecto de trazado y de construcción - Documento 23_evaluación técnica completa del expediente de asistencia técnica y asesoría en materia de comunicación

ALEGACION Nº 9

Nº PÁGINA	**82 a 83**

TEXTO QUE SE ALEGA

III.1 Conclusiones relativas a los contratos para la construcción, instalación y explotación del Sistema Tranviario de Jaén.

Construcción e instalación del tranvía

4ª Para la construcción e instalación del tranvía de Jaén FFJA celebró diversos contratos, entre ellos, el de redacción del proyecto de trazado y de construcción, por importe de 2.036.880 euros, IVA incluido, formalizado el 12 de junio de 2008. En este expediente se han detectado diversas actuaciones que no se ajustaron a la normativa contractual y que no fueron acordes a los principios de objetividad, transparencia y concurrencia que han de presidir la contratación pública. Entre tales irregularidades e incidencias procede citar: <é > así como la formalización del contrato fuera del plazo legalmente establecido.

ALEGACIÓN

Véase en este sentido la resolución Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Andalucía 107/2012, que, aunque referida a la demora en la adjudicación, es aplicable a la demora en la formalización, y establece que tal defecto de acuerdo con el artículo 63.3 de la LRJPAC, no constituye una irregularidad invalidante del procedimiento, pues ñ*prevalece la satisfacción de la necesidad administrativa, a la que atiende la adjudicación del contrato*ò.

ALEGACION Nº 10

Nº PÁGINA	**82 a 83**

TEXTO QUE SE ALEGA

III.1 Conclusiones relativas a los contratos para la construcción, instalación y explotación del Sistema Tranviario de Jaén.

Construcción e instalación del tranvía

4ª Para la construcción e instalación del tranvía de Jaén FFJA celebró diversos contratos, entre ellos, el de redacción del proyecto de trazado y de construcción, por importe de 2.036.880 euros, IVA incluido, formalizado el 12 de junio de 2008. <é >

El contrato fue modificado, un mes después de su formalización, por un importe de 61.496,82 euros, IVA incluido, con objeto de disponer de una cartografía más precisa, sin justificarse por FFJA la imposibilidad de haber previsto la circunstancia que lo motivó con anterioridad, lo que pone de manifiesto una deficiente planificación de los trabajos a realizar al no haberse informado suficientemente, en el momento de la licitación del contrato, del alcance de los trabajos de los que ya se disponía.

ALEGACIÓN	

En el momento de la licitación del contrato se había previsto y considerado que la cartografía que Ferrocarriles de la Junta de Andalucía entregaría al adjudicatario del contrato sería la que el Ayuntamiento de Jaén facilitaría, ya que disponía de cartografía y así lo había manifestado en los contactos mantenidos en aquella época.

Iniciados los trabajos del contrato, y tal y como se puede ver en el Informe del Gerente Proyecto que se adjuntó a la Solicitud de Ferrocarriles de la Junta de Andalucía de fecha 15 de septiembre de 2008 a la Dirección General de Transportes de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía de Encargo Específico Complementario para la Redacción del Estudio de Trazado y Proyecto de Construcción del Sistema Tranviario de Jaén, y que se adjunta como anexo al presente documento, dicha cartografía fue suficiente para el desarrollo de los encajes previos de trazado del Estudio de Alternativas. Ahora bien, a nivel de Proyecto de Construcción dicha cartografía resultó ser insuficiente, ya que carecía del nivel de detalle y precisión suficiente para poder desarrollar el trazado del Tranvía y la integración urbana de fachada a fachada del proyecto de construcción.

Por ello fue necesaria la realización de un taquimétrico completo de toda la traza por la que discurre el eje del tranvía de Jaén, de fachada a fachada, objeto de la modificación del contrato, para poder disponer de todos los datos necesarios tanto en planta como en alzado de bordillos, señalización horizontal y vertical, arquetas de servicios, entradas a edificios, garajes y comercios, etc., que permitieran desarrollar el trazado del Tranvía y la integración urbana de fachada a fachada a nivel de proyecto de construcción.

DOCUMENTOS APORTADOS	- Documento 24_Informe del gerente de 22 de septiembre de 2017 de la actuación sobre la planificación de los trabajos de cartografía.

	- Documento 25_Solicitud de Ferrocarriles de la Junta de Andalucía de fecha 15 de septiembre de 2008 a la Dirección General de Transportes de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía de Encargo Específico Complementario para la Redacción del Estudio de Trazado y Proyecto de Construcción del Sistema Tranviario de Jaén.

ALEGACION Nº 11

Nº PÁGINA	**82 a 83**

TEXTO QUE SE ALEGA	

III.1 Conclusiones relativas a los contratos para la construcción, instalación y explotación del Sistema Tranviario de Jaén.

Construcción e instalación del tranvía

4ª Para la construcción e instalación del tranvía de Jaén FFJA celebró diversos contratos, entre ellos, el de redacción del proyecto de trazado y de construcción, por importe de 2.036.880 euros, IVA incluido, formalizado el 12 de junio de 2008. <é >

El total facturado por el contratista ascendió a 2.156.745,94 euros, IVA incluido. Dicha cuantía comprendía, además del importe del contrato y de la modificación, el de una factura por trabajos realizados en febrero de 2010, por 58.369,12 euros, sin que conste que se motivara la necesidad de estos y sin que se fiscalizara este gasto ni se formalizara contrato alguno o, en su caso, se tramitara la correspondiente modificación que le diera la debida cobertura contractual. El pago de esta última factura fue asumido en exclusiva por FFJA.

ALEGACIÓN	

En relación con estos trabajos hemos de manifestar que, en su momento, el Ente Público de Gestión de Ferrocarriles Andaluces tramitó la ñPropuesta de gasto CGE20000026836ò, en la que se hacía constar el objeto de los trabajos y se motivaba su necesidad. Esta propuesta de gasto no llegó a culminar su tramitación como tal, al advertirse expresamente la necesidad de tramitar un expediente de diferente naturaleza, motivo por el cual, Ferrocarriles de la Junta de Andalucía tramitó el Expediente de Liquidación ELF 20000031368, que tuvo por objeto acreditar la realización de la prestación y su recepción de conformidad por la Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía, como soporte del resarcimiento al contratista para evitar un enriquecimiento injusto de la Administración. El referido expediente estaba formado por:

- Informe de Liquidación de fecha 22 de julio de 2009;
- Memoria Justificativa de fecha 8 de septiembre de 2009;
- Informe de Asesoría Jurídica de 22 de octubre de 2009;
- Trámite de Audiencia al contratista de 22 de octubre de 2009
- Resolución de Aprobación de la Liquidación de Gastos de 26 de octubre de 2009.

A los efectos más arriba indicados (realidad y recepción de la prestación y su cuantificación) dichos trabajos fueron certificados en la certificación nº 17 de febrero de 2010 y acreditados en la acreditación nº14 de marzo de 2010.

En marzo de 2010 Ferrocarriles de la Junta de Andalucía tramitó la recepción y liquidación de la actuación con el Centro Directivo incluyendo la acreditación de dichos trabajos, remitiendo a la Dirección General de Transportes y Movilidad el 11 de marzo de 2010 la correspondiente ñActa de Recepción y Datos para la Liquidación para la Recepción Definitivaò del contrato.

Por su parte, la Dirección General de Transportes y Movilidad con fecha 13 de abril de 2010, y en relación con los trabajos encomendados a Ferrocarriles de la Junta de Andalucía para la redacción del ñestudio de trazado y proyecto de construcción del sistema tranviario de Jaénò Clave: 2008/0276 (T-JA6002/PPR0) resuelve:

- Aprobar la Liquidación Definitiva del trabajo de referencia, que producía un saldo de sesenta y dos mil setenta y cinco con sesenta y seis euros (862.175,66ú), en el que estaban incluidos los trabajos del asunto.
- Que se tramiten las acreditaciones finales del trabajos y pendientes de pago, entre las que estaba la Acreditación catorce, por importe de 61.871,27ú, correspondiente a los trabajos que venimos analizando.
- Dar por entregados y aceptados los trabajos encomendados.

Finalmente, ha de subrayarse que según indica el oficio de remisión de la resolución, con ese trámite, se dio por concluido el expediente de atribución tramitado en dicho Centro Directivo.

Sin perjuicio de la aceptación y tramitación formal dada por el Centro Directivo encomendante sobre dichos trabajos, la liquidación económica de los mismos por el importe citado de 58.369,12 euros, se realizó finalmente por el Ente Público de Gestión de Ferrocarriles Andaluces, contra la cuenta de resultados de la entidad como coste directo de la actuación, registrándose contablemente en cuentas de gasto. Su financiación se realizó con cargo a los ingresos de explotación incluidos en el presupuesto de explotación de la sociedad, entre los que figuran, entre otros, el 6% de gastos generales y corporativos reconocidos a favor de Ferrocarriles e imputados presupuestariamente al coste de la actuación de Redacción del estudio de trazado y proyecto de construcción del sistema tranviario de Jaén, atribuida a Ferrocarriles de la Junta de Andalucía, según consta en la Resolución de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de 28 de marzo de 2008.

DOCUMENTOS APORTADOS	- Documento 26_PROPUESTA DE GASTO (Valor Inferior a 100.000 euros) CGE20000026836. - Documento 27_Expediente de Liquidación ELF 20000031368. - Documento 28_Certificación nº 17 de febrero de 2010 correspondientes al Expediente: T-JA6002/PPR0 y Acreditación nº14 de marzo de 2010 correspondiente al Expediente: T-JA6002/PPRO, Clave: 2008/0276. - Documento 29_Escrito que Ferrocarriles de la Junta de Andalucía envió a la Dirección General de Transportes y Movilidad el 11 de marzo de 2010 al que se adjuntan Acta de Recepción y Datos para la Liquidación para la Recepción Definitiva del contrato de consultoría/asistencia técnica (con realización de campaña geotécnica) para la redacción del estudio de trazado y proyecto de construcción del sistema tranviario de Jaén. expediente: T-JA6002/PPR0. - Documento 30_Resolución de la Dirección General de Transportes y Movilidad de ñAceptación entrega y liquidación definitiva de los trabajos encomendados a ferrocarriles de la Junta de Andalucía para la redacción del ñestudio de trazado y proyecto de construcción del sistema tranviario de Jaénò Clave: 2008/0276 (T-JA6002/PPR0) y el escrito de remisión de la misma al que se adjunta Informe del servicio de infraestructuras del transporte para la entrega, aceptación y tramitación de la acreditación de la atribución, todos de fecha 13 de abril de 2010. - Documento 31_Informe del Gerente de Actuaciones , de 25 de septiembre de 2017; que incluye la siguiente documentación:

	-Presentaciones 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 7. -Audiovisual (en formato digital, DVD). Se remite DVD por correo ordinario debido al tamaño del archivo.

ALEGACION Nº 12

Nº PÁGINA	**82 a 84**

TEXTO QUE SE ALEGA	

III.1 Conclusiones relativas a los contratos para la construcción, instalación y explotación del Sistema Tranviario de Jaén.

Construcción e instalación del tranvía

4ª Para la construcción e instalación del tranvía de Jaén FFJA celebró diversos contratos, entre ellos, el de redacción del proyecto de trazado y de construcción, por importe de 2.036.880 euros, IVA incluido, formalizado el 12 de junio de 2008. <é >

En ejecución del contrato, el consultor redactó un estudio de alternativas del sistema tranviario de Jaén y un estudio de demanda partiendo para ello de los datos de demanda de los autobuses urbanos de la ciudad. Este estudio partía de una demanda media diaria del transporte público que ascendía a 22.465 viajeros en día laborable, equivalente a unos 6,7 millones de viajeros anuales; sin embargo, la empresa concesionaria del servicio de transporte por autobús contaba con una demanda aproximada de cinco millones de viajeros anuales, por lo que el referido estudio fijaba un incremento de la demanda del 34% sobre la efectiva del transporte en autobuses urbanos, sin que dicho aumento se sustentara en datos contrastados que fundamentaran dicha previsión y su sostenibilidad en el tiempo, manifestando el propio estudio que dichos cálculos eran optimistas.

En un informe posterior, de 17 de enero de 2013, realizado por Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya (FGC) para el Ayuntamiento de Jaén con la finalidad de determinar las posibilidades y modalidades de explotación, el estudio de la demanda que podría tener el servicio tranviario arrojaba unos resultados inferiores a los previstos en el estudio encargado por la COPT, partiendo de los mismos términos en que este se realizó, esto es, teniendo en cuenta que en él no se contemplaba ninguna restructuración del transporte en superficie y que la experiencia de la marcha en blanco con acceso gratuito a los tranvías había mostrado un grado de utilización de 8.000 viajeros/día. Bajo estos postulados, FGC estimó que, en el primer año de explotación, la demanda podía estar alrededor de 1.500.000 viajeros/año, frente a los 2.292.000 que preveía el estudio de la COPT, y, a diez años vista, en función de la evolución de diversas variables del servicio y entorno, podría ascender a un valor en la horquilla de 1.750.000ï 2.100.000 viajeros/año, frente a los 3.237.000 del citado estudio.

El estudio de alternativas fue acordado por la COPT el 1 de diciembre de 2008. De entre las tres alternativas objeto de estudio se seleccionó la que presentaba valores más altos de demanda afectada y era menos sensible a la distancia de cobertura.

El trazado del tranvía ocupa 4,7 kilómetros de longitud, siendo precisa la expropiación de terrenos con una extensión total de 81.476,72 m2, lo que requirió realizar pagos por un total de 2.462.777,55 euros.

El proyecto constructivo, que fue aprobado por la COPT el 16 de diciembre de 2008, preveía un presupuesto de ejecución para la obra del tranvía de 96.540.198,83 euros. (Subepígrafe II.1.2.2).

ALEGACIÓN	

Con relación a lo anterior indicar que:

- El estudio de demanda del Proyecto de Construcción del Sistema Tranviario de Jaén ha sido realizado por profesionales técnicos cualificados y con gran experiencia y reconocido prestigio en este tipo de trabajos y siguiendo una metodología de trabajo adecuada para este tipo de estudios.
- El Estudio de Demanda del Proyecto de Construcción del Sistema Tranviario de Jaén se realiza en el año 2008 en unas condiciones de contorno y un servicio a prestar por el Sistema Tranviario de Jaén.
- En cuanto al Informe de FGC indicar que:
    - Se desconocen las condiciones del mismo, los autores del mismo y los trabajos llevados a cabo para confección del mismo (sólo consta de 2 hojas).
    - Se realiza en el año 2013 (5 años después) y con unas condiciones de contorno y servicio a prestar distinto a los del Proyecto de Construcción del Sistema Tranviario de Jaén.

En suma: las circunstancias sobrevenidas en relación a la crisis económica pueden haber influido en el número de viajes que pudiera captar el tranvía durante esos años. La gran mayoría de los sistemas de transporte público de viajeros en ámbitos metropolitanos ha sufrido reducciones de su demanda. Por otro lado la utilización puntual de un sistema de transporte de forma excepcional como se produjo en los días en los que FGC habla de 8.000 viajeros/día no se puede considerar un método que aporte fiabilidad al cálculo de una demanda anual.

ALEGACION Nº 13

Nº PÁGINA	**84**

TEXTO QUE SE ALEGA	

III.1 Conclusiones relativas a los contratos para la construcción, instalación y explotación del Sistema Tranviario de Jaén.

Construcción e instalación del tranvía

5ª Otro contrato celebrado por FFJA fue el de las obras del tranvía de Jaén, por importe de 71.826.158,06 euros, IVA incluido, adjudicado el 15 de abril de 2009. En la tramitación del expediente, mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación, se han detectado diversas irregularidades e incidencias, como son: <é > la evaluación del grado de cumplimiento del pliego de prescripciones técnicas como criterio de valoración técnica cuando las prescripciones de dicho documento eran, en todo caso, de obligada observancia en la ejecución de los contratos <é >

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 ñ*son de obligado cumplimiento las prescripciones que establezca el PPTP del concurso*ò.

Por su parte, en el apartado 1.1 A.1 de Calidad del Estudio del Proyecto y cumplimiento de las prescripciones del PPTP, conforme al apartado G) del Anejo 2A y PPTP, se aclara que se valorará el ñ*nivel de cumplimiento de las prescripciones del PPTP y adecuación de las alternativas y propuestas, en su caso, permitidas o impuestas por el mismo, lo cual se evaluará desde el punto de vista técnico*ò. Igualmente se indica que ñ*Desde el punto de vista económico el Contratista habrá incluido en su presupuesto el coste del cumplimiento de tales prescripciones.*ò

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 reflejados en la exposición del modo en que cada licitador va a proceder al cumplimiento de las prescripciones del Pliego. 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.

Reforzando esta previsión del PCAP, la Sala Quinta del TJUE, en su Sentencia de 12 marzo 2015 (C-538), ha manifestado que los artículos 2 y 53, apartado 1, letra a), de la Directiva 2004/18 deben interpretarse en el sentido de que permiten, en principio, a un poder adjudicador considerar como criterio de valoración de las ofertas presentadas por los licitadores en un contrato público el grado de conformidad de éstas con las exigencias que figuran en los pliegos de la licitación.

A la vista de los argumentos anteriores, y especialmente, de lo manifestado por el propio TJUE, puede considerarse que fue conforme a Derecho la previsión del Pliego objeto de esta alegación.

ALEGACION Nº 14

Nº PÁGINA	**84**

TEXTO QUE SE ALEGA	

III.1 Conclusiones relativas a los contratos para la construcción, instalación y explotación del Sistema Tranviario de Jaén.

Construcción e instalación del tranvía

5ª Otro contrato celebrado por FFJA fue el de las obras del tranvía de Jaén, por importe de 71.826.158,06 euros, IVA incluido, adjudicado el 15 de abril de 2009. En la tramitación del expediente, mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación, se han detectado diversas irregularidades e incidencias, como son: <é > la posibilidad prevista en el PCAP de variar al alza el importe del contrato por la ejecución de la obra en un plazo inferior al ofertado, lo que no tenía cobertura en la LCSP; <é >

ALEGACIÓN	

A la vista del texto literal del apartado 4 del artículo 75 de la LCSP que a continuación transcribimos, no puede compartirse la apreciación del Tribunal en este apartado, pues expresamente contempla:

> ***ñ****4. Los contratos, cuando su naturaleza y objeto lo permitan, podrán incluir cláusulas de variación de precios en función del cumplimiento de determinados objetivos de plazos o de rendimiento, así como penalizaciones por incumplimiento de cláusulas contractuales, debiendo determinar con precisión los supuestos en que se producirán estas variaciones y las reglas para su determinación****ò***.

Con idéntica literalidad encontramos el apartado 4 del art. 87 del vigente TRLCSP.

Por su parte, la Junta Consultiva Junta Consultiva de contratación del Estado, en su Informe 52/09, de 26 de febrero de 2010, recoge lo siguiente:

> *Como ya adelantó el Consejo de Estado antes de que el legislador introdujera el actual Artículo 75.4 de la Ley de Contratos del Sector Público, si bien los contratos administrativos han de tener un precio cierto, como por otra parte exige el actual artículo 75.1 de la Ley de Contratos del Sector Público y exigía antes el ya derogado artículo 14 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas,* ***ñ****precio cierto no es precio fijo, pues con referencia a aquél lo que ha dispuesto la legislación (administrativa o civil) es la certeza de la concurrencia*

*del precio, no de sus contingencias**ò** (dictamen del Consejo de Estado de 4 de marzo de 1993). Así el principio del precio cierto admite un precio sujeto a variaciones, aunque determinable en todo caso**ò**.*

La cláusula 7 y la letra D del Cuadro resumen unido al PCAP, se ajustaron pues a la normativa vigente.

Independiente de lo anterior, cabe informar de que esta variación del precio del contrato por plazo, prevista en el PCAP, no llegó a producirse ya que la ejecución de la obra no se realizó en un plazo inferior al ofertado.

ALEGACION Nº 15

Nº PÁGINA	**84**

TEXTO QUE SE ALEGA	

III.1 Conclusiones relativas a los contratos para la construcción, instalación y explotación del Sistema Tranviario de Jaén.

Construcción e instalación del tranvía

5ª Otro contrato celebrado por FFJA fue el de las obras del tranvía de Jaén, por importe de 71.826.158,06 euros, IVA incluido, adjudicado el 15 de abril de 2009. <é >

Este contrato se modificó por importe de 11.722.921,69 euros, lo que representaba el 16,32% del precio inicial. Esta modificación no se debió a causas imprevistas sino a omisiones en las actuaciones preparatorias que han de practicarse para conocer las necesidades a cubrir y el alcance de los trabajos a llevar a cabo, resultando deficientes o incompletos los que se habían efectuado, así como a una descoordinación, en lo que respecta al material móvil ¡que no se ajustaba a las características de la vía¡ entre las Administraciones intervinientes, esto es, entre la COPT, como responsable de la ejecución de la obra a través de FFJA, y el Ayuntamiento de Jaén, como órgano titular del servicio tranviario. Las obras objeto de la modificación contractual se ejecutaron sin la preceptiva tramitación previa que hubiera procedido, y por tanto sin audiencia previa del contratista ni fiscalización del gasto, sin aprobación por el órgano de contratación de los gastos complementarios precisos, así como sin la correspondiente formalización. La modificación efectuada precisó de la posterior convalidación del gasto. De este modo, el menor coste del contrato obtenido por la baja de la oferta presentada por el adjudicatario tuvo un alcance inferior al incrementarse el precio a causa del modificado.

ALEGACIÓN	

Con respecto a la constatación del Tribunal relativa a que la modificación no se debió a causas imprevistas sino a omisiones en las actuaciones preparatorias, cabe indicar lo siguiente:

1º En el punto *29.- MODIFICACIÓN DEL CONTRATO DE OBRAS* del PCAP del contrato se indica: ñ*Una vez perfeccionado el contrato, el órgano de contratación podrá introducir modificaciones, por razón de interés público, en los elementos que lo integran, y para atender a causas imprevistas*ò.

2º En el *Artículo 202. Modificaciones de los contratos* de la LCSP se indica: ñ1. Una vez perfeccionado el contrato, el órgano de contratación sólo podrá introducir modificaciones en el mismo por razones de interés público y para atender a causas imprevistas, justificando debidamente su necesidad en el expediente.ò

3º En el expediente tramitado al efecto, concretamente en la PROPUESTA TÉCNICA MOTIVADA DE NECESIDAD DE REDACCIÓN DEL PROYECTO MODIFICADO Nº1 DELAS OBRAS: CONTRATO DE OBRAS PARA LA EJECUCIÓN DE LAS ACTUACIONES NECESARIAS PARA LAS OBRAS DEL SISTEMA TRANVIARIO DE JAÉN. Clave TJA6002/OEJ0 de fecha 19 de marzo de 2010 y en el propio Proyecto Modificado Nº1 aprobado *se justifica la necesidad de* una vez perfeccionado el Contrato de Obras para la Ejecución de las Actuaciones Necesarias para las Obras del Sistema Tranviario de Jaén. Expte. T-JA6002/OEJ0 introducir modificaciones en el mismo con redacción de Proyecto) por razones de interés público y para atender a causas imprevistas. Se adjuntan como anexos al presente documento dicha Propuesta Técnica Motivada y un extracto del Proyecto Modificado Nº1 donde se justifican las razones de interés público y causas imprevistas que motivaron la necesidad de introducir las modificaciones objeto del Proyecto Modificado Nº1.

En cuanto a que ***ñé*** *así como a una descoordinación, en lo que respecta al material móvil* ***ê****que no se ajustaba a las características de la vía****ê*** *entre las Administraciones intervinientes, esto es, entre la COPT, como responsable de la ejecución de la obra a través de FFJA, y el Ayuntamiento de Jaén, como órgano titular del servicio tranviario****é*** ò, indicar lo siguiente:

1º Se reproduce lo indicado en la PROPUESTA TÉCNICA MOTIVADA DE NECESIDAD DE REDACCIÓN DEL PROYECTO MODIFICADO Nº1 DELAS OBRAS: CONTRATO DE OBRAS PARA LA EJECUCIÓN DE LAS ACTUACIONES NECESARIAS PARA LAS OBRAS DEL SISTEMA TRANVIARIO DE JAÉN. Clave TJA6002/OEJ0 de fecha 19 de marzo de 2010 y en el propio Proyecto Modificado Nº1 aprobado:

ñ*6) Material móvil. Cumplimiento del Informe de Evaluación Ambiental y adaptación de la infraestructura.*

En el Informe de Evaluación Ambiental FAVORABLE, de carácter vinculante, relativo al ***ñ****Estudio de Alternativas del Sistema Tranviario de Jaén, en el Tm de Jaén****ò*** *(Expte. AAU/JA/51/2008) emitido por la Delegación Provincial de la Consejería de Medio Ambiente en Jaén se requiere que* ***ñ****Con anterioridad a la ejecución del proyecto, se presentará un documento en la Delegación Provincial de Medio Ambiente de Jaén, en el que se justificará que la losa diseñada sobre la que se sustentará el tranvía tiene*

*capacidad suficiente para la absorción de las vibraciones para cumplir con los límites establecidos en la tabla C del Anexo II del Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre por el que se desarrolla la Ley 37/2007 de 17 de noviembre de Ruido, una vez se conozcan las características de la maquinaria (tranvía) que circulará***ò***.*

Dicho documento fue presentado en marzo de 2009, antes del comienzo de la ejecución de las obras del Sistema Tranviario de Jaén, dentro del documento ***ñ****Separata cumplimiento Informe Ambiental****ò****, con dos particularidades:*

- *No se conocían las características de la maquinaria (tranvía) que circulará por dicho Sistema Tranviario. (Se hizo una previsión con una envolvente máxima de características más desfavorables).*
- *Se estudió y ensayó el terreno sobre el que se ejecutarían las obras del Sistema Tranviario de Jaén pero no se pudo estudiar y ensayar el terreno real sobre el que se sustentaría e implantaría la Superestructura y Vía del Sistema Tranviario de Jaén una vez ejecutados los trabajos de alteración/modificación de dicho terreno (movimiento de tierras, zanjas, canalizaciones,* ***é*** *) previstos en el Proyecto de Construcción Aprobado y que influyen decisivamente sobre sus características y comportamiento en lo que a absorción y propagación de ruidos vibraciones se refiere, ya que no se habían iniciado las obras. (Se tuvo presente esta circunstancia en los estudios y ensayos realizados).*

A día de hoy se han producido dos hechos:

- *Se tiene conocimiento del material móvil que circulará en el Sistema Tranviario de Jaén, y por tanto de sus características.*
- *Se tiene un conocimiento real del comportamiento y características del terreno sobre el que se sustentará e implantará la Superestructura y Vía del Sistema Tranviario de Jaén, ya que ya se han realizado/ejecutado los trabajos de alteración/modificación del terreno (movimiento de tierras, zanjas, canalizaciones,* ***é*** *) en todo el trazado del Sistema Tranviario de Jaén y fundamentalmente en aquellos lugares donde más se ha alterado éste, tramos 3 y 4 (gran terraplén/relleno de la* ***ñ****trinchera****ò*** *frente al hospital Neurotraumatológico, excavaciones arqueológicas y rellenos en dichas excavaciones con material granular) y se ha podido estudiar y ensayar las características reales de dicho terreno en lo que a absorción y propagación de ruidos y vibraciones se refiere y por tanto conocer sus características y comportamiento real ante ruidos y vibraciones.*

Por ello y ante estas circunstancias y utilizando los datos reales de material móvil y características y comportamientos reales del terreno ante ruidos y vibraciones, es necesario, conveniente y oportuno revisar, dimensionar y adaptar la Superestructura y Vía prevista en el Proyecto de Construcción Aprobado a la nueva realidad, justificando en base a estudios y ensayos requeridos en el Informe de Evaluación Ambiental FAVORABLE, de carácter vinculante, relativo al ***ñ****Estudio de Alternativas del Sistema Tranviario de Jaén, en el Tm de Jaén****ò*** *(Expte. AAU/JA/51/2008), que dicho conjunto tiene capacidad suficiente para la absorción de las vibraciones producidas y cumple con los límites establecidos en la tabla C del Anexo II del Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre por el que se desarrolla la Ley 37/2007 de 17 de noviembre de Ruido.*

Por otro lado y una vez que se tiene conocimiento del material móvil que circulará en el Sistema Tranviario de Jaén, y por tanto de sus características, es necesario, conveniente y oportuno revisar, dimensionar y adaptar las Instalaciones Tranviarias, Maquinaria y Equipos Específicos y resto de elementos previstos en el Proyecto de Construcción Aprobado a dicho material móvil y en todo aquello que sea posible, para conseguir el mejor/perfecto funcionamiento del Sistema Tranviario de Jaén en su conjunto.

En cuanto a que ***ñé*** *Las obras objeto de la modificación contractual se ejecutaron sin la preceptiva tramitación previa que hubiera procedido, y por tanto sin audiencia previa del contratista ni fiscalización del gasto, sin aprobación por el órgano de contratación de los gastos complementarios precisos, así como sin la correspondiente formalización. La modificación efectuada precisó de la posterior convalidación del gasto. De este modo, el menor coste del contrato obtenido por la baja de la oferta presentada por el adjudicatario tuvo un alcance inferior al incrementarse el precio a causa del modificado**ò**,* cabe indicar lo siguiente:

1º En la tramitación del expediente de modificación Nº1 del contrato se han realizado las siguientes actuaciones:

- Con fecha 19 de marzo de 2010 se redactó el documento ñPROPUESTA TÉCNICA MOTIVADA DE NECESIDAD DE REDACCIÓN DEL PROYECTO MODIFICADO Nº1 DE LAS OBRAS: CONTRATO DE OBRAS PARA LA EJECUCIÓN DE LAS ACTUACIONES NECESARIAS PARA LAS OBRAS DEL SISTEMA TRANVIARIO DE JAÉN. Clave TJA6002/OEJ0ò
- Con fecha 25 de Marzo de 2010, Ferrocarriles de la Junta de Andalucía solicitó a la Dirección General De Transportes y Movilidad de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía autorización para la redacción del Proyecto Modificado Nº1 del Contrato de Obras para la ejecución de las actuaciones necesarias para las obras del Sistema Tranviario de Jaén así como autorización para la continuidad de los trabajos de ejecución de obras.
- Con fecha 9 de abril de 2010 y mediante resolución del Director General de Transportes y Movilidad se autorizó la redacción del presente Proyecto Modificado Nº1 y la continuidad de los trabajos de Ejecución de Obras.
- El 18 de octubre de 2010 la Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía envió a la Secretaría General de Planificación, Ordenación Territorial, Infraestructuras y Movilidad Sostenibles de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda de la Consejería de Obras Públicas el Proyecto Modificado Nº1 del Proyecto de Construcción del Sistema Tranviario de Jaén para su aprobación.
- El Proyecto Modificado Nº1 del Proyecto de Construcción del Sistema Tranviario de Jaén fue aprobado mediante Resolución de la Dirección General de Transportes de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda de la Junta de Andalucía de fecha 22 de Diciembre de 2010.
- El 12 de enero de 2011 la Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía solicitó a la Dirección General de Transportes, al objeto de proceder a la suscripción de la correspondiente addenda, la tramitación de la correspondiente Resolución de encargo específico complementario.

- La Consejería de Obras Públicas y Vivienda mediante resolución de 5 de abril de 2001 modificó la encomienda de gestión a la Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía incrementando el presupuesto.

Observa el Tribunal que la modificación efectuada fue objeto de una posterior convalidación del gasto.

Nos corresponde pues abordar la figura de la convalidación, subrayando:

- En primer lugar, que la convalidación está expresamente prevista en el ordenamiento jurídico español;
- En segundo lugar, que solo y exclusivamente se prevé para supuestos de anulabilidad, nunca de nulidad.
- En tercer lugar, que la convalidación produce el efecto de hacer desaparecer de la vida jurídica, desde el momento en que se dictó el acto de convalidación ï salvo supuestos de retroactividad-, los vicios hasta entonces existentes.

Así, se recogía en el artículo 67.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre y se recoge en la actualidad en el art.52.1 de la Ley 39/2015, de 2 de octubre que establece:

> ***ñ****La Administración podrá convalidar los actos anulables, subsanando los vicios de que adolezcan****ò***.

Por su parte, el TS, en su sentencia de la Sala 3ª, de lo Contencioso-Administrativo, de 4 de Mayo de 2004, recuerda que:

> ***ñ*** *El instituto de la convalidación, que constituye una excepción a la declaración de anulabilidad de los actos administrativos, pretende la subsanación de los defectos de los que adolezca el acto administrativo que no incurra en causa de nulidad de pleno derecho mediante la emisión de un acto convalidatorio que depure los vicios de anulabilidad.*
> *Según refiere esta Sala en la sentencia de 31 de diciembre de 2003 (RC 1126/2000) el ordenamiento jurídico reduce al máximo la invalidez por irregularidades formales y restringe su efecto anulatorio sólo a aquéllas que impedirían alcanzar la finalidad del acto o producir indefensión de los interesados (artículo 48.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo). Ello determina que se confiera a la Administración un amplio poder de convalidación de los actos anulables, subsanando los vicios de que adolezcan (art. 53.1), convalidación que en materia de incompetencia podrá realizar el órgano competente, cuando sea superior jerárquico del que dictó el acto convalidado****ò***.

En relación con el carácter anulable del acto convalidado, y de manera más específica con la convalidación del gasto señalada por el Tribunal, es necesario que nos refiramos al artículo 80 de la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía que regula, entre las materias que quedan comprendidas dentro del ámbito de la función interventora, la que dicho precepto denomina en su apartado 1.a) como «intervención crítica o previa», e igualmente, al Reglamento de Intervención de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 149/1988, de 5 de abril que desarrolla, en sus artículos 4 al 13, la intervención crítica de las obligaciones o gastos, regulando el acto

de fiscalización como trámite o informe preceptivo, cuya omisión requiere la convalidación por el Consejo de Gobierno o la Comisión General de Viceconsejeros, del gasto que se contiene en el acto o expediente no fiscalizados.

Pues bien, puede comprobarse que el Acuerdo de Consejo de Gobierno contó con el correspondiente informe favorable de la Intervención General de la Junta de Andalucía, que aparte de mencionarse expresamente en el texto del acuerdo, se adjunta como Anexo.

En cuanto a la falta de audiencia que se indica, no puede negarse que el contratista manifestó su conformidad plasmando su firma en el proyecto modificado, con fecha agosto de 2010, lo que evidencia no solo que no fue ajeno a la tramitación del expediente, sino que lo conoció y que, además, estuvo de acuerdo con el mismo.

Además, puede constatarse que el Acuerdo de Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, de 11 de abril de 2011, convalidó las actuaciones correspondientes al expediente de modificación de la encomienda de gestión a la Agencia de Obras Públicas de la Junta de Andalucía para la ejecución de las obras relativas al sistema tranviario de Jaén e, igualmente, el gasto.

Insistimos en que, con independencia de la situación inicial del expediente, no puede restarse valor jurídico a la convalidación que se llevó a cabo a través del Acuerdo de Consejo de Gobierno, debiendo destacarse el hecho de que el mismo contara con el informe favorable de la Intervención General de la Junta de Andalucía. Tampoco, desde luego, pueden ignorarse los efectos jurídicos que a través de la convalidación se produjeron, en cuanto a la subsanación de los vicios concurrentes, en los términos previstos en el entonces vigente art. 67 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, LRJPAC. Podemos añadir finalmente, que, si por un lado, el hecho de que se convalidara supuso la preexistencia de una acto anulable, que no nulo, por otro, insistimos, la convalidación tuvo efectos sanadores, respecto a los vicios concurrentes, haciendo desaparecer de la vida jurídica, desde el momento en que se dictó el acto de convalidación, los vicios hasta entonces existentes y que determinaron la infracción normativa que ahora se observa por el Tribunal.

DOCUMENTOS APORTADOS	- Documento 32_Propuesta Técnica Motivada para la tramitación del proyecto modificado nº1. - Documento 33_Extracto del Proyecto Modificado Nº1 justificativo de la necesidad del mismo. - Documento 34_Informe favorable de la Intervención General de la Junta de Andalucía al expediente del Acuerdo de Consejo de Gobierno para la aprobación del gasto.

ALEGACION Nº 16

Nº PÁGINA	**84 a 85**

TEXTO QUE SE ALEGA	

III.1 Conclusiones relativas a los contratos para la construcción, instalación y explotación del Sistema Tranviario de Jaén.

Construcción e instalación del tranvía

5ª Otro contrato celebrado por FFJA fue el de las obras del tranvía de Jaén, por importe de 71.826.158,06 euros, IVA incluido, adjudicado el 15 de abril de 2009. <é >

El importe total certificado por los trabajos efectuados ascendió a 95.254.150,91 euros, IVA incluido. En dicho importe se incluye, además del importe adjudicado y el del modificado, una revisión de precios por 6.427.911,65 euros, 757.393,69 euros correspondientes a la modificación del tipo impositivo del IVA del 16% al 18% que se produjo durante la ejecución del contrato, una liquidación adicional por medición final de obra por 4.500.141,42 euros, así como 19.624,21 euros, IVA incluido, por una nueva certificación pese a haberse ya aprobado la certificación final y la liquidación por medición final, por lo que ya no procedía certificar obra adicional. (Subepígrafe II.1.2.2)

ALEGACIÓN	

En relación a que: ñ*En dicho importe se incluye,.. , así como 19.624,21 euros, IVA incluido, por una nueva certificación pese a haberse ya aprobado la certificación final y la liquidación por medición final, por lo que ya no procedía certificar obra adicional****ò****, cabe indicar lo siguiente:*

En primer lugar, debemos consultar el PCAP, cuyas cláusulas 30, 31, 32 y 33 regulan la recepción de las obras, la certificación final de obra, el plazo de garantía y la liquidación de las obras, con remisión, entre otros, a los artículos 218 y 219 de la LCSP y 163 y 164 del RGLCAP. De manera más específica, puede comprobarse que el propio art. 169 del RGLCAP, regulador de la ñLiquidación en el contrato de obrasò finaliza estableciendo que ***ñ****el órgano de contratación deberá aprobar la liquidación y abonar, en su caso, el saldo resultante de la misma****ò***.

En segundo lugar, de acuerdo con las anteriores cláusulas y preceptos, mostramos nuestra disconformidad con las apreciaciones del Tribunal, pudiendo afirmar que los 19.624,41 euros no son por ***ñ****una nueva certificación pese a haberse aprobado ya la liquidación por medición final****ò*** sino, el importe de la propia Liquidación del Contrato de Obra, habiendo sido determinados en septiembre de 2013 en el documento de Liquidación del Contrato de Obra el cual fue aprobado mediante resolución de la Dirección General de Movilidad de 23 de mayo de 2014.

Se adjunta a continuación el detalle de ese importe, que aparece en el documento de la Liquidación del Contrato de Obra:

LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO DE OBRA	Importe (IVA excluido)	IVA 18%	Importe Líquido (IVA incluido)
Presupuesto Adicional del Contrato por Obra Realmente Ejecutada	15.096,06	2.717,29	17.813,35
Presupuesto Adicional del Contrato por Revisón de Precios	1.534,63	276,23	1.810,86
TOTAL PRESUPUESTO DEL CONTRATO POR LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO DE OBRA	**16.630,69**	**2.993,52**	**19.624,21**

Es decir, no son por una certificación posterior a la Liquidación del Contrato de Obra, son la propia Liquidación del Contrato de Obra.

Apoya cuanto decimos la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid, que en su Informe 6/2000, de 30 de noviembre, ya tuvo ocasión de pronunciarse sobre esta materia. Aun cuando el informe se refiere a la regulación del TRLCAP, lo entendemos extensible tanto a la LCSP de aplicación en nuestro caso, como a la contenida en el vigente TRLCSP. Dice así:

> ***ñ(é*** *) Viene a configurarse la certificación final de las obras como una figura similar a la liquidación provisional del Reglamento General de Contratación del Estado (RGCE). Es este el momento donde parece oportuno recoger las rectificaciones o variaciones que se pongan de manifiesto en la medición final de las obras a que se refiere el artículo 145.1 del TRLCAP* (Art. 232 TRLCSP / 215.1 LCSP), *medición que debe hacerse con carácter previo a la certificación final. También deberá hacerse efectivo en este momento, el importe de las revisiones de precios que no se hayan podido incluir en las certificaciones ordinarias de obras y aplicarse, en su caso, el 10 % retenido al tiempo de la adjudicación en los contratos plurianuales de obras, a que se refería el artículo 68.3 tras la Ley 53/1999 y la actual disposición adicional decimocuarta del TRLCAP* (Disposición Final Segunda LCSP). *Así mismo, deberán deducirse las multas o penalidades impuestas al contratista si no se han aplicado antes en las certificaciones anteriores y se adicionarán los importes que resulten de los intereses de demora, igualmente si estos no se hubieran abonado antes al contratista. Deberán abonarse en expediente aparte, las indemnizaciones reconocidas y debidas al contratista por paralización de la obra, por no tener la consideración de contraprestación de la obra ejecutada, sino por tratarse de la reparación o resarcimiento de un daño o perjuicio sufrido por aquél.(****é*** *)****ò***
>
> ***ñ(é*** *) En la liquidación del contrato de obras, las obligaciones pendientes que se deberán abonar al contratista pueden corresponder a conceptos tales como la revisión de precios correspondiente a la certificación final o certificaciones anteriores de las que no se hayan publicado los índices al momento de la certificación final, y los gastos de conservación y mantenimiento de las obras durante el periodo de garantía de los que no deba responder el contratista, tales como los ocasionados por fuerza mayor, así como aquellos gastos derivados de un uso indebido de las mismas.(****é*** *)****ò***

Se adjunta como anexo a este documento el Estado Demostrativo del Saldo de la Liquidación del Contrato de Obras que se ha extractado del documento Liquidación del Contrato de Obra aprobado como se ha indicado anteriormente.

DOCUMENTOS APORTADOS	- Documento 35_Estado Demostrativo del Saldo de la Liquidación del Contrato de Obras (extracto del documento Liquidación del Contrato de Obra aprobado)

ALEGACION Nº 17

Nº PÁGINA	**85**

TEXTO QUE SE ALEGA	

III.1 Conclusiones relativas a los contratos para la construcción, instalación y explotación del Sistema Tranviario de Jaén.

Construcción e instalación del tranvía

6ª La unión temporal de empresas adjudicataria de la obra tranviaria realizó unas obras en un colegio público y en un centro especial de empleo, ambos de titularidad del Ayuntamiento de Jaén, que resultaban afectados por la construcción del tranvía. Su ejecución, que no estaba prevista en el proyecto constructivo tranviario, resultó contraria a lo dispuesto en la LCSP, así como a los principios que han de fundamentar la contratación administrativa, al llevarse a cabo sin que previamente se tramitase el correspondiente expediente contractual y al margen de la necesaria publicidad y concurrencia. Estas obras, por un importe total de 654.434,40 euros, IVA incluido, fueron abonadas por la Dirección General de Transportes de la COPT. (Subepígrafe II.1.2.2)

ALEGACIÓN	

Como acertadamente indica el Tribunal, las obras de que tratamos en esta alegación se realizaron sobre bienes que resultaban afectados por las obras de construcción del tranvía.

Debemos detenernos pues, en esa concreta ñafecciónò, para trasladar al Tribunal nuestro parecer sobre la corrección de lo actuado.

Así, en la ejecución de obras públicas, junto a la obra principal, se contemplan otras ñaccesoriasò para reponer los servicios de terceros que van a ser afectados por las mismas. Con el objeto de que estos terceros afectados por la obra pública queden indemnes, se aborda por la Administración el restablecimiento de dichos servicios.

En nuestro caso, por la Consejería competente en materia de obra pública, se tramitan los llamados ñExpedientes de Servicios afectadosò que ï aparte de otros trámites-

incluyen una valoración, una ejecución de obra, una certificación de ejecución y un abono indemnizatorio.

El particular afectado por la obra de reposición (el Ayuntamiento, en este caso) puede ejecutar la obra por sí mismo y cobrar directamente de la Administración, como beneficiario, la indemnización por la obra de reparación realizada; pero excepción hecha de las grandes compañías, lo habitual es que el titular del servicio afectado la encargue a un empresario de la construcción que, por lo demás, suele ser el encargado de la obra principal. En ese supuesto, el contratista, previo acuerdo de cesión de los derechos de cobro de la indemnización con el afectado-beneficiario, ejecuta las obras y finalmente, cobra de la Administración el importe indemnizatorio del que era beneficiario el particular afectado.

En definitiva,

- Los servicios afectados no son encargos de obra que realice la Administración sin que haya de aplicarse la normativa de contratación administrativa;
- La obra de reposición corresponde abordarla al propietario del servicio afectado por la obra de interés general;
- La Administración, en tanto que esta obligación crearía un perjuicio al particular, indemniza a éste el coste de la obra de reposición,
- Los expedientes de servicios afectados tienen, en consecuencia, naturaleza indemnizatoria;
- Es habitual que los titulares de los servicios afectados encarguen al contratista de la obra principal, la ejecución de los trabajos, cediéndole los derechos a recibir la indemnización de la Administración.

Volviendo a nuestro caso, las obras por importe de 654.434,40 euros corresponden a cinco expedientes de Servicios Afectados tramitados durante la ejecución de las obras del sistema tranviario de Jaén. Estos 654.434,40 euros tienen el siguiente desglose:

- Desmontaje y traslado de umbráculo. Importe: 89.221,00 euros.
- Reposición del cerramiento, caminos peatonales del patio de juegos y rede de riego y del jardín del colegio público Cándido Nogales. Importe: 64.200,15 euros.
- Traslado y montaje de nuevo centro de transformación canalizaciones y casetas de cuadro de baja y grupo electrógeno. Importe: 222.668,55 euros.
- Reposición del Centro Especial de Empleo. Importe: 193.688,31 euros.
- Desmontaje y traslado de invernadero. Importe: 84.656,39 euros.

Todos los servicios eran titularidad del Ayuntamiento de Jaén quien con la firma del Acta de Subrogación de Derechos de cada uno de los expedientes anteriormente mencionados estableció que fuera la UTE Tranvía de Jaén quien realizase la modificación y reposición de las instalaciones afectadas por obras del sistema tranviario de Jaén.

Respecto a la naturaleza indemnizatoria de estos expedientes y la operativa descrita, puede consultarse la Sentencia 8/16, dictada por el Juzgado de Primera Instancia nº 19

de Sevilla, de 27 de enero de 2016 en el Procedimiento Ordinario 484/2015, que ha devenido firme, cuyo Fundamento Jurídico segundo se pronuncia sobre lo que aquí decimos.

DOCUMENTOS APORTADOS	- Documento 36_Expediente de reposiciones Colegio público Cándido Nogales - Documento 37_Expediente de traslasdo y montaje centro de transformación - Documento 38_ Expediente de Desmontaje y traslado de umbráculo - Documento 39_ Expediente de Reposición del Centro Especial de Empleo - Documento 40_Expediente de Desmontaje y traslado de invernadero - Documento 41_SENTENCIA Juzgado de Primera Instancia nº 19 de Sevilla de 27 de enero de 2016 en el Procedimiento Ordinario 484/2015 y Documento 42_declaración de firmeza y archivo.

ALEGACION Nº 18

Nº PÁGINA	**85 a 86**

TEXTO QUE SE ALEGA

III.1 Conclusiones relativas a los contratos para la construcción, instalación y explotación del Sistema Tranviario de Jaén.

Construcción e instalación del tranvía

7ª FFJA adjudicó el 29 de abril de 2009, mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación, la dirección de las obras del tranvía, por importe de 3.030.885,67 euros, IVA incluido. El expediente contractual ha adolecido de incidencias e irregularidades tales como: <é > además del establecimiento en el PCAP de una fórmula que otorgaba una ponderación superior a los criterios dependientes de un juicio de valor que a los evaluables automáticamente, lo que hubiera requerido la constitución de un comité de expertos para la valoración de las ofertas, lo que no tuvo lugar.

8ª Los servicios de <u>control de calidad</u> del sistema tranviario fueron adjudicados el 14 de abril de 2009 por FFJA, mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación, por 545.880,39 euros, IVA incluido. <é > En el expediente contractual se han detectado análogas incidencias e irregularidades que en el contrato de dirección de obras. <é >

ALEGACIÓN	

Si bien es cierto que, según consta en el expediente, debido a la escasez de recursos humanos en el momento en que tuvieron lugar las evaluaciones técnicas, únicamente estaba formado por dos miembros, sí existió un comité de expertos o comité de evaluación, encargado de realizar la valoración técnica de los criterios sujetos a juicios de valor, conforme a lo establecido en los correspondientes PCAP, en los dos expedientes mencionados.

Dicho comité de expertos, para el caso de los expedientes de redacción de proyecto, ejecución de obra, control de calidad y dirección de obras, estaba formado por dos ingenieros de caminos, canales y puertos. Para el caso del contrato de asistencia técnica y asesoría en materia de comunicación, el comité de evaluación estuvo formado por dos expertos en Comunicación.

<u>ALEGACION Nº 19</u>

Nº PÁGINA	**85 a 86**

TEXTO QUE SE ALEGA	

<u>III.1 Conclusiones relativas a los contratos para la construcción, instalación y explotación del Sistema Tranviario de Jaén.</u>

Construcción e instalación del tranvía

7ª FFJA adjudicó el 29 de abril de 2009, mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación, la <u>dirección de las obras del tranvía</u>, por importe de 3.030.885,67 euros, IVA incluido.
<é >
El contrato fue modificado en dos ocasiones. La primera, para dotar y ampliar el equipo de dirección de obra, por un importe de 345.951,25 euros, IVA incluido, representativo del 11,41% del importe adjudicado. En ella no se motivó la insuficiencia de medios personales de los que se disponía ni se determinaron ni cuantificaron las nuevas necesidades de personal. La segunda modificación, formulada una vez ejecutadas las actuaciones por las que se solicitaba la modificación, no ajustándose, por tanto, a las prescripciones legales, tuvo por objeto realizar las labores inspectoras, directoras, organizativas y de coordinación

en relación con el suministro y puesta en funcionamiento del material móvil, por 191.079,19 euros, IVA incluido. Esta segunda modificación constituyó una ampliación del objeto del contrato, puesto que, según los PCAP y PPT, este consistía en comprobar y vigilar la correcta realización de las obras contratadas, por lo que, con arreglo a la normativa, la modificación realizada no debió tramitarse como tal, sino como un contrato independiente.
<é >

ALEGACIÓN	

En relación a la afirmación ñ*El contrato fue modificado en dos ocasiones. La primera, para dotar y ampliar el equipo de dirección de obra, por un importe de 345.951,25 euros, IVA incluido, representativo del 11,41% del importe adjudicado. En ella no se motivó la insuficiencia de medios personales de los que se disponía ni se determinaron ni cuantificaron las nuevas necesidades de personal****ò***, se reproduce a continuación lo indicado (justificación y cuantificación de las necesidades de personal) en el informe anexo a la Solicitud de encargo específico complementario realizado por la AOPJA a la Dirección General de Transportes el 15 de marzo de 2010 y que ésta autorizó mediante Resolución de 2 de junio de 2010, escrito que se adjunta como anexo:

ñ*Con fecha 30 de Abril de 2009 se dio la Orden de Inicio de los trabajos del* ***ñ****Contrato de Servicios para la Dirección de las Obras del Sistema Tranviario de Jaén****ò*** *y la Orden de Inicio del* ***ñ****Contrato de Obras para la ejecución de las actuaciones necesarias para las obras del Sistema Tranviario de Jaén****ò****, comenzando a computarse los plazos de ejecución de dichos contratos el día siguiente al de fecha de dicha Orden de Inicio. Los trabajos de dichos contratos empezaron a realizarse al día siguiente de dichas Órdenes de Inicio.*

Desde dicha fecha se ha puesto de manifiesto la gran envergadura que la Actuación del Sistema Tranviario de Jaén supone y la gran repercusión de la misma sobre la Ciudad de Jaén y su Área Metropolitana, hasta tal punto, que podemos decir que la repercusión es mayor que la esperada inicialmente.

*Igualmente y abundando sobre lo anterior, durante la ejecución de los trabajos de la Actuación del Sistema Tranviario de Jaén han surgido una serie de incidencias y nuevas situaciones, imposibles de prever inicialmente (Agitación política y social con motivo de la afección a la masa arbórea que la implantación del Sistema Tranviario de Jaén supone, mayor afección al Patrimonio Arqueológico de lo previsto inicialmente, Realidad de los Servicios Afectados distinta de lo previsto inicialmente, Escenario de ejecución de las obras, en lo que a Soluciones Propuestas al Tráfico se refiere distinto del previsto (Obras del Plan E, Afección al Patrimonio Arqueológico, Realidad de Servicios Afectados,****é*** *), realidad geotécnica distinta de la prevista incialmente,* ***é*** *, que requieren de una actuación rápida, diligente y eficaz, analizando y estudiando las situaciones planteadas, adelantándose en lo posible a las mismas y dando soluciones que eviten que dichas incidencias, su resolución y consecuencias, repercutan de manera negativa, directa y decisiva sobre la Ciudad de Jaén y su Área Metropolitana y sobre todo, sobre el plazo de ejecución de las obras, lo que sin duda tendría una repercusión muy negativa por tratarse de una actuación urbana.*

*Dentro de la Organización de la Actuación del Sistema Tranviario de Jaén (Contratista, Dirección de Obra, Control de Calidad,**é**) es la Dirección de las Obras del Sistema Tranviario de Jaén la que puede y debe realizar la labor indicada anteriormente.*

Por ello y por las razones de interés público indicadas anteriormente y para atender a las causas imprevistas, justificadas como se ha hecho anteriormente, es necesario dotar/ampliar al/el Equipo de Dirección de Obra del personal y medios específicos necesarios para resolver dichos asuntos y que en lo relativo a la ejecución de la Obra tengan la menor repercusión posible sobre la propia ciudad de Jaén y su Área Metropolitana.

*El presupuesto previsto para dotar/ampliar al/el Equipo de Dirección de Obra del personal y medios específicos necesarios como se ha indicado anteriormente asciende a la cantidad de 298.233,83 **ú** + 47.717,41 **ú** (16% IVA) = 345.951,24 **ú** (IVA Incluido).*

*Por todo lo anterior se propone un incremento de presupuesto del contrato de 298.233,83 **ú** + 47.717,41 **ú** (16% IVA) = 345.951,24 **ú** (IVA Incluido) sin ser necesario un aumento de plazo del contrato para la ejecución de los trabajos objeto de esta Propuesta de Modificación de Contrato.*

CONTRATO DE SERVICIOS PARA LA DIRECCIÓN DE LAS OBRAS DEL SISTEMA TRANVIARIO DE JAÉN.					
T-JA6002/ODO0					
PRESUPUESTO DE LICITACIÓN:	3.442.230,13 €				
PRESUPUESTO DE ADJUDICACIÓN:	3.030.885,67 €	Baja:	11,95%		
PLAZO DE EJECUCION DE LA ACTUACIÓN: VEINTIDOS (22) meses					
ORDEN DE INCIO: 29 de abril de 2009					
FIN CONTRACTUAL: 30 de febrero de 2011					
ADDENDA Nº1: AMPLIACIÓN DIRECCIÓN DE OBRA					
Jefe de Unidad Situaciones Provisionales	19,00	5.692,43	108.156,17		
Jefe de Unidad Servicios Afectados	19,00	5.692,43	108.156,17		
Técnico integrado en la DO	16,00	2.144,02	34.304,32 €		
Total Ejecución Material			250.616,66 €		
Gastos Generales (13%)			32.580,17 €		
Beneficio Industrial (6%)			15.037,00 €		
Suma			298.233,83 €		
IVA 16%			47.717,41 €		
Total ADDENDA Nº1 (IVA incluido)			**345.951,24 ú**	**11,41%**	

Respecto de la afirmación vertida por el Tribunal relativa a que ñ... *La segunda modificación, formulada una vez ejecutadas las actuaciones por las que se solicitaba la modificación, no ajustándose, por tanto, a las prescripciones legales, tuvo por objeto realizar las labores inspectoras, directoras, organizativas y de coordinación en relación con el suministro y puesta en funcionamiento del material móvil, por 191.079,19 euros, IVA incluido. Esta segunda modificación constituyó una ampliación*

*del objeto del contrato, puesto que, según los PCAP y PPT, este consistía en comprobar y vigilar la correcta realización de las obras contratadas, por lo que, con arreglo a la normativa, la modificación realizada no debió tramitarse como tal, sino como un contrato independiente***ò** cabe indicar lo siguiente:

El 24 de enero de 2011 la AOPJA realizó a la Dirección General de Transportes una SOLICITUD DE ENCARGO ESPECÍFICO COMPLEMENTARIO PARA DIRECCIÓN DE LAS ACTUACIONES NECESARIAS PARA LAS OBRAS DEL SISTEMA TRANVIARIO DE JAÉN (T-JA6002/ODO0). Adjuntaba a dicha solicitud un INFORME DE JUSTIFICACIÓN DE ADDENDA Nº2 AL CONTRATO DE SERVICIOS PARA LA DIRECCIÓN DE LAS OBRAS DEL SISTEMA TRANVIARIO DE JAÉN. T-JA6002/ODO0 de fecha 19 de enero de 2011, que se reproduce a continuación y adjunta a este documento:

Con fecha 17 de Diciembre de 2008 se firmó el Convenio de Colaboración entre la Consejería de Gobernación, la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía y el Excmo. Ayuntamiento de Jaén para la puesta en servicio del Sistema Tranviario de Jaén.

En dicho Convenio, la colaboración de la Administración de la Junta de Andalucía se concreta, entre otros, en realizar a través de Ferrocarriles de la Junta de Andalucía, actualmente Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía, todas las actuaciones necesarias para la ejecución de las obras e instalaciones del Sistema Tranviario de Jaén, incluyendo la inspección de la ejecución y la Dirección de las Obras, conforme al proyecto constructivo aprobado, mientras que son obligaciones del Ayuntamiento de Jaén el suministro y financiación del material móvil e iniciar la explotación del servicio, para lo que el citado Ayuntamiento deberá realizar todas las actuaciones necesarias para la puesta en servicio del Sistema Tranviario de Jaén.

En el marco de dicho convenio de colaboración y por encargos genérico y específicos de la Consejería de Obras Públicas y Transportes, actualmente Consejería de Obras Públicas y Vivienda, la Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía, realizó y está realizando las actuaciones necesarias para las obras del Sistema Tranviario de Jaén, así como para la Dirección de Obra, para lo que licitó y adjudicó los contratos de.

- *T-JA6002/OEJ0: Contrato de Obras para la ejecución de las actuaciones necesarias para las obras del Sistema Tranviario de Jaén.*
- *T-JA6002/ODO0: Contrato de Servicios para la Dirección de las Obras del Sistema Tranviario de Jaén.*
- *T-JA6002/OCC0: Contrato de Servicios para el Control de Calidad de las Obras del Sistema Tranviario de Jaén.*

Con fecha 30 de Abril de 2009 se dio la Orden de Inicio de los trabajos del ***ñ****Contrato de Servicios para la Dirección de las Obras del Sistema Tranviario de Jaén****ò****, del* ***ñ****Contrato de Obras para la ejecución de las actuaciones necesarias para las obras del Sistema Tranviario de Jaén****ò*** *y del* ***ñ****Contrato de Servicios para el Control de Calidad de las Obras del Sistema Tranviario de Jaén****ò****, comenzando a computarse los plazos de ejecución de dichos contratos el día siguiente al de fecha de dicha Orden de Inicio. Los*

trabajos de dichos contratos empezaron a realizarse al día siguiente de dichas Órdenes de Inicio.

Con fecha 20 de Mayo de 2010, la Consejería de Obras Públicas y Vivienda de la Junta de Andalucía y el Ayuntamiento de Jaén consideraron que la efectiva implantación del Sistema de Transporte del Tranvía de Jaén, en el momento actual y en bien del interés público, requiere reforzar la colaboración entre las partes, asumiendo la Consejería de Obras Públicas y Vivienda mayor protagonismo y esfuerzo para hacer viable su financiación. Por ello, con fecha 20 de Mayo de 2010 se firmó una Addenda al Convenio de Colaboración entre la Consejería de Gobernación, la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía y el Excmo. Ayuntamiento de Jaén para la puesta en servicio del Sistema Tranviario de Jaén de fecha 17 de diciembre de 2008, a través de la cual se establece la forma de cumplimiento de la obligación del Ayuntamiento de Jaén respecto al suministro y financiación del material móvil previsto en el mismo, que contempla entre otras estipulaciones que la Administración de la Junta de Andalucía, a través de Ferrocarriles de la Junta de Andalucía, se subroga en el cumplimiento de las obligaciones del Ayuntamiento de Jaén resultantes del contrato ***ñ****Suministro y puesta en funcionamiento del material móvil del Sistema Tranviario de Jaén -139-2009-****ñ****, que la citada corporación municipal, en el marco del convenio de 17 de diciembre de 2008, tramitó para la adquisición de los vehículos del material móvil necesarios para la prestación del servicio de transporte tranviario.*

Para ello, mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía de fecha 18 de mayo de 2010 se autorizó a la Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía para subrogarse en el cumplimiento de las obligaciones del Ayuntamiento de Jaén, resultantes del contrato de arrendamiento con opción de compra ***ñ****Suministro y puesta en funcionamiento del material móvil del Sistema Tranviario de Jaén -139-2009-****ñ*** *y con fecha 18 de noviembre de 2010 se firmó el* ***ñ****Documento administrativo de formalización parcial de suministro mediante arrendamiento con opción de compra y ejercicio de la misma en el* ***ñ****Contrato de suministro y puesta en funcionamiento del material móvil del Sistema Tranviario de Jaén****ò*** *entre la Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía y Alstom Transporte, S.A. Expte: T-JA6008/OEJ0.****ò***

Por ello y para atender a las nuevas obligaciones de suministro y puesta en funcionamiento del material móvil del Sistema Tranviario de Jaén, imprevistas inicialmente y asumidas en bien del interés público, como se ha indicado anteriormente, por la Consejería de Obras Públicas y Vivienda de la Junta de Andalucía a través de la Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía, es necesario ampliar el alcance del ***ñ****Contrato de Servicios para la Dirección de las Obras del Sistema Tranviario de Jaén****ò*** *sobre el* ***ñ****Contrato de suministro y puesta en funcionamiento del material móvil del Sistema Tranviario de Jaén****ò*** *entre la Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía y Alstom Transporte, S.A. (Expte: T-JA6008/OEJ0) para que dicha Dirección de Obra, como un contrato más a dirigir y con el que está vinculado dentro de la actuación del Sistema Tranviario de Jaén, tenga competencias y pueda actuar sobre dicho contrato y pueda realizar las labores inspectoras, directoras, organizativas y de coordinación tanto Técnicas como de Prevención de Riesgos Laborales y Seguridad y Salud, que son necesarias para que el suministro y puesta en funcionamiento del material móvil del Sistema Tranviario de Jaén se pueda realizar y se realice de manera organizada y coordinada con el resto de contratos y actuaciones que se están realizando en la Actuación del Sistema Tranviario*

de Jaén, ya que dentro de la Organización de la Actuación del Sistema Tranviario de Jaén (Contratista, Dirección de Obra, Control de Calidad,é) es la Dirección de las Obras del Sistema Tranviario de Jaén la que puede y debe realizar las labores indicadas anteriormente en el marco del Convenio de Colaboración entre la Consejería de Gobernación, la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía y el Excmo. Ayuntamiento de Jaén para la puesta en servicio del Sistema Tranviario de Jaén de fecha 17 de diciembre de 2008 y de la Addenda de fecha 20 de mayo de 2010 a dicho convenio.

Por todo lo anterior y tendiendo en cuenta dichos hechos y antecedentes, el suministro y puesta en funcionamiento del material móvil del Sistema Tranviario de Jaén se realizará en el periodo de tiempo comprendido entre mediados de diciembre de 2010 y febrero de 2011.

Por otro lado, dentro de las Obras del Sistema Tranviario de Jaén, está prevista la realización de las pruebas de funcionamiento e integración de la infraestructura e instalaciones construidas con material móvil. Teniendo en cuenta los plazos previstos para el suministro y puesta en funcionamiento del material móvil del Sistema Tranviario de Jaén indicados anteriormente, las pruebas de funcionamiento e integración de la infraestructura e instalaciones del Sistema Tranviario de Jaén con material móvil se realizarán durante los meses de febrero y marzo de 2011.

Teniendo en cuenta que el ñContrato de Servicios para la Dirección de las Obras del Sistema Tranviario de Jaénò está vinculado al ñContrato de Obras para la ejecución de las actuaciones necesarias para las obras del Sistema Tranviario de Jaénò, que las pruebas de funcionamiento e integración de la infraestructura e instalaciones con material móvil, incluidas en éste último contrato, se realizarán durante los meses de febrero y marzo de 2011 y que en dicho periodo de tiempo no está prevista la presencia de personal ni medios dentro de la Dirección de Obra (programa de trabajo contractual) para que se puedan realizar dichas pruebas de funcionamiento e integración, es necesario dotar a la Dirección de las Obra del Sistema Tranviario de Jaén, durante ese periodo de tiempo (febrero y marzo de 2011), del personal y medios necesarios para que se puedan realizar dichas pruebas de funcionamiento e integración de la infraestructura e instalaciones con material móvil.

Por ello y por las razones de interés público indicadas anteriormente y para atender a las causas imprevistas, justificadas como se ha hecho anteriormente, es necesario:

- *Ampliar el alcance del ñContrato de Servicios para la Dirección de las Obras del Sistema Tranviario de Jaénò sobre el ñContrato de suministro y puesta en funcionamiento del material móvil del Sistema Tranviario de Jaénò entre la Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía y Alstom Transporte, S.A. (Expte: T-JA6008/OEJ0) y dotar/ampliar al/el Equipo de Dirección de Obra del personal y medios específicos necesarios para poder realizar las labores inspectoras, directoras, organizativas y de coordinación, tanto Técnicas como de Prevención de Riesgos Laborales y Seguridad y Salud, que son necesarias para el suministro y puesta en funcionamiento del material móvil del Sistema Tranviario de Jaén.*
- *Dotar al Equipo de Dirección de las Obra del Sistema Tranviario de Jaén del personal y medios necesarios durante los meses de febrero y marzo de 2011*

para que se puedan realizar las pruebas de funcionamiento e integración de la infraestructura e instalaciones del Sistema Tranviario de Jaén con material móvil.

- *Ampliar el plazo de ejecución del* ***ñ****Contrato de Servicios para la Dirección de las Obras del Sistema Tranviario de Jaén****ò*** *en dos meses.*

El presupuesto previsto para dotar/ampliar al/el Equipo de Dirección de Obra del personal y medios específicos necesarios como se ha indicado anteriormente asciende a la cantidad de 161.931,52 ***ú*** *(IVA excluido).*

(Se adjunta documento justificativo del presupuesto)

Por todo lo anterior se propone un incremento de presupuesto del contrato de 161.931,52 ***ú*** *(IVA excluido) y un aumento de dos meses en el plazo del contrato para la ejecución de los trabajos objeto de esta Propuesta de Modificación de Contrato.*

CONTRATO DE SERVICIOS PARA LA DIRECCIÓN DE LAS OBRAS DEL SISTEMA TRANVIARIO DE JAÉN.
T-JA6002/ ODO0

PRESUPUESTO DE LICITACIÓN (IVA excluido):	**2.967.439,77 ú**		
PRESUPUESTO DE ADJUDICACIÓN (IVA excluido):	**2.612.832,47 ú**	**Baja:**	**11,95%**
INCREMENTO PRESUPUESTO ADDENDA Nº1 (IVA exluido):	**298.233,83 ú**	**Incremento**	**11,41%**
TOTAL PRESUPUESTO DEL CONTRATO (IVA exluido):	**2.911.066,30 ú**		

PLAZO DE EJECUCION DE LA ACTUACIÓN: VEINTIDOS (22) meses

ORDEN DE INCIO: 29 de abril de 2009

FIN CONTRACTUAL: 28 de febrero de 2011

ADDENDA Nº2:

		meses	importe/ mes	importe total	incremento s/ Ppto. de Adjudicación
AMPLIACIÓN PLAZO PRUEBAS FUNCIONAMIENTO E INTEGRACIÓN					
Jefe de Proyecto/ Director de Obra.		2	7.795,95 ú	15.591,90 ú	
Jefe de Unidad de Instalaciones No Ferroviarias, Acometida Eléctrica y Electrificacion Tranviaria.		2	5.692,43 ú	11.384,86 ú	
Jefe de Unidad Instalaciones de Seguridad, Comunicaciones y Control.		2	5.692,43 ú	11.384,86 ú	
Jefe de Unidad Infraestructura.		2	5.692,43 ú	11.384,86 ú	
Oficina Técnica.		2	4.208,79 ú	8.417,58 ú	
Coordinador de Seguridad y Salud		2	4.358,48 ú	8.716,96 ú	
Inspector de Obra Instalaciones		2	3.601,25 ú	7.202,50 ú	
Auxiliar Administrativo		2	1.752,20 ú	3.504,40 ú	
Técnico integrado en la DO		2	2.144,02 ú	4.288,04 ú	
Gastos de funcionamiento		2	1.232,70	2.465,40 ú	
Gastos de Alquiler		2	1.408,80	2.817,60 ú	
Gastos de Vehículo	6 Uds	2	704,40	8.452,80 ú	
Total Ejecución Material				95.611,76 ú	
Gastos Generales (13%)				12.429,53 ú	
Beneficio Industrial (6%)				5.736,71 ú	
Total Incremento Ppto. del Contrato (IVA excluido) AMPLIACIÓN PLAZO PRUEBAS FUNCIONAMIENTO E INTEGRACIÓN				**113.778,00 ú**	**4,35%**
IVA 18%				20.480,04 ú	
Total Incremento Presupuesto del Contrato (IVA incluido)				134.258,04 ú	
SUMINISTRO MATERIAL MÓVIL					
Especialista/ Director de Proyecto suministro y puesta en funcionamineto Material Móvil		3,00	7.795,95 ú	23.387,85 ú	
Jefe de Unidad Material Móvil		3,00	5.692,43 ú	17.077,29 ú	
Total Ejecución Material				40.465,14 ú	
Gastos Generales (13%)				5.260,47 ú	
Beneficio Industrial (6%)				2.427,91 ú	
Total Incremento Presupuesto del Contrato (IVA excluido) SUMINISTRO MATERIAL MÓVIL				**48.153,52 ú**	**1,84%**
IVA 18%				8.667,63 ú	
Total Incremento Presupuesto del Contrato (IVA incluido)				56.821,15 ú	
Total INCREMENTO PRESUPUESTO ADDENDA Nº2 (IVA excluido)				**161.931,52 ú**	**6,20%**
IVA 18%				29.147,67 ú	
Total INCREMENTO PRESUPUESTO ADDENDA Nº2 (IVA incluido)				191.079,19 ú	

Esta solicitud de encargo específico complementaria no fue atendida por falta de disponibilidad complementaria, por ello el 14 de junio de 2011 la AOPJA envió a la Dirección General de Transportes una SOLICITUD DE RESOLUCIÓN COMPLEMENTARIA POR LIQUIDACIÓN PARA LA ACTUACIÓN ñDIRECCIÓN DE OBRAS DEL SISTEMA TRANVIARIO DE JAÉNò al que adjuntaba un INFORME DE SITUACIÓN Y JUSTIFICACIÓN DE AUMENTO DE PRESUPUESTO/LIQUIDACIÓN DEL CONTRATO DE SERVICIOS PARA LA DIRECCIÓN DE LAS OBRAS DEL SISTEMA TRANVIARIO DE JAÉN T-JA6002/ODO0. Dicha solicitud e informe, redactada en términos muy similares a los anteriores de 24 y 19 de enero de 2011, respectivamente, se adjuntan como anexo a este escrito.

La Dirección General de Transportes mediante RESOLUCIÓN POR LA QUE SE AUTORIZA EL INCREMENTO DE PRESUPUESTO A LA EMPRESA DE OBRA PÚBLICA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA PARA LA REALIZACIÓN DE SERVICIOS: 2009/0109 (T-JA6001/ODO0) DIRECCIÓN DE OBRAS DEL SISTEMA TRANVIARIO DE JAÉN autorizó el incremento de la Atribución a la AOPJA.

DOCUMENTOS APORTADOS	- Documento 43_Solicitud e informe para encargo específico complementario para la Dirección de Obras (addenda nº1) de 15 de marzo de 2010. - Documento 44_Solicitud e informe para encargo específico complementario para la Dirección de Obras (addenda nº2) de 24 de enero de 2011. - Documento 45_Resolución de incremento de presupuesto de 15 de noviembre de 2011. - Documento 46_Solicitud e informe para encargo específico complementario para la Dirección de Obras (addenda nº2) de 14 de junio de 2011.

ALEGACION Nº 20

Nº PÁGINA	**85 a 86**

TEXTO QUE SE ALEGA

III.1 Conclusiones relativas a los contratos para la construcción, instalación y explotación del Sistema Tranviario de Jaén.

Construcción e instalación del tranvía

7ª FFJA adjudicó el 29 de abril de 2009, mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación, la dirección de las obras del tranvía, por importe de 3.030.885,67 euros, IVA incluido.
<é >
El contrato fue modificado en dos ocasiones. <é >

Ambas modificaciones se efectuaron sin que conste que se llevara a cabo la audiencia del contratista y la correspondiente formalización. Tampoco se efectuó la fiscalización previa del gasto de la segunda, lo que fue observado por la Intervención.

El acta de recepción de los trabajos se emitió con un retraso sustancial.

El total abonado por el contrato de dirección de obra ascendió a 3.767.013,11 euros, IVA incluido, que comprende el importe adjudicado, el de las dos modificaciones contractuales, así como la cuantía correspondiente a la modificación del tipo impositivo del IVA que se produjo durante la ejecución del contrato. (Subepígrafe II.1.2.2)

ALEGACIÓN	

En cuanto al retraso que se reprocha en la recepción de los trabajos, el ñContrato de Servicios para la Dirección de las Obras del Sistema Tranviario de Jaénò al tratarse de un contrato de Servicios de Dirección de Obra, éste está vinculado en su ejecución a la ejecución del contrato principal de ejecución de obra, que en el caso que nos ocupa es el ñContrato de Ejecución de las actuaciones necesarias para las Obras del Sistema Tranviario de Jaénò T-JA6002/OEJ0.

Habiéndose producido la aprobación de la liquidación del Contrato de Obras, mediante resolución de 23 de mayo de 2014 de la Dirección General de Movilidad de la Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía y, por tanto, la finalización de la ejecución del ñContrato de Ejecución de las actuaciones necesarias para las Obras del Sistema Tranviario de Jaénò T-JA6002/OEJ0, concluye en ese momento la ejecución del ñContrato de Servicios para la Dirección de las Obras del Sistema Tranviario de Jaénò. En consecuencia, una vez que se han ejecutado todos los trabajos previstos en el mismo, se procedió el 30 de septiembre de 2014 a la recepción de los trabajos del Contrato de Servicios para la Dirección de las Obras del Sistema Tranviario de Jaén.

Por otro lado, sobre la audiencia del contratista no puede ignorarse que la propuesta técnica motivada es presentada por la propia Dirección de las Obras, dado el carácter accesorio de este contrato respecto de la obra principal.

En tercer lugar, el Tribunal manifiesta en su informe que las modificaciones se efectuaron sin que conste la formalización de las mismas ni la fiscalización previa del gasto de la segunda. Tal constatación no es correcta, pues con fecha 30 de julio de 2010 y 17 de enero de 2012, respectivamente, se formalizaron las adendas número 1 y 2 al contrato de dirección de obra, en las que se daba cobertura contractual a las citadas modificaciones. Por su parte, el 15 de noviembre de 2011 se dicta Resolución de incremento de presupuesto para la segunda modificación del contrato de dirección de obra, por lo que sí hubo fiscalización previa del gasto correspondiente a la segunda de las modificaciones mencionadas.

DOCUMENTOS APORTADOS	Documento 47_Addenda nº1 al contrato de dirección de obra, de fecha 30 de julio de 2010. Documento 48_Addenda nº2 al contrato de dirección de obra, de fecha 17 de enero de 2012. Documento 49_Resolución de incremento de presupuesto para la segunda modificación del

	contrato de dirección de obra, de 15 de noviembre de 2011.

ALEGACION Nº 21

Nº PÁGINA	**86**

TEXTO QUE SE ALEGA	

III.1 Conclusiones relativas a los contratos para la construcción, instalación y explotación del Sistema Tranviario de Jaén.

Construcción e instalación del tranvía

8ª Los servicios de control de calidad del sistema tranviario fueron adjudicados el 14 de abril de 2009 por FFJA, mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación, por 545.880,39 euros, IVA incluido. Siendo así que la COPT no dictó resolución de autorización del presupuesto para llevar a cabo la contratación del servicio, el gasto fue asumido por FFJA. <é >.

ALEGACIÓN	

Los gastos derivados del contrato de control de calidad aludido se registraron contra la cuenta de resultados de la entidad como coste directo de la actuación. En efecto, tal registro contable se realizó en las cuentas de gastos (607000 y 607200) correspondientes a la citada actuación, detalle contable que se aporta como anexo a este escrito.

La financiación de los mismos se realizó con cargo a los ingresos de explotación incluidos en el presupuesto de explotación de la entidad, entre los que figuran, entre otros, el 6% de gastos generales y corporativos reconocidos a favor de Ferrocarriles e imputados presupuestariamente al coste de las actuaciones principales encargadas (obra y dirección de obra), según consta en la Resolución de la Consejería de Obras Públicas y Transportes por las que se encargaba a Ferrocarriles de la Junta de Andalucía la realización de las actuaciones necesarias para la ejecución de las obras del Sistema Tranviario de Jáen, de 23 de abril de 2009, así como en la Resolución de la Consejería de Obras Públicas y Transportes por las que se encargaba a Ferrocarriles de la Junta de Andalucía la realización de las actuaciones necesarias para la ejecución de los servicios de Dirección de Obras del Sistema Tranviario de Jaén, de 23 de abril de 2009.

El régimen de financiación expresado es igualmente acorde con lo previsto en los artículos 25 y 26 de la Ley 3/2008, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 2009, así como con lo establecido en la Ley 5/1983, 19 de julio, General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, por no estar sometidos los presupuestos de explotación y capital de las entidades públicas empresariales al régimen de contabilidad pública.

Finalmente, en los ejercicios en los que se desarrollaron estas actuaciones, los presupuestos de explotación de la empresa se liquidaron de forma equilibrada, como puede observarse en los documentos de liquidación de presupuestos de explotación de los años 2009 y 2010 que se adjuntan, lo que viene a poner de manifiesto la suficiencia presupuestaria para atender los compromisos derivados de la ejecución del citado contrato.

DOCUMENTOS APORTADOS	- Documento 50_Registro contable de los gastos derivados del contrato de control de calidad. - Documento 51_Liquidación del presupuesto de explotación del ejercicio 2009, publicado en BOJA nº 51, de 14 de marzo de 2011 (página 156) - Documento 52_Liquidación del presupuesto de explotación del ejercicio 2010, publicado en BOJA nº 26, de 8 de febrero de 2012 (página 155)

ALEGACION Nº 22

Nº PÁGINA	**86**

TEXTO QUE SE ALEGA	

III.1 Conclusiones relativas a los contratos para la construcción, instalación y explotación del Sistema Tranviario de Jaén.

Construcción e instalación del tranvía

8ª Los servicios de control de calidad del sistema tranviario fueron adjudicados el 14 de abril de 2009 por FFJA, mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación, por 545.880,39 euros, IVA incluido. <é >.

El acta de recepción de los trabajos se emitió cuando se había superado ampliamente el plazo previsto para la ejecución, sin que conste la concesión de prórroga alguna que lo justifique. Se ha abonado un importe total de 412.870,66 euros, IVA incluido, representativo del 75,63% del importe adjudicado, que se corresponde con la ejecución efectivamente realizada. (Subepígrafe II.1.2.2)

ALEGACIÓN	

El ñContrato de Servicios para el Control de Calidad de las Obras del Sistema Tranviario de Jaénò al tratarse de un contrato de Servicios de Control de Calidad, está vinculado en su ejecución a la ejecución del contrato principal de ejecución de obra que en el caso que nos ocupa es el ñContrato de Ejecución de las actuaciones necesarias para las Obras del Sistema Tranviario de Jaénò T-JA6002/OEJ0, dado su carácter accesorio, por otro lado reconocido en la normativa de contratación administrativa.

Habiéndose producido la aprobación de la liquidación del Contrato de Obras, mediante resolución de 23 de mayo de 2014 de la Dirección General de Movilidad de la Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía y por tanto la finalización de la ejecución del ñContrato de Ejecución de las actuaciones necesarias para las Obras del Sistema Tranviario de Jaénò (T-JA6002/OEJ0), concluye la ejecución del ñContrato de Servicios para el Control de Calidad de las Obras del Sistema Tranviario de Jaénò. En consecuencia, una vez que se han ejecutado todos los trabajos previstos en el mismo, se procedió el 30 de septiembre de 2014 a la recepción de los trabajos del Contrato de Servicios para el Control de Calidad de las Obras del Sistema Tranviario de Jaén.

Por otro lado, el importe total abonado por importe de 412.870,66 ú corresponde con la ejecución efectivamente realizada.

ALEGACION Nº 23

Nº PÁGINA	**86**

TEXTO QUE SE ALEGA

III.1 Conclusiones relativas a los contratos para la construcción, instalación y explotación del Sistema Tranviario de Jaén.

Construcción e instalación del tranvía

9ª El 11 de mayo de 2009, FFJA acordó iniciar un expediente para la contratación de una asistencia técnica y asesoría en materia de comunicación para la implementación del tranvía de Jaén, sin que la COPT hubiera efectuado encargo alguno al respecto y sin que en los convenios suscritos entre el Ayuntamiento de Jaén y la COPT estuviera previsto que esta última, a través de FFJA, hubiera de realizar actuaciones de esta naturaleza en relación con el tranvía. El gasto derivado de este servicio fue asumido por FFJA, al no contar con el correspondiente encargo de la COPT.

En este expediente se han detectado diversas irregularidades e incidencias, tales como la no justificación de la necesidad de la contratación en los términos que establece la LCSP, resultando ello especialmente relevante al no haber recibido encargo de la COPT de llevarla a cabo; la inclusión en el PCAP, entre los aspectos objeto de negociación, de las mejoras propuestas, sin precisar sobre qué elementos y en qué condiciones quedaba autorizada su presentación, lo cual, además de no atenerse a la LCSP, implicaba la posibilidad de presentación de ofertas dispares; <é >

El expediente se tramitó mediante procedimiento negociado sin publicidad, sin que conste que se realizaran negociaciones con las empresas invitadas, actuación esta que resulta esencial por constituir el fundamento de este procedimiento de contratación.

El contrato se adjudicó por 49.184 euros, IVA incluido. Las facturas, emitidas por un importe idéntico cada mes, se limitaban a indicar un mismo concepto genérico, sin precisar los trabajos realizados y sin que fueran acompañadas del soporte documental de la actividad ejecutada, como hubiera requerido la normativa contractual. Solicitados por el Tribunal de Cuentas los informes mensuales así como el informe final que debía haber elaborado la empresa, la AOJA ha manifestado no disponer de ellos. Se observa en este contrato un control interno del gasto débil, no habiéndose expedido certificaciones y presentando incidencias las emitidas en relación con el 40% del importe facturado. No consta que se expidiera el acta de recepción de los trabajos, lo que no se ajustó a lo establecido en la LCSP. (Subepígrafe II.1.2.2)

ALEGACIÓN	

Respecto de esta cuestión, se adjunta informe de 27 de septiembre de 2017, del Director de Departamento de Comunicación e Imagen, en el que explica el papel de la Agencia de Obra Pública en esta materia, a la vez que manifiesta que la ñ*empresa finalmente adjudicataria de dicho contrato desarrolló una labor de consultoría y asesoramiento para el desarrollo de las estrategias de comunicación definidas para por la propia Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía, en coordinación con la delegación territorial de Fomento y Vivienda y el propio gabinete de la Consejería de Fomento y Vivienda*ò, labor que ñ*implicaba la elaboración de planes estratégicos y definición de las líneas de implementación, así como la colaboración en el seguimiento del estado de opinión de la ciudadanía sobre las obras del tranvía*ò, y que incluyó la prestación de servicios de ñ*asistencia en la elaboración (contenidos/bocetos) de folletos, trípticos, dosieres, contenidos webs, infografías y en otros soportes*ò, así como la aportación de la ñ*relación de proveedores locales para la producción/impresión de los diferentes soportes*ò.

DOCUMENTOS APORTADOS	Documento 53_Informe del Director de Departamento de Comunicación e Imagen de fecha 27 de septiembre de 2017 en relación con el contrato de asistencia técnica y asesoría en materia de comunicación

ALEGACION Nº 24

Nº PÁGINA	**87**

TEXTO QUE SE ALEGA	

III.1 Conclusiones relativas a los contratos para la construcción, instalación y explotación del Sistema Tranviario de Jaén.

Construcción e instalación del tranvía

10ª FFJA abonó por gastos de publicidad y propaganda del tranvía un total de 229.342,07 euros, relativos a 45 facturas que correspondían a contratos menores. De ellas, tres se emitieron por una misma empresa por importe conjunto de 41.542,65 euros, sin IVA, superando, en su conjunto, el importe máximo permitido por la LCSP para utilizar la contratación menor. La contratación durante tres meses consecutivos de prestaciones similares con un mismo fin evidencia una deficiente planificación de las necesidades y de las actuaciones para atenderlas, de modo que, en lugar de proceder a la celebración de distintos contratos menores, se debió efectuar una contratación única por el importe global, utilizando un procedimiento de adjudicación con publicidad y concurrencia de ofertas. (Subepígrafe II.1.2.2)

ALEGACIÓN	

Respecto de esta cuestión, se adjunta informe de 27 de septiembre de 2017, del Director de Departamento de Comunicación e Imagen, en el que pone de manifiesto que ñ*La planificación inicialmente prevista contemplaba desarrollar esta labor pedagógica sólo en centros educativos localizados en la zona de influencia del trazado (a 500 metros de una parada). Por esta razón, sólo se contrata un pedido/suministro inicial de merchandising, pero a través de la Delegación Territorial de Fomento y Vivienda y de la propia Delegación de Educación de Jaén, se reciben peticiones de otros centros escolares radicados también en Jaén capital para beneficiarse de éste aula sobre el tranvía, pero ubicados fuera de la traza. Ante estas peticiones sobrevenidas, se hace necesario efectuar dos contratos menores posteriores de suministro de merchandising, para dar así cobertura a estas necesidades excepcionales no previstas inicialmente. La planificación inicial de las necesidades de suministro de merchandising se habían dimensionado correctamente para los centros escolares inicialmente contemplados, pero las peticiones posteriores requerían de una mayor producción que es la razón de los dos contratos menores posteriores**ò*

DOCUMENTOS APORTADOS	Documento 53_Informe del Director de Departamento de Comunicación e Imagen de fecha 27 de septiembre de 2017 en relación con el contrato de asistencia técnica y asesoría en materia de comunicación

ALEGACION Nº 25

Nº PÁGINA	**87**

TEXTO QUE SE ALEGA	

III.1 Conclusiones relativas a los contratos para la construcción, instalación y explotación del Sistema Tranviario de Jaén.

Construcción e instalación del tranvía

11ª FFJA suscribió tres convenios con motivo de la implantación del tranvía de Jaén. Dos de ellos, de 14 de abril de 2009, tuvieron por objeto la ampliación y modificación de la instalación de distribución eléctrica de dos subestaciones, propiedad de una compañía eléctrica, para que estas pudieran atender la demanda del sistema tranviario, por lo que abonó un total de 1.957.299,55 euros, IVA incluido, mientras que la compañía eléctrica asumía la ejecución de las obras y la puesta en explotación. Estos convenios no incluyeron previsiones relativas al control y supervisión de las actuaciones a desarrollar, lo que se debería haber hecho para comprobar la correcta ejecución de las obras y la adecuada utilización de los fondos públicos.

El tercer convenio se suscribió con la Universidad de Jaén el 30 de noviembre de 2009. En él FFJA se comprometía a financiar con 68.672 euros un proyecto de investigación relativo a la integración de las personas en situación de dependencia en la autonomía personal en la ejecución del sistema tranviario de Jaén, que la Universidad debía ejecutar. La realización de estudios técnicos como el que conformó el objeto del convenio, constituye el objeto propio de los contratos de servicios, sujetos a la LCSP y, por tanto, FFJA debió haber formalizado un contrato administrativo, ajustado a los procedimientos de adjudicación previstos en la LCSP, en lugar de firmar un convenio de colaboración. Además, en ese convenio no se exigió la emisión, por parte de la Universidad, de informes acreditativos de los gastos incurridos en ejecución del convenio, lo que hubiera sido necesario para conocer el alcance de los trabajos realizados y la adecuada utilización de los fondos concedidos.

La AOPJA no ha aportado documentación adicional a los convenios suscritos, en la que justificara la necesidad de su formalización y la imposibilidad de que las prestaciones convenidas se realizaran por otras compañías eléctricas o universidades, en su caso. Tampoco se han acreditado los datos que se tuvieron en cuenta y los cálculos realizados para determinar las aportaciones de FFJA, siendo además, que en los convenios entre el Ayuntamiento de Jaén y la COPT no se preveía que esta realizara actuaciones de esta naturaleza en relación con el tranvía. (Subepígrafe II.1.2.2).

ALEGACIÓN	

a) Los convenios **de 14 de abril de 2009, que tuvieron por objeto la ampliación y modificación de la instalación de distribución eléctrica de dos subestaciones, propiedad de una compañía eléctrica, hemos de manifestar**

En función de dicho objeto, se hace necesario recordar los siguientes preceptos de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico:

- Artículo 9.e): Los distribuidores son aquellas sociedades mercantiles que tienen la función de distribuir energía eléctrica, así como construir, mantener y operar las instalaciones de distribución destinadas a situar la energía en los puntos de consumo.

- Artículo 11.2: La operación del sistema, el transporte y la distribución tienen carácter de actividades reguladas, cuyo régimen económico y de funcionamiento se ajustará a lo previsto en la presente ley.
Se garantiza el acceso de terceros a las redes de transporte y distribución en las condiciones técnicas y económicas establecidas en esta ley.

- Artículo 31:
1. La actividad de distribución de energía eléctrica consiste en el transporte de electricidad por las redes de distribución con el fin de suministrarla a los clientes.
Los distribuidores serán los gestores de las redes de distribución que operen. Como gestores de las redes serán responsables de la explotación, el mantenimiento y, en caso necesario, el desarrollo de su red de distribución, así como, en su caso, de sus interconexiones con otras redes, y de garantizar que su red tenga capacidad para asumir, a largo plazo, una demanda razonable de distribución de electricidad...

2. La distribución de energía eléctrica se regirá por lo dispuesto en la presente Ley y será objeto de ordenación atendiendo a la necesaria coordinación de su funcionamiento, a la normativa uniforme que se requiera, a su retribución conjunta y a las competencias autonómicas.

3. La ordenación de la distribución tendrá por objeto establecer y aplicar principios comunes que garanticen su adecuada relación con las restantes actividades eléctricas, determinar las condiciones de tránsito de la energía eléctrica por dichas redes, establecer la suficiente igualdad entre quienes realizan la actividad en todo el territorio y la fijación de condiciones comunes equiparables para todos los usuarios de la energía.

Dicha ordenación consistirá en el establecimiento de la normativa básica, en la previsión del funcionamiento y desarrollo coordinado de las redes de distribución en el territorio nacional y en las condiciones de tránsito de la energía eléctrica por las mismas.

4. Los criterios de regulación de la distribución de energía eléctrica, que se establecerán atendiendo a zonas eléctricas con características comunes y vinculadas con la configuración de la red de transporte y de ésta con las unidades de producción, serán fijados por el Ministerio de Industria y Energía, previo acuerdo con las Comunidades Autónomas afectadas, con el objeto de que exista la adecuada coordinación del desarrollo de las actividades de distribución.

5. Los distribuidores de energía eléctrica habrán de estar inscritos en el Registro Administrativo de Distribuidores a que se refiere el artículo 45.4 de la presente Ley...

- Artículo 40: Estarán sujetas a autorización administrativa la construcción, modificación, explotación y transmisión y cierre de las instalaciones de distribución de energía eléctrica, con independencia de su destino o uso.

- Artículo 41.1: son obligaciones de la empresa distribuidora:
b) proceder a la ampliación de las instalaciones de distribución cuando así sea necesario para atender nuevas demandas de suministro eléctrico, sin perjuicio de lo que resulte de la aplicación del régimen que reglamentariamente se establezca para las acometidas eléctricas.
Todas las instalaciones destinadas a más de un consumidor tendrán la consideración de red de distribución y deberán ser cedidas a la empresa distribuidora de la zona, la cual responderá de la seguridad y calidad del suministro. Dicha infraestructura quedará abierta al uso de terceros.
Cuando existan varios distribuidores en la zona a los cuales pudieran ser cedidas las instalaciones, la Administración competente determinará a cuál de dichos distribuidores deberán ser cedidas, siguiendo criterios de mínimo coste.
(...)
o) Los titulares de redes de distribución de energía eléctrica, antes del 15 de octubre de cada año, deberán presentar sus planes de inversión anuales y plurianuales a las Comunidades Autónomas en las que dichas inversiones vayan a realizarse. En los planes de inversión anuales figurarán como mínimo los datos de los proyectos, sus principales características técnicas, presupuesto y calendario de ejecución.

- Artículo 42.3: El gestor de la red de distribución sólo podrá denegar el acceso a la red en caso de que no disponga de la capacidad necesaria.

Por su parte, el Real Decreto 222/2008, de 15 de febrero, por el que se establece el régimen retributivo de la actividad de distribución de energía eléctrica, establece en los apartados 2 y 3 de su Artículo 9:

> ***ñ****Se denominan «instalaciones de nueva extensión de red» a las instalaciones o infraestructuras de red que sea necesario realizar para la atención de solicitudes de nuevos suministros o ampliación de los existentes, que no respondan a crecimientos vegetativos de la demanda, desde la red de distribución existente hasta el primer elemento propiedad del solicitante, en las condiciones reglamentarias de seguridad, fiabilidad y calidad de servicio. A estos efectos se entenderá por solicitante la persona física o jurídica que solicita el suministro, sin que necesariamente tenga que contratar el mismo.*
>
> *En todos los casos de instalaciones de nueva extensión de red, las condiciones técnico-económicas sobre el nivel de tensión, el punto de conexión y la solución de alimentación eléctrica para los nuevos suministros serán determinadas por el Gestor de la Red de distribución, que deberá tener en cuenta criterios de desarrollo y de operación al mínimo coste de las redes de distribución garantizando la calidad de suministro. El solicitante del nuevo suministro tendrá derecho a que la empresa suministradora le justifique las causas de elección del punto y de la tensión de conexión. En caso de discrepancia entre el solicitante del suministro y el Gestor de la Red de distribución, resolverá el órgano correspondiente de la Administración competente. A tales efectos, el Gestor de la Red de distribución deberá aplicar las normas técnicas, constructivas y de operación a tener en cuenta en dichos desarrollos, contenidas en los correspondientes procedimientos de operación de la actividad de distribución de energía eléctrica y normas particulares aprobadas por la Administración competente.*
>
> *Cuando las nuevas instalaciones de extensión de redes puedan ser ejecutadas por varios distribuidores existentes en la zona, la Administración competente determinará, siguiendo criterios de mínimo coste, con carácter previo a su ejecución, cuál de ellos debe asumir dichas instalaciones como activos de su red de distribución.*
>
> *Las instalaciones de nueva extensión de red necesarias para atender nuevos suministros o ampliación de los existentes de hasta 100 kW en baja tensión y 250 kW en alta tensión, en suelo urbanizado que con carácter previo a la necesidad de suministro eléctrico cuente con las dotaciones y servicios requeridos por la legislación urbanística, definido según lo establecido en el artículo 12.3 del texto refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto*

Legislativo 2/2008, de 20 de junio, serán realizadas por la empresa distribuidora de la zona, dando lugar a la aplicación de los correspondientes derechos de extensión siempre que no estén incluidas dentro del correspondiente plan de inversión. La cuantía de los derechos aplicables será remitida al solicitante en los plazos establecidos en el artículo 103 del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica, a contar desde la presentación de la solicitud. Las modificaciones consecuencia de los incrementos de potencia solicitados en un plazo inferior a tres años se considerarán de forma acumulativa a efectos del cómputo de potencia y serán costeadas, en su caso, por el solicitante teniéndose en cuenta los pagos efectuados por derechos de acometida durante ese período.

Para el resto de instalaciones de nueva extensión necesarias para atender las solicitudes de nuevos suministros o ampliación de los existentes, con base en las condiciones técnicas y económicas a las que se refiere el apartado 3 de este artículo, el coste será de cuenta de sus solicitantes, sin que proceda el cobro de derechos extensión.

Una vez efectuada la solicitud, el distribuidor deberá presentar al solicitante en los plazos establecidos en el artículo 103 del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica un pliego de condiciones técnicas y un presupuesto económico en documentos separados, que deberán contar con el siguiente desglose:

a) Pliego de condiciones técnicas:

1.º Trabajos de refuerzo, adecuación, adaptación o reforma de instalaciones de la red de distribución existente en servicio, siempre que estos sean necesarios para incorporar a las nuevas instalaciones.

Los trabajos detallados en este apartado serán realizados por el distribuidor al ser éste el propietario de esas redes y por razones de seguridad, fiabilidad y calidad del suministro.

2.º Trabajos necesarios para la nueva extensión de red.

Los trabajos referidos en este apartado podrán ser ejecutados a requerimiento del solicitante por cualquier empresa instaladora legalmente autorizada o por la empresa distribuidora.

b) Presupuesto:

1.º Presupuesto detallado según el desglose recogido en el pliego de condiciones técnicas de los trabajos correspondientes a refuerzos, adecuaciones, adaptaciones o reformas de instalaciones de la red de distribución existente en servicio, necesarios para incorporar a las nuevas instalaciones. Este

presupuesto deberá pormenorizar, de acuerdo a lo establecido en los correspondientes Procedimientos de Operación de Distribución, qué conceptos deberán ser abonados por el solicitante y cuáles serán a cuenta de la empresa distribuidora.

2.º Presupuesto detallado según el desglose recogido en el pliego de condiciones técnicas de los trabajos necesarios para la nueva extensión de red.

*La empresa distribuidora deberá hacer constar de manera expresa en el presupuesto que dichas instalaciones podrán ser ejecutadas bien por la empresa distribuidora o bien por un instalador autorizado que deberá llevar a cabo la instalación de acuerdo a las condiciones detalladas en el pliego de prescripciones técnicas, a las condiciones técnicas y de seguridad reglamentarias y a las establecidas por la empresa distribuidora y aprobadas por la Administración competente**ò**.*

Según se desprende de la normativa sobre el sector eléctrico expuesta más arriba, la operación del sistema, el transporte y la distribución tienen carácter de actividades reguladas, cuyo régimen económico y de funcionamiento se ajustará a lo previsto en dicha normativa, garantizándose el acceso de terceros a las redes de transporte y distribución en las condiciones técnicas y económicas establecidas en esta ley. Además, sólo los sujetos previstos en dicha normativa para cada actividad pueden acometer los trabajos que nos ocupan.

Así pues, no sólo nos encontramos ante una Ley, la 54/1997 del Sector Eléctrico, de especial aplicación, sino que además, se trata de una actividad regulada y por ende intervenida por la propia Administración competente tanto a nivel técnico como económico. Consecuentemente, consideramos que es de aplicación el régimen establecido por la normativa eléctrica.

Debe concluirse, de todo lo anterior, que la propia normativa expuesta justificaba la imposibilidad de que las prestaciones convenidas se realizaran por otras compañías eléctricas.

Puede finalmente, añadirse, que los mencionados convenios contaron con el correspondiente **informe jurídico de fecha 8 de abril de 2009, que se adjunta.**

Respecto al reproche que se realiza relativo a que los convenios con Endesa no incluyeron previsiones relativas al control y supervisión de las actuaciones a desarrollar, puede decirse que, de facto, se llevó a cabo un seguimiento y comprobación de las actuaciones realizadas. Así se desprende, muy especialmente, de las Resoluciones de la Delegación Provincial de Economía Innovación y Ciencia de Jaén, aportadas a este Tribunal, por las que se conceden las actas de puesta en servicio a las instalaciones

objeto de los dos convenios, y que acompañan a la tercera de las facturas emitidas en el ámbito de los mismos.

b) Sobre el tercer **convenio se suscribió con la Universidad de Jaén** el 30 de noviembre de 2009, podemos decir que igualmente cuenta con el correspondiente informe jurídico de fecha 8 de julio de 2009, que se adjunta.

DOCUMENTOS APORTADOS	- Documento 54_Informe jurídico de 8 de abril de 2009, sobre los dos convenios con Endesa. - Documento 55_Informe jurídico de 8 de julio de 2009, sobre el convenio con la Universidad de Jaén. - Documento 56_Resoluciones de la Delegación Provincial de Economía Innovación y Ciencia de Jaén, por las que se conceden las actas de puesta en servicio a las instalaciones.

ALEGACION Nº 26

Nº PÁGINA	**87 a 88**

TEXTO QUE SE ALEGA

III.1 Conclusiones relativas a los contratos para la construcción, instalación y explotación del Sistema Tranviario de Jaén.

Construcción e instalación del tranvía

12ª De acuerdo con el protocolo de colaboración entre la COPT, la Consejería de Gobernación, ambas de la Junta de Andalucía, y el Ayuntamiento de Jaén, firmado el 7 de julio de 2008, y el convenio de 17 de diciembre de ese mismo año, las cocheras del tranvía se construirían en los terrenos ocupados por la sede de la policía local de Jaén. No consta que se emitiera un informe justificativo sobre la conveniencia de disponer de esos terrenos en lugar de haber optado por otra localización, siendo así que la solución adoptada implicaba el traslado de la policía a otras sedes con el coste adicional que ello representaba.

El Ayuntamiento tramitó dos expedientes contractuales para llevar a cabo las actuaciones que le correspondían, sin que ninguno de ellos tuviera por objeto la construcción del nuevo edificio de la policía. De hecho, este no se llegó a edificar, sin que consten las razones que lo motivaron. (Subepígrafe II.1.2.3)

ALEGACIÓN	

En primer lugar, en relación con la omisión en el expediente de un informe justificativo sobre la conveniencia de disponer de los terrenos en los que estaba ubicada la sede de la policía local en lugar de haber optado por otra localización, se señala que es en el documente Estudio de Alternativas del Sistema Tranviario de Jaén donde se determina la ubicación de los talleres y cocheras del Sistema Tranviario de Jaén.

Por otra parte, sobre los expedientes contractuales tramitados por el Ayuntamiento sobre este asunto, la Consejería de Fomento y Vivienda ha pedido aclaración al Ayuntamiento mediante la petición de información en varias ocasiones, la última de ellas el 4 de agosto de 2017. Estamos a la espera de recibir respuesta por su parte, para poder actuar como en Derecho proceda.

ALEGACION Nº 27

Nº PÁGINA	89 a 90

TEXTO QUE SE ALEGA	

III.1 Conclusiones relativas a los contratos para la construcción, instalación y explotación del Sistema Tranviario de Jaén.

Adquisición del material móvil del sistema tranviario

13ª Con objeto de dar cumplimiento al convenio de 17 de diciembre de 2008, el Ayuntamiento de Jaén tramitó el expediente relativo al suministro y puesta en funcionamiento del material móvil, mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios. Este tenía por objeto el suministro, en su modalidad de arrendamiento con opción de compra, de cinco unidades de material móvil, incluyendo la fabricación y el suministro de los elementos móviles, así como su mantenimiento durante la vigencia del contrato de arrendamiento.

Antes de adjudicarse definitivamente el contrato, el 20 de mayo de 2010 la COPV y el Ayuntamiento de Jaén suscribieron una adenda al convenio de 17 de diciembre de 2008, modificando las condiciones fijadas en este, acordándose la subrogación de FFJA, en el momento de la adjudicación definitiva, en el cumplimiento de las obligaciones del Ayuntamiento en el citado contrato en lo referente, exclusivamente, al suministro de material móvil y su financiación. El Ayuntamiento asumía la obligación de suscribir el contrato de mantenimiento del material móvil y de abonar a FFJA un importe equivalente a las cuotas de arrendamiento con opción de compra previstas en la oferta adjudicataria en el contrato de suministro, esto es, 76.160 euros, IVA excluido, por mes desde la fecha de recepción.

La AOPJA ejercitó la opción de compra de las cinco unidades, por un total de 14.101.000 euros, IVA incluido. Por su parte, el Ayuntamiento de Jaén formalizó el

contrato para el mantenimiento de las cinco unidades móviles el 9 de diciembre de 2010, por 16.239.991,90 euros, IVA incluido, en el que establecía que debería cumplirse con arreglo al PCAP y al PPT. Teniendo en cuenta que el PCAP disponía que el contrato quedaría plenamente extinguido, incluido el mantenimiento de aquellas, en el supuesto de que se ejercitara la opción de compra sobre las unidades móviles, la suscripción del contrato de mantenimiento solo procedía sobre las unidades móviles respecto de las que, en esa fecha, la AOPJA no hubiera ejercitado aún la opción de compra, esto es, respecto de cuatro de ellas. Según la referida previsión, el 10 de enero de 2011, fecha en la que concluyó el ejercicio de la opción para todas las unidades móviles, debió quedar extinguido el contrato de mantenimiento. (Epígrafe II.1.3)

ALEGACIÓN	

El contrato de mantenimiento fue suscrito por el Ayuntamiento de Jaén, por lo que entendemos que será en sede de esta institución desde donde habrá de justificarse y dar respuesta a esta cuestión planteada.

ALEGACION Nº 28

Nº PÁGINA	**91 a 93**

TEXTO QUE SE ALEGA	

III.1 Conclusiones relativas a los contratos para la construcción, instalación y explotación del Sistema Tranviario de Jaén.

Actuaciones para la explotación del tranvía

15ª Con el fin de llevar a cabo la explotación del servicio de transporte público urbano de viajeros en Jaén, el Ayuntamiento de esta localidad realizó diversas actuaciones, como la contratación de los servicios de consultoría de una empresa para llevar a cabo la explotación del servicio; la valoración de anomalías y su posible subsanación; la firma de un acuerdo de intenciones con FGC para estudiar, manera conjunta, las necesidades de apoyo y asistencia que, en materia de explotación tranviaria se pudieran precisar; así como la realización de pruebas, tanto en blanco como en vacío pruebas con y sin pasajeros, respectivamente del tranvía.

La empresa consultora de los dos contratos de servicios elaboró diversos informes en los que puso de manifiesto las deficiencias detectadas en el sistema tranviario, tanto las generales como las detectadas antes y después de las pruebas en blanco. El 8 de agosto de 2011 se constituyó una comisión técnica, integrada por técnicos del Ayuntamiento y de la COPT, para valorar dichas deficiencias, acordándose que esta última entidad subsanaría las incidencias existentes.

En ejecución de estos contratos, la empresa consultora elaboró diversos informes de seguimiento del estado de subsanación de las incidencias, en los que se iban relacionando las que aun persistían.

Finalmente, el 31 de julio de 2013 la dirección de obra informó favorablemente sobre el estado de las obras del proyecto de construcción del sistema tranviario de Jaén al estimar que se habían resuelto los defectos observados debidos a deficiencias en la ejecución de la obra, salvo tres aspectos cuya subsanación y verificación había sido imposible. (Subepígrafe II.1.5.4)

ALEGACIÓN	

La subsanación y verificación de dichos aspectos fue imposible realizarla por la negativa del Ayuntamiento para realizar los últimos chequeos y pruebas finales y no por causas que se pudieran achacar a al Contratista de las Obras y Dirección de Obra. En este sentido, se adjunta escrito de 25 de junio de 2013 del Director Gerente de la Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía enviado al Ayto. de Jaén que adjunto como anexo al presente documento.

Además, en dicho escrito, el Director Gerente de la Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía informa al Ayuntamiento de Jaén de que, ante la imposibilidad de realizar los últimos chequeos y pruebas por causas de dicho Ayuntamiento, se procedía a dar por finalizado el plazo de garantía de las obra y a la liquidación del Contrato de Obra.

Atendiendo a lo anterior y habiendo trascurrido el Plazo de Garantía de las Obras, el Director de Obra elaboró el Informe Favorable Final sobre el Estado de las Obras en el que deja constancia de que se han subsanado todos los defectos observados debidos a deficiencias en la ejecución de la obra, salvo tres aspectos respecto de los que fue totalmente imposible su subsanación y verificación por causas ajenas al Contratista de las Obras y Dirección de Obra, y redactó el documento de Liquidación del Contrato de Obras teniendo en cuenta los tres aspectos cuya subsanación y verificación fue imposible realizar.

Se adjunta documento de Liquidación del Contrato de Obra que fue aprobado mediante resolución de 23 de mayo de 2014 de la Dirección General de Movilidad de la Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía, en el que se incluye el punto 1.4.8. el Informe Favorable final del Director de Obra Sobre el Estado de las Obras

DOCUMENTOS APORTADOS	- Documento 57_Escrito de 25 de junio de 2013 del Director Gerente de la Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía enviado al Ayto. de Jaén. - Documento 58_Extracto del Documento de Liquidación del Contrato de Obra. - Documento 59_Resolución de la Dirección General de Movilidad de aprobación de la Liquidación del Contrato de Obras de 23 de

	mayo de 2014.

ALEGACION Nº 29

Nº PÁGINA	**93**

TEXTO QUE SE ALEGA	

III.1 Conclusiones relativas a los contratos para la construcción, instalación y explotación del Sistema Tranviario de Jaén.

Actuaciones para la explotación del tranvía

16ª El Ayuntamiento de Jaén y la empresa pública FGC celebraron un Acuerdo de intenciones, que tenía por objeto establecer el marco de colaboración entre ambas entidades con el fin de estudiar, de manera conjunta, las necesidades de apoyo y asistencia que, en materia de explotación tranviaria, precisara el Ayuntamiento y, en su caso, pudieran ser cubiertas por FGC

FGC emitió, al menos, dos informes, uno de inspección técnica del tranvía y otro de costes de explotación.

, señalaba el informe que la compra de cinco unidades resultaba excesiva para el servicio que se planteaba ofertar; afirmación esta que fue corroborada en otro informe posterior de la dirección de obra del tranvía. (Subepígrafe II.1.5.3)

ALEGACIÓN	

En relación con lo anterior, cabe indicar que:

- En el Proyecto de Construcción del Sistema Tranviario de Jaén se incluye el *anejo 18 Análisis de la Explotación* en el que se dimensionaba y recomendaba cual era el material móvil más idóneo para el Sistema Tranviario de Jaén teniendo en cuenta sus características y el Servicio a prestar por el mismo. (Se adjunta extracto de dicho documento con páginas de conclusiones de dicho anejo).

- El *anejo 18 Análisis de la Explotación* del Proyecto de Construcción del Sistema Tranviario de Jaén ha sido realizado por profesionales técnicos cualificados y con gran experiencia y reconocido prestigio en este tipo de trabajos y siguiendo una metodología de trabajo adecuada para este tipo de estudios.

- El *anejo 18 Análisis de la Explotación* del Proyecto de Construcción del Sistema Tranviario de Jaén se realiza en el año 2008 en unas determinadas condiciones de contorno y un servicio a prestar por el Sistema Tranviario de Jaén.

- El número de trenes necesarios en el Sistema Tranviario de Jaén depende en cada momento del servicio que se pretende prestar. En el momento de la

redacción del Proyecto de Construcción se estimó un servicio a prestar y se dimensionó la flota del material móvil conforme a dicho servicio a prestar (*anejo 18 Análisis de la Explotación* del Proyecto de Construcción del Sistema Tranviario de Jaén).

- Si plantea otro servicio a prestar, como es el caso del informe de FGC, el dimensionamiento de la flota del material móvil deberá ser acorde a dicho servicio y, por tanto, distinto del previsto en el Proyecto de Construcción del Sistema Tranviario de Jaén.

DOCUMENTOS APORTADOS	- Documento 60_Extracto del anejo 18 Análisis de la Explotación del Proyecto de Construcción del Sistema Tranviario de Jaén.

ALEGACION Nº 30

Nº PÁGINA	**94**

TEXTO QUE SE ALEGA	

III.1 Conclusiones relativas a los contratos para la construcción, instalación y explotación del Sistema Tranviario de Jaén.

Actuaciones para la explotación del tranvía

18ª Ante la imposibilidad de asumir los gastos que generaría la puesta en funcionamiento del tranvía y su explotación debido a su situación económica-financiera, el Ayuntamiento de Jaén adoptó dos acuerdos en relación con el sistema tranviario de la localidad. En el primero, de 19 de julio de 2013, el Pleno municipal aprobó su entrega a la Junta de Andalucía y acordó renunciar a la puesta a disposición que realizó la Consejería de Fomento y Vivienda en abril de 2011 de las infraestructuras e instalaciones del sistema tranviario, incluidas las unidades móviles, así como instar a la Junta para que procediera a renegociar, a la vista de la grave financiera del Ayuntamiento, la modificación de las obligaciones estipuladas en el convenio de colaboración firmado el 17 de diciembre de 2008.

En el segundo acuerdo, adoptado el 29 de diciembre de 2014, el Pleno municipal resolvió solicitar a la Junta de Andalucía la declaración del sistema tranviario de Jaén como sistema de transporte metropolitano e instarle a que, en el ejercicio de las competencias que resultaran de dicha declaración, asumiese la gestión y explotación íntegra del mismo.

El 16 de abril de 2014, ante la situación de paralización del sistema tranviario, el Defensor del Pueblo Andaluz emitió una resolución dirigida a la Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía y al Ayuntamiento de Jaén para que adoptaran una decisión acerca de si, a medio plazo, podía ponerse en funcionamiento la infraestructura tranviaria y que, en su caso, se acordasen las

condiciones en que ello hubiera de producirse. En el supuesto de que no fuera posible el establecimiento del servicio tranviario, les instó a que, alternativamente, adoptaran medidas para garantizar la conservación y vigilancia de esta infraestructura, así como a que elaboraran un estudio sobre posibles usos alternativos de este espacio público que permitiesen rentabilizarlo, total o parcialmente, sin que dichos usos lo hicieran irreversible. (Subepígrafe II.1.5.5)

ALEGACIÓN	

Durante el año 2016 la Consejería y el Ayuntamiento han mantenido varias reuniones (en concreto cuatro, en los meses de marzo, abril, noviembre y diciembre) cuya razón de ser era realizar un trabajo conjunto para la puesta en servicio del tranvía de Jaén.

En el seno de esas reuniones se acordó un reparto de actividades a llevar a cabo por ambas Administraciones que debía finalizar en la consecución del objetivo de la creación de un tranvía urbano en la población de jiennense. Entre esos trabajos estaba la realización de una nueva estimación de la potencial demanda del tranvía de Jaén por parte de la Consejería de Fomento y Vivienda y la realización de una auditoría a la infraestructura construida, por parte del Ayuntamiento de Jaén.

Los trabajos realizados por los técnicos de la AOPJA para estimar la demanda del tranvía de Jaén fueron presentados al Ayuntamiento en la reunión del mes de abril del pasado 2016 y los trabajos para la elaboración de la auditoria de la infraestructura del sistema tranviario han sido licitados por el Ayuntamiento este año. Durante el año 2017 no se han mantenido contactos con el Ayuntamiento.

Es decir, la Consejería de Fomento y Vivienda, una vez finalizadas las obligaciones establecidas en el Convenio firmado con el Ayuntamiento de Jaén, ha seguido apoyando a esa Administración en la mejora y modernización de su transporte urbano con el apoyo y asesoramiento técnico necesario a la corporación municipal al igual que lo ha venido realizando para el Ayuntamiento de Vélez Málaga.

ALEGACION Nº 31

Nº PÁGINA	**95**

TEXTO QUE SE ALEGA	

III.2. Conclusiones relativas a la repercusión sobre las Haciendas de la Junta de Andalucía y del Ayuntamiento de los compromisos adquiridos en relación con la implantación, puesta en explotación y mantenimiento del Tranvía de Jaén, así como de los gastos derivados de su inactividad

20ª Los costes netos totales de la preparación, implantación, puesta en explotación y mantenimiento del tranvía, hasta el 31 de diciembre de 2014,

incluidos aquellos en los que se incurrió durante su inactividad, ascendieron a 128.011.723,76 euros. La financiación correspondió en un 85% -109.310.980,45 euros- a la Consejería de la Junta de Andalucía competente en materia de transporteï COPT, COPV y CFV, sucesivamente-; en un 9% -11.227.489,50- a los entes instrumentales FFJA y AOPJA; y en un 6% -7.473.253,81 euros- al Ayuntamiento de Jaén.

El 88% del coste neto total se refiere al coste por la preparación del proyecto, expropiación de terrenos, obras del sistema tranviario y ejecución de otras actuaciones necesarias para la implantación del tranvía, cuya financiación, de acuerdo con los convenios celebrados entre el Ayuntamiento de Jaén y la Junta de Andalucía, correspondió en su práctica integridad -98%- a esta última.

El 11% de dicho coste resulta de la adquisición por FFJA del material móvil, lo que el Ayuntamiento de Jaén habría de financiar a lo largo de diecisiete años. A 31 de diciembre de 2014 se habían girado facturas al Ayuntamiento, conforme a lo convenido, por el 27% del coste de adquisición de los tranvías.

El 1% restante del coste se refiere, principalmente, a determinadas actuaciones de comunicación, publicidad y propaganda, ejecutadas al margen de los convenios, y que fueron financiadas por FFJA; así como a actuaciones financiadas por el Ayuntamiento relacionadas con la realización de trabajos para la puesta en explotación del tranvía y derivadas del mantenimiento y seguridad del sistema tranviario.

En general no se tramitaron con carácter previo a la suscripción de los convenios que impusieron las respectivas obligaciones económicas para ambas Administraciones -la Junta de Andalucía y el Ayuntamiento de Jaén- los oportunos expedientes de gasto en los que figurara el importe máximo de las obligaciones a adquirir por cada una de ellas, como hubiera correspondido. (Subapartado II.2)

ALEGACIÓN	

En relación con el sistema tranviario de Jaén, se firmaron inicialmente 2 convenios y un protocolo de actuación (se adjuntan):

- Convenio de colaboración entre la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía y el Excmo. Ayuntamiento de Jaén para la puesta en servicio del Sistema tranviario, de 12 de enero de 2008.
- Protocolo de colaboración entre la Consejería de Gobernación, la Consejería de Obras Públicas y Transportes y el Ayuntamiento de Jaén para disposición de infraestructura del futuro sistema tranviario de Jaén y construcción de instalaciones para sede de la policía local, de 7de julio de 2008.
- Convenio de colaboración entre la Consejería de Gobernación, la Consejería de Obras Públicas y Transportes y el Ayuntamiento de Jaén para la puesta en servicio del sistema tranviario de Jaén, de 17 de diciembre de 2008.

El primer convenio, de 12 de enero, no tiene ningún contenido económico, acordándose sólo el objetivo de avanzar en la implantación en la ciudad de Jaén de un sistema tranviario y comprometiéndose la Junta de Andalucía a participar en la financiación de las obras cuya cuantía se concretaría una vez redactado el correspondiente Proyecto constructivo. La firma de dicho convenio, sin contenido económico, no requería solicitud de informe económico financiero (según lo establecido en el Decreto 162/2006, de 12 de septiembre, por el que se regulan la memoria económica y el informe en las actuaciones con incidencia económica-financiera) ni fiscalización previa del expediente de gastos correspondiente. Además, dicho convenio fue sustituido por el de 17 de diciembre.

El protocolo de 7 de julio, recoge una declaración de intenciones y una estimación de importes a financiar por la Junta de Andalucía, a través de las Consejerías de Gobernación y Obras Públicas y Transportes (1.800.000 euros y 6.352.200,70 euros, respectivamente), y del Ayuntamiento de Jaén (907.600 euros). En relación al importe a financiar por la Junta de Andalucía, se fiscalizaron 3 documentos RC (retención de crédito) por importes de 400.000 euros, 3.876.100,35 euros y 3.876.100,35 euros que cubrían el compromiso total asumido por las Consejerías de Gobernación y de Obras Públicas y Transportes. Se adjuntan documentos contables.

El convenio de 17 de diciembre, que sustituye al suscrito el 12 de enero citado anteriormente, articula la colaboración solicitada a la Junta de Andalucía. En el acuerdo segundo se establece, conforme al protocolo de 7 de julio, la aportación de la Junta de Andalucía ya no como estimación sino con un importe exacto a conceder como subvención excepcional, con sus anualidades futuras correspondientes: 2.038.050 euros en 2008, 3.057.075 euros en 2009 y 3.057.075 euros en 2010.

Para la tramitación de dicho convenio se solicitó el preceptivo informe económico financiero y se fiscalizaron los documentos AD correspondientes antes de la firma del mismo. Se adjunta dicha documentación.

Del Convenio firmado por el Ayto. de Jaén y las Consejerías de Gobernación y Obras Públicas y Transportes se fiscalizó la parte económica consistente en una subvención excepcional por importe de 8.152.200 euros para el traslado de la sede de la policía local de Jaén. Se adjuntan los documentos contables AD y el informe de fiscalización de conformidad de la Intervención General de la Junta de Andalucía de fecha 9 de diciembre de 2008.

DOCUMENTOS APORTADOS	- Documento 61_Documentos contables (RC) de los importes a financiar por la Junta de Andalucía en base al Protocolo de colaboración. - Documento 62_Informe económico financiero relativo a las obligaciones derivadas del convenio de 17 de diciembre de 2008.

ALEGACION Nº 32

Nº PÁGINA	95 A 96

TEXTO QUE SE ALEGA	

III.2. Conclusiones relativas a la repercusión sobre las Haciendas de la Junta de Andalucía y del Ayuntamiento de los compromisos adquiridos en relación con la implantación, puesta en explotación y mantenimiento del Tranvía de Jaén, así como de los gastos derivados de su inactividad

Repercusión sobre la Hacienda autonómica

21ª Las Resoluciones de 30 de octubre de 2007 y de 11 de diciembre de 2008, por las que la COPT formalizó atribuciones genéricas a FFJA para la redacción de los documentos técnicos y para la ejecución de la obra del sistema tranviario de Jaén, estableciendo las actuaciones a desarrollar y su régimen de financiación, no especificaron el presupuesto de la actuación que se atribuía, señalando que resultaba imposible su determinación previa. No obstante, entre uno y once días después de cada encargo, se procedió a la licitación del contrato indicando ya el presupuesto del mismo.

Mediante esta práctica la COPT realizaba el encargo y el ente instrumental aprobaba los expedientes de contratación y procedía a la adjudicación provisional del procedimiento de licitación, e incluso, en el contrato de ejecución de obra, a su adjudicación definitiva y formalización, sin disponerse por 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, así como las propias resoluciones de atribución donde se establecía que se fijara el importe de la actuación.

ALEGACIÓN	

Existen efectivamente, dos resoluciones: una de atribución (encomienda de gestión) genérica y otra, de 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 FFJA no procedía a la adjudicación de los contratos en tanto no estuviera tramitada la correspondiente aprobación del gasto.

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 conformidad del órgano de contratación a la propuesta formulada por la mesa de contratación.

Una vez producido este trámite y conocido el presupuesto de la actuación, se tramitaba y aprobaba la fiscalización del gasto. Para el caso de los contratos de redacción de proyecto y dirección de obra, la consignación del gasto se reflejaba en las Resoluciones de la Consejería de Obras Públicas y Transportes por las que se encargaba la realización de estas actuaciones a Ferrocarriles de fecha 28 de marzo de 2008 y 23 de abril de 2009, respectivamente, mientras que para la ejecución de la obra los documentos ADs ya se encontraban fiscalizados en la fecha de la sesión del Acuerdo de Consejo de Gobierno de 7 de abril de 2009 por la que se autorizó el gasto y su contratación. Con posterioridad, se procedió a dictar la resolución de adjudicación el 16 de abril de 2008 (para el contrato de redacción de proyecto) o la resolución de adjudicación provisional (para el caso de los contratos de ejecución de obra el 7 de abril de 2009 y control de calidad el 29 de abril de 2009).

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 (véanse Anexos a la alegación nº 5), 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. 25 de la Ley 24/2007, de 26 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2008, bajo la denominación de "encomiendas de gestión" 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* ***ñ***. En el mismo sentido, el artículo 26 de la Ley 3/2008, de 23 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2009.

La gestión de estas actuaciones se someterá a las siguientes condiciones y trámites (Ley 24/2007):

a) Se formalizarán a través de encomiendas de gestión 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 FFJA con carácter previo a la perfección del contrato de obra o servicios, 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 FFJA cumplía sobradamente con el axioma de existencia de crédito, en tanto la adjudicación sí contaba en todo caso con el respaldo presupuestario.

ALEGACION Nº 33

Nº PÁGINA	**95 A 96**

TEXTO QUE SE ALEGA

III.2. Conclusiones relativas a la repercusión sobre las Haciendas de la Junta de Andalucía y del Ayuntamiento de los compromisos adquiridos en relación con la implantación, puesta en explotación y mantenimiento del Tranvía de Jaén, así como de los gastos derivados de su inactividad

Repercusión sobre la Hacienda autonómica

21ª <é >

Adicionalmente, la modificación del contrato de ejecución de obras y la segunda modificación del de dirección de obras se efectuó sin que, con carácter previo, se fiscalizara el gasto y se aprobaran los gastos complementarios precisos, como hubiera resultado preceptivo y según se advirtió por el órgano de intervención, habiéndose requerido en el primero de los casos la convalidación del gasto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía. (Subepígrafe II.2.1.1)

ALEGACIÓN	

En este punto, nos remitimos a lo expresado en las alegaciones nº 15 y 20.

ALEGACION Nº 34

Nº PÁGINA	96

TEXTO QUE SE ALEGA	

III.2. Conclusiones relativas a la repercusión sobre las Haciendas de la Junta de Andalucía y del Ayuntamiento de los compromisos adquiridos en relación con la implantación, puesta en explotación y mantenimiento del Tranvía de Jaén, así como de los gastos derivados de su inactividad

Repercusión sobre la Hacienda autonómica

22ª El coste de redacción de los documentos técnicos y de ejecución de la obra del sistema tranviario de Jaén ascendió a 101.590.780,62 euros. Del mencionado coste, el 99,5% se financió por la COPT y el 0,5% restante, al no contar con atribución expresa de esta, hubo de ser asumido directamente por FFJA.

Al Ayuntamiento le correspondió financiar, conforme a los convenios de colaboración celebrados con la Junta de Andalucía, un 1,8% del coste al que se refiere esta conclusión, en concepto del 50% de la dirección de la obra, que ha supuesto un ingreso neto para FFJA al haber obtenido indebidamente financiación duplicada por ese concepto tanto de la Consejería competente de la Junta como del Ayuntamiento. <é >

ALEGACIÓN	

Con fecha 17 de diciembre de 2008, se firma el Convenio de colaboración Consejería de Gobernación, la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía y el Excmo. Ayuntamiento de Jaén que tiene por finalidad potenciar el uso del transporte público en la ciudad de Jaén como elemento clave para conseguir que los ciudadanos disfruten del más alto grado de movilidad y que esto se produzca de un modo eficaz y sostenible.

Dicho Convenio, establece en su apartado 3.b) como obligación del Ayuntamiento de Jaén ñ*Financiar la Dirección de las Obras en un cincuenta por ciento y el suministro del Material Móvil. Igualmente serán de cuenta del Ayuntamiento de Jaén, los incrementos de presupuestos de las obras que resulten de modificaciones del proyecto aprobado solicitadas por él*ò.

En relación a la Dirección de las Obras, Ferrocarriles de la Junta de Andalucía (actualmente Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía) suscribió los siguientes contratos:

- Contrato de servicios para la Dirección de Obras del Sistema Tranviario de Jaén, de fecha 29 de abril de 2009, entre Ferrocarriles de la Junta de Andalucía (actualmente Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía) y Ghenova, Ingerop T3, Pereda 4, Unión Temporal de Empresas, Ley 18/1982, por importe de 3.083.142,31 Euros (IVA incluido), correspondiendo al Ayuntamiento de Jaén el 50%.

- Addenda número 1, por importe de 351.915,92 Euros IVA incluido, correspondiendo al Ayuntamiento de Jaén el 50%.

- Addenda número 2, por importe de 191.079,19 Euros IVA incluido, correspondiendo al Ayuntamiento de Jaén el 50%.

En la tabla adjunta, se ofrece un desglose de las facturas emitidas, fecha, importe, aplazamiento y fraccionamiento si procede, así como la parte cobrada/reintegrada.

	Nº FRA.	426/11	197/12	TOTAL
	CONCEPTO	CONTRATO DO + ADENDA 1	ADENDA 2 DO	
	FECHA FRA.	18/05/2011	11/03/2013	
	BASE IMPONIBLE	1.455.533,15	80.965,76	1.536.498,91
	TIPO IVA	18%	18%	
	TOTAL FRA.	**1.717.529,12**	**95.539,60**	**1.813.068,71**
APLAZAMIENTO Y FRACC.	2015	0,00	85.200,57	85.200,57
	2016	242.000,00	10.339,03	252.339,03
	2017	1.078.000,00	0,00	1.078.000,00
	2018	397.529,12	0,00	397.529,12
	TOTAL A COBRAR	**1.717.529,12**	**95.539,60**	**1.813.068,72**
	COBRADO	**508.000,00**	**95.539,60**	**603.539,60**
	REINTEGRADO	**508.000,00**	**95.539,60**	**603.539,60**

El detalle de los reintegros vía modelo 046 a la Junta de Andalucía, de los importes cobrados es el siguiente:

CONCEPTO	FECHA	IMPORTE
Reintegro nº 1	25/04/17	213.539,60
Reintegro nº 2	28/07/17	390.000,00
TOTAL		**603.539,60**

Por tanto, puede observarse que esta Agencia no está obteniendo de forma indebida, financiación duplicada, por el citado concepto, garantizado así el cumplimiento de las clausulas del convenio.

DOCUMENTOS APORTADOS	Documento 63_MODELOS 046 (reintegros a la Junta de Andalucía)

ALEGACION Nº 35

Nº PÁGINA	96

TEXTO QUE SE ALEGA	

III.2. Conclusiones relativas a la repercusión sobre las Haciendas de la Junta de Andalucía y del Ayuntamiento de los compromisos adquiridos en relación con la implantación, puesta en explotación y mantenimiento del Tranvía de Jaén, así como de los gastos derivados de su inactividad

Repercusión sobre la Hacienda autonómica

22ª El coste de redacción de los documentos técnicos y de ejecución de la obra del sistema tranviario de Jaén ascendió a 101.590.780,62 euros. Del mencionado coste, el 99,5% se financió por la COPT y el 0,5% restante, al no contar con atribución expresa de esta, hubo de ser asumido directamente por FFJA.

<é > También se preveía que serían de cuenta del Ayuntamiento los incrementos de presupuestos de las obras que resultasen de modificaciones al proyecto aprobado solicitadas por aquel, si bien no consta que se le repercutiera, como hubiera procedido, el coste de la modificación del contrato de obras efectuada a su petición; tampoco se dispone de datos sobre la cuantía de tales modificaciones.

ALEGACIÓN	

No consta un registro de una petición formal del Ayuntamiento de estas modificaciones. De ahí que, al no haber ese registro, no se iniciara el trámite para repercutir al Ayuntamiento de Jaén el coste de dichas modificaciones.

ALEGACION Nº 36

Nº PÁGINA	96

TEXTO QUE SE ALEGA	

III.2. Conclusiones relativas a la repercusión sobre las Haciendas de la Junta de Andalucía y del Ayuntamiento de los compromisos adquiridos en relación con la implantación, puesta en explotación y mantenimiento del Tranvía de Jaén, así como de los gastos derivados de su inactividad

Repercusión sobre la Hacienda autonómica

22ª El coste de redacción de los documentos técnicos y de ejecución de la obra del sistema tranviario de Jaén ascendió a 101.590.780,62 euros. Del mencionado coste, el 99,5% se financió por la COPT y el 0,5% restante, al no contar con atribución expresa de esta, hubo de ser asumido directamente por FFJA.

<é >

En dicho coste total no se incluyen los gastos generales de los entes instrumentales de la Junta de Andalucía, financiados por la Consejería de la que dependían, por importe de 6.067.172,41 euros, equivalentes al 6% del presupuesto de ejecución por contrata de las actuaciones, dentro del margen fijado en la normativa presupuestaria de la Junta de Andalucía. Al haberse incluido en los gastos presupuestarios de cada atribución una parte dedicada a la financiación de los entes instrumentales, la información que ofrece la contabilidad de la comunidad autónoma no refleja fielmente la financiación de estos, ni informa adecuadamente sobre el coste del proyecto, que, además, como se ha indicado, en parte fue financiado directamente por FFJA.

Los gastos asumidos por la COPT se imputaron incorrectamente al capítulo VI, de inversiones reales del presupuesto, pues 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. Asimismo, debería haberse reflejado como transferencia corriente el recargo del 6% para la financiación de la estructura y la operativa de sus entes dependientes. (Epígrafe II.2 y Subepígrafes II.2.1.1, II.2.1.2 y II.2.2.2.)

ALEGACIÓN	

La estructura del presupuesto de gastos de la Comunidad Autónoma se regula en las sucesivas Órdenes de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas por la que se dictan normas para la elaboración de los presupuestos. Así, por ejemplo, para el ejercicio presupuestario 2008 es relevante a estos efectos la Orden de 24 de abril de 2007, por la que se dictan normas para la elaboración del Presupuesto de la Comunidad Autónoma para el año 2008. Ésta y las sucesivas se refieren, para atender a los criterios de clasificación sobre la base de la naturaleza económica de las partidas, a 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 (ñOrden de 4 de junio de 2003ò), según la siguiente referencia:

> *4.2.3. Clasificación económica.*
>
> *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, y teniendo en cuenta las definiciones establecidas en la Orden de 4 de junio de 2003, por la que se dictan normas para la elaboración del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2004 (BOJA núm. 113, de 16 de junio de 2003).*

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 económica. Así mismo, la citada Orden 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 Este es el anexo al que se refieren las Órdenes por la que se dictan normas para la elaboración del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía en los años sucesivos, incluyendo como hemos visto la del ejercicio 2008. 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. (…)*
>
> *Inmovilizado material. (…)*
>
> *Inmovilizado inmaterial. (…)*
>
> *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 finalidades indicadas en los apartados anteriores, siempre que la titularidad de las inversiones reales se atribuya a la Junta de Andalucía, o a 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 financiación 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 inmovilizado que se financia por la COPT, para considerar correcta la imputación al Capítulo VI o, por el contrario, si se debió imputar al Capítulo VII, siendo su inclusión en el Capítulo VI de los presupuestos de las partidas de gasto correspondientes a la ejecución del tranvía de Jaén correctamente realizada, por corresponder a obras que formaron parte de la propia Junta de Andalucía, siendo por tanto procedente su inclusión en el Capítulo de ñ*Inversiones reales*ò. En este sentido, son varios los extremos que nos permiten sustentar esta conclusión:

Por un lado, y de manera primordial, que la propiedad de la obra era, de forma indiscutida de la Junta de Andalucía, y que solo posteriormente se cedería al Ayuntamiento. Así figura en el Convenio, en la cláusula segunda, apartado b), segundo párrafo:

Finalizada la construcción de las infraestructuras e instalaciones, la Administración de la Junta de Andalucía, comunicará al Ayuntamiento de Jaén la puesta a su disposición. Desde el momento de la citada notificación, que se acompañará de certificación de la Dirección facultativa de las obras sobre el cumplimiento del Proyecto, el Ayuntamiento asumirá la conservación, el mantenimiento y operación de las infraestructuras e instalaciones.

Ello bastaría simplemente para considerar cumplido el requisito establecido en el Capítulo VI del anexo IV de la Orden de 4 de junio de 2003. 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.

Adicionalmente, 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), dispone 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.

Además de lo anterior, 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.

No cabe duda de que si, atendiendo al fondo económico, las normas de elaboración de presupuestos, y, en concreto, la Orden de 4 de junio de 2003, hubiera querido especificar que si la infraestructura por la cual se incurre en el gasto hubiera de ser cedida a otro ente, organismo o administración pública, correspondía imputar el gasto al Capítulo VII o a cualquier otro, así se hubiera explicitado.

Lo contrario, imputar el gasto al Capítulo VII, hubiera sido de hecho, improcedente, dado que el gasto corresponde a compromisos a realizar por la Junta de Andalucía o sus Organismos Autónomos a través de Empresas Públicas, siendo la titular de las inversiones reales de la propia Junta, como es el caso, obliga a imputarlo bajo el

Capítulo VI según las normas autonómicas para la elaboración de presupuestos que resultan de aplicación.

La titularidad de la Junta de Andalucía del objeto del gasto, como hemos visto, no puede discutirse pues en el Convenio se expresa que solo una vez finalizado el proyecto se pondrá a disposición del Ayuntamiento. Y, si las normas de elaboración de presupuestos hubieran querido cambiar el Capítulo al que imputar los gastos en casos de posterior cesión, así lo habría establecido.

ALEGACION Nº 37

Nº PÁGINA	**96 a 97**

TEXTO QUE SE ALEGA

III.2. Conclusiones relativas a la repercusión sobre las Haciendas de la Junta de Andalucía y del Ayuntamiento de los compromisos adquiridos en relación con la implantación, puesta en explotación y mantenimiento del Tranvía de Jaén, así como de los gastos derivados de su inactividad

Repercusión sobre la Hacienda autonómica

23ª Todos los contratos celebrados por FFJA para la redacción de los documentos técnicos y para la ejecución de la obra del tranvía de Jaén fueron liquidados y las prestaciones contratadas y certificadas de conformidad; también se pagó a los contratistas, sin que queden cantidades pendientes de abono.

El periodo medio de pago a los contratistas fue de 207 días desde la expedición de las certificaciones, lo que constituye una importante demora, incumpliéndose el artículo 99.4 del TRLCAP y, con posterioridad, el artículo 200.4 de la LCSP. Esta circunstancia no ha dado lugar hasta la fecha al abono de intereses de demora por tal incumplimiento.

No obstante, la UTE adjudicataria del contrato de obras ha reclamado judicialmente a la AOPJA el abono de intereses de demora por importe de, al menos, 5.302.105,52 euros, sin que a la fecha de redacción del Anteproyecto de Informe -en junio de 2017- se contara con resolución firme. La AOPJA contabilizó un importe equivalente al 48% de los intereses reclamados como gastos financieros del ejercicio 2016, lo que se realizó, indebidamente, con posterioridad al ejercicio de devengo del gasto y por un importe inferior al reclamado, sin que, por otra parte, se haya aportado la valoración realizada para determinar el importe contabilizado. (Subepígrafe II.2.1.1)

ALEGACIÓN

La UTE adjudicataria del contrato de obras licitado para la puesta en marcha del servicio tranviario de Jaén reclamó judicialmente los intereses de demora que, a su juicio, correspondían por los retrasos en el pago de certificaciones de obra. Tras esta reclamación, la AOPJA provisionó, tras valorar el nivel de riesgo de la reclamación, un 48% de la cantidad solicitada por el contratista en su demanda. Sin embargo, el anteproyecto de informe de fiscalización, el Tribunal de Cuentas considera que tal actuación fue incorrecta puesto que ñse realizó, indebidamente, con posteridad al ejercicio de devengo del gasto y por importe inferior al reclamadoò, esto es, se cuestiona el momento temporal de la provisión, y su importe.

Sin embargo, ambos aspectos de la provisión realizada son correctos, como a continuación se expone.

Corrección del momento temporal de la imputación.

La provisión del gasto en el ejercicio 2016 es correcta, por cuanto es en este ejercicio cuando se tiene conocimiento de la concreta reclamación que el contratista efectúa, ya que la define y cuantifica en su escrito de demanda.

En efecto, si bien el recurso contencioso-administrativo se interpuso con fecha 24 de septiembre de 2015, y se admitió a trámite por medio de Decreto de 5 de octubre de 2015, este escrito no concreta los pedimentos del demandante de forma definitiva, de forma que no se conoce en ese momento la cuantía ï ni la totalidad de los conceptosï que se reclamará en el procedimiento.

Ello obedece al sistema procedimental que establece la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (ñLJCAò) en cuanto a la tramitación de los recursos. Así, el escrito presentado en septiembre de 2015 no es más que la interposición del recurso, según dispone en su artículo 45:

> *1. El recurso contencioso-administrativo se iniciará por un escrito reducido a citar la disposición, acto, inactividad o actuación constitutiva de vía de hecho que se impugne y a solicitar que se tenga por interpuesto el recurso, salvo cuando esta Ley disponga otra cosa.*

En este primer momento, por tanto, la parte demandada no conoce con exactitud el quantum definitivo de lo que constituirá objeto de petición en el proceso, sino, únicamente, la actuación que se recurre. No es sino hasta el escrito de demanda cuando quedan fijadas de modo definitivo las pretensiones del demandante, en este caso, los conceptos reclamados ï los intereses de qué facturasï y la cuantificación de las mismas.

Así se establece con claridad en el artículo 399 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (ñLECò) de aplicación supletoria al orden jurisdiccional contencioso-administrativo (Cf. Disposición final primera LJCA):

> *Artículo 399 La demanda y su contenido*
>
> *1.El juicio principiará por demanda, en la que, consignados de conformidad con lo que se establece en el artículo 155 los datos y circunstancias de*

identificación del actor y del demandado y el domicilio o residencia en que pueden ser emplazados, se expondrán numerados y separados los hechos y los fundamentos de derecho y se fijará con claridad y precisión lo que se pida.

Hechos, fundamentos de Derecho y petitum ï lo que se pide en la demandaï constituyen el objeto del proceso. Y éste se fija en la demanda, como hemos visto, y además de forma definitiva, por lo que no se puede alterar: es lo que se conoce como el principio prohibitivo de transformación de la demanda o mutatio libelli, que consagra el artículo 412 LEC:

Artículo 412 Prohibición del cambio de demanda y modificaciones admisibles

1.Establecido lo que sea objeto del proceso en la demanda, en la contestación y, en su caso, en la reconvención, las partes no podrán alterarlo posteriormente.

En el orden contencioso-administrativo ocurre que se desdobla de algún modo el esquema del orden civil, en el que el escrito de demanda inicia el procedimiento y, además, fija de forma definitiva el objeto del mismo. Aquí la demanda no cumple esta doble función, sino que es el escrito de interposición el que inicia el procedimiento. Este desdoblamiento obedece a la necesidad existente en el orden contencioso-administrativo de tener acceso al expediente administrativo del acto o disposición que se impugna, razón por la cual el procedimiento se inicia por el escrito de interposición que se ha referido unos párrafos atrás, y, posteriormente, y una vez se ha tenido acceso al expediente, se pueden fijar las pretensiones correctamente y de manera definitiva en el escrito de demanda.

En cualquier caso, lo anterior, esto es, que es en la demanda cuando se fijan las pretensiones del recurrente, se desprende también de diversos preceptos de la propia LJCA. Por ejemplo, de su artículo 40, que establece que la cuantía del recurso no se fijará sino hasta que demandante y demandado muestren su parecer al respecto en los escritos de demanda y contestación:

Cuantía del recurso

Artículo 40

1.El Secretario judicial fijará la cuantía del recurso contencioso-administrativo una vez formulados los escritos de demanda y contestación, en los que las partes podrán exponer, por medio de otrosí, su parecer al respecto

Y el artículo siguiente, el 41 de la LJCA dispone que la cuantía vendrá dada por el valor económico de la pretensión que se deduzca en el recurso:

Artículo 41

1.La cuantía del recurso contencioso-administrativo vendrá determinada por el valor económico de la pretensión objeto del mismo.

El artículo 33, por su parte, dentro del título III, capítulo II (ñPretensiones de las partesò) dispone:

> *1.Los órganos del orden jurisdiccional contencioso-administrativo juzgarán dentro del límite de las pretensiones formuladas por las partes y de los motivos que fundamenten el recurso y la oposición.*

Así pues, en un primer momento, cuando la UTE reclama los intereses de demora mediante escrito de interposición de 24 de septiembre, la AOPJA no conoce con exactitud en qué consistirá la reclamación y, por tanto, no puede provisionar cantidad alguna.

No es sino hasta el momento en que tiene conocimiento de la demanda cuando la AOPJA puede conocer con exactitud el riesgo que debe valorar para efectuar la provisión correspondiente.

Así, la demanda se formuló en 2016, por lo que el momento procedente para efectuar la provisión, según la norma de valoración 15 del Plan General de Contabilidad, era cuando se tuviera una expectativa tácita sobre la posible obligación para con terceros, esto es, tras conocer lo que la UTE pedía en su demanda, pues con anterioridad no se sabía el carácter, concepto y cuantía de la obligación. Dice así la citada norma de valoración:

> *La empresa reconocerá como provisiones los pasivos que, cumpliendo la definición y los criterios de registro o reconocimiento contable contenidos en el Marco Conceptual de la Contabilidad, resulten indeterminados respecto a su importe o a la fecha en que se cancelarán. Las provisiones pueden venir determinadas por una disposición legal, contractual o por una obligación implícita o tácita. En este último caso, su nacimiento se sitúa en la expectativa válida creada por la empresa frente a terceros, de asunción de una obligación por parte de aquélla.*

En igual sentido, la Norma Internacional de Contabilidad nº 37, que dispone:

> *8. Las provisiones deben ser objeto de revisión en cada fecha del balance, y ajustadas consiguientemente para reflejar en cada momento la mejor estimación disponible.*

Hasta el momento de recibir la demanda la AOPJA no puede hacer una estimación razonable de las cantidades a provisionar. Con anterioridad no se conocen las cantidades reclamadas siquiera de forma aproximada, dado que se desconocía con exactitud el momento en que la UTE percibe dichas cantidades de la entidad bancaria a la que acude para su cobro.

Así pues, el momento de contabilizar la provisión por los intereses reclamados es el correcto, por aplicación de las normas contables relevantes al caso, y por consideración al más elemental criterio de prudencia, ya que hasta que no se conoce qué cantidades y conceptos se reclaman, no pueden estos valorarse y provisionares adecuadamente. Y estos datos se conocen en enero del año 2016, cuando se da traslado del escrito de demanda del contratista.

Corrección del importe provisionado

Al igual que el momento en que se contabilizaron las provisiones por los intereses de las certificaciones es correcto, también lo es su importe, un 48% de la cantidad reclamada por la UTE adjudicataria de las obras.

La AOPJA procede a contabilizar las provisiones con base en la normativa contable de aplicación, que viene dada en lo que aquí respecta, fundamentalmente, por la norma de valoración 16 del Plan General de Contabilidad de las Sociedades Mercantiles del Sector Público Andaluz, de las Agencias Públicas Empresariales y de las entidades asimiladas, así como por la norma de valoración 15 del Plan General de Contabilidad y la Norma Internacional de Contabilidad (NIC) nº 37.

Así, con base en la citada normativa, y una vez recibida la demanda de la UTE contratista ï que es cuando se conoce el hecho por el cual puede generarse una pasivo para esta entidadï , se valora internamente. En este sentido, la AOPJA determina la tipología del riesgo y calcula los intereses de demora que corresponderían aplicando el tipo de interés legal aplicables al periodo considerado, por los días de demora, calculados estos por la diferencia entre la fecha de pago según contrato y la fecha de cobro efectivo.

Así, a la luz de la reclamación efectuada por la UTE, y de acuerdo con las normas de valoración referidas y los cálculos señalados, la AOPJA consideró adecuado provisionar un 48% del importe reclamado.

Esta cifra tiene en cuenta también la valoración la Agencia realizó sobre la prosperabilidad de la reclamación, en base a diversos criterios ï ausencia de reserva de interés al cobrar el principal, incorrección de los cálculos efectuados, discrepancias sobre los conceptosï que fueron tomados en consideración y que, conforme a la experiencia contenciosa previa, pueden ser estimados en la resolución final del procedimiento.

Lo contrario, es decir, provisionar automáticamente el importe reclamado no sería consistente ni con las normas de valoración del Plan General de Contabilidad de las Sociedades Mercantiles del Sector Público Andaluz, de las Agencias Públicas Empresariales y de las entidades asimiladas, ni con las restantes normas y criterios de valoración de aplicación.
El mejor ejemplo de lo anterior es la norma de valoración 15 ya referida, cuando dice:

> *De acuerdo con la información disponible en cada momento, las provisiones se valorarán en la fecha de cierre del ejercicio,* ***por el valor actual de la mejor estimación posible del importe necesario para cancelar o transferir a un tercero la obligación****, registrándose los ajustes que surjan por la actualización de la provisión como un gasto financiero conforme se vayan devengando. Cuando se trate de provisiones con vencimiento inferior o igual a un año, y el efecto financiero no sea significativo, no será necesario llevar a cabo ningún tipo de descuento*

Se adjunta a este escrito el detalle del cálculo de los intereses provisionados.

DOCUMENTOS APORTADOS	Documento 64_Detalle del cálculo de los intereses provisionados.

ALEGACION Nº 38

Nº PÁGINA	**97**

TEXTO QUE SE ALEGA	

III.2. Conclusiones relativas a la repercusión sobre las Haciendas de la Junta de Andalucía y del Ayuntamiento de los compromisos adquiridos en relación con la implantación, puesta en explotación y mantenimiento del Tranvía de Jaén, así como de los gastos derivados de su inactividad

Repercusión sobre la Hacienda autonómica

24ª La entidad instrumental FFJA, y con posterioridad la AOPJA, acreditó ante la COPT las actuaciones que contaban con resoluciones en las que se determinaba su financiación por esta, encontrándose, a la fecha de redacción de este Anteproyecto de Informe de Fiscalización, pendientes de acreditar y, por tanto, de reconocer presupuestariamente la correspondiente obligación de pago por la Consejería, por 2.672,64 euros, correspondiente al contrato de dirección de obra.

El 67% del importe total certificado se abonó a los contratistas por FFJA y AOPJA con anterioridad a cobrar su importe de la Consejería, como hubiera debido efectuarse. Este tardó, de media, 104 días en abonar las acreditaciones aprobadas, lo que dio lugar a que los entes instrumentales tuvieran que acudir al endeudamiento, concertando líneas de crédito a corto plazo y soportando periódicamente gastos financieros, a lo que no se hubiera dado lugar caso de percibirse previamente de la Consejería su importe.<é >

ALEGACIÓN	

Mediante distintas resoluciones de la Consejería de Obras Públicas y Transportes se encargó a Ferrocarriles de la Junta de Andalucía (actual AOPJA) diversas actuaciones relacionadas con la puesta en servicio del sistema tranviario de Jaén, que fueron concretados por medio de las siguientes resoluciones:

- Resolución de 28 de marzo de 2008, por la que se encarga la realización de las actuaciones necesarias para la redacción del estudio de trazado y proyecto de construcción del sistema tranviario de Jaén.
- Resolución de 23 de marzo de 2009, por la que se encarga la realización de las actuaciones necesarias para la ejecución de obras del sistema tranviario de Jaén.

- Resolución de 13 de abril de 2009, por la que se encarga la realización de las actuaciones necesarias para la ejecución de la dirección de obras del sistema tranviario de Jaén.

En dichas resoluciones se ordenaba a Ferrocarriles de la junta de Andalucía la realización de todas las actuaciones necesarias para cumplir con los encargos, que serían financiados ï expositivo cuarto de todas las resoluciones de citadasï por la Consejería de Obras Públicas y Transportes, con cargo a los proyectos de inversión correspondientes, y de acuerdo con el régimen de justificación y pagos previsto la Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2009 (ñLey 3/2008ò).

Esta misma norma, y las siguientes de presupuestos de la Comunidad, habilitaban a Ferrocarriles de la Junta de Andalucía a concertar operaciones de endeudamiento con entidades financieras públicas o privadas para el cumplimiento de sus fines.

Así, a modo de ejemplo, el artículo 35 de la Ley 3/2008 dispone:

> *Artículo 35 De las operaciones de crédito de empresas públicas y otras instituciones*
>
> *1. Durante el año 2009, se autoriza a la persona titular de la Consejería de Economía y Hacienda a establecer las siguientes operaciones de endeudamiento:*
>
> *(…)*
>
> *d) Facultar a la Agencia Pública de Puertos de Andalucía, a Ferrocarriles de la Junta de Andalucía, a la Empresa Pública Hospital de la Costa del Sol, a la Empresa Pública Hospital. de Poniente de Almería, a la Empresa Pública Hospital Alto Guadalquivir, a la Empresa Pública Sanitaria Bajo Guadalquivir, a la Empresa Pública de Emergencias Sanitarias, a la Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía, a la Agencia Andaluza de la Energía, a la Empresa Pública de Gestión de Programas Culturales, a la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo, al Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico, al Ente Público Andaluz de Infraestructuras y Servicios Educativos y a la Agencia Pública Empresarial de la Radio y Televisión de Andalucía (RTVA) y sus sociedades filiales Canal Sur Televisión, Sociedad Anónima, y Canal Sur Radio, Sociedad Anónima, para realizar operaciones de crédito por plazo inferior a un año, con objeto de cubrir sus necesidades transitorias de tesorería. El límite de endeudamiento vivo por operaciones de esta naturaleza, sea cual fuera la forma en la que se documenten, será como máximo del 12% del conjunto de sus presupuestos de explotación.*

En conexión con lo anterior, es necesario examinar la normativa de aplicación en materia de pagos a proveedores, regulada por la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público (ñLey 30/2007ò), a la que se sujetaban los contratos suscritos con los distintos contratistas atendida su naturaleza administrativa. Así, el artículo 200.4 de la citada Ley establecía un plazo de 60 días para abonar el precio al contratista:

4. La Administración tendrá la obligación de abonar el precio dentro de los sesenta días siguientes a la fecha de la expedición de las certificaciones de obras o de los correspondientes documentos que acrediten la realización total o parcial del contrato

En aplicación de tal previsión, los distintos contratos formalizados con los adjudicatarios preveían en su clausulado, y en el Pliego de Condiciones Administrativas Particulares ï en su cuadro resumen de característicasï , un plazo de 60 días desde la aprobación de la certificación. Estos plazos estaban en concordancia con el artículo 4 de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, de aplicación a todos los pagos efectuados como contraprestación en las operaciones comerciales realizadas entre empresas, o entre empresas y la Administración, que dispone:

Artículo 4. Determinación del plazo de pago

1.El plazo de pago que debe cumplir el deudor será el que se hubiera pactado entre las partes dentro del marco legal aplicable

Así pues, el plazo con que contaba Ferrocarriles de la Junta de Andalucía, en aplicación de las disposiciones legales y convencionales aplicables, era de 60 días desde la expedición de las certificaciones de obra.

Correcto proceder de Ferrocarriles de la Junta de Andalucía y de AOPJA al acometer operaciones de endeudamiento para abonar las certificaciones a sus proveedores.

En el anteproyecto de informe se cuestiona el que los entes instrumentales Ferrocarriles de la Junta de Andalucía y AOPJA se endeudaran para abonar las certificaciones aprobadas a sus contratistas, al no contar previamente con el importe que debía asumir la Consejería de Obras Públicas, lo que dio lugar a la concertación de créditos y a asumir gastos financieros.

Sin embargo, el modo de proceder de estos entes instrumentales fue el único que jurídicamente era admisible.

Como se ha visto, se encomendó a Ferrocarriles de la Junta de Andalucía la realización de todas las actuaciones necesarias para dar cumplimiento a los encargos realizados por la Consejería de Obras Públicas, tendentes a la puesta en funcionamiento del sistema tranviario de Jaén. En dichos encargos, se explicitaba que la financiación correspondía a la propia Consejería, y que la empresa pública debía licitar y adjudicar los contratos necesarios.

Así, en los contratos formalizados con las empresas que resultaron adjudicatarias, se acordó convencionalmente un plazo de pago de certificaciones de 60 días desde su aprobación. Constituía, por tanto, una obligación de carácter convencional de Ferrocarriles de la Junta de Andalucía para con su contratista.

Además, la legislación de contratación pública aplicable a dichos contratos, establecía igualmente un plazo de 60 días para abonar el precio a los contratistas a contar desde la aprobación de las certificaciones ï este plazo, a partir de 2010, se redujo a 30 díasï .

Constituía, así, el plazo de 60 días una obligación, además de convencional, de origen legal.

Ferrocarriles de la Junta de Andalucía se veía así obligada a atender los pagos a los contratistas en el plazo de 60 días. Esta obligación se mantenía vigente, como es lógico, en caso de que no hubiera recibido el pago por parte de la Consejería de Obras Públicas, que financiaba los contratos en última instancia.

Por tanto, en ningún caso merece reproche alguno la actuación de los entes instrumentales de la Junta de Andalucía. Actuaron conforme a Derecho, dando cumplimiento a las obligaciones dimanantes de los contratos suscritos, y atendiendo a las obligaciones que legalmente le incumbían respecto de pagos a proveedores.

Es más, aunque se incurriera en un coste financiero, cualquier otra actuación hubiera sido más perjudicial para las arcas públicas: cualquier retraso adicional en los pagos hubieran dado lugar al devengo de mayores intereses que hubiera sido necesario afrontar, en caso de no haber acudido a la financiación externa y haber esperado a obtener las cantidades de la Consejería de Obras Públicas.

Según lo expuesto, la única posibilidad jurídicamente admisible para atender las obligaciones de pago ï insistimos, de origen tanto convencional como legalï era acometer operaciones de endeudamiento, como efectivamente se hizo.

Tal posibilidad tampoco se apartaba un ápice de la normativa presupuestaria y financiera a la que se sujetaba Ferrocarriles de la Junta de Andalucía, por lo que era perfectamente admisible.

Como se ha expuesto con anterioridad, las sucesivas leyes de presupuestos de la Comunidad Autónoma autorizaban a contraer préstamos con entidades financieras públicas o privadas para el cumplimiento de sus fines.

En particular, para el ejercicio 2009 se autorizaba, entre otras, a Ferrocarriles de la Junta de Andalucía, según la Ley 3/2008 a:

> *(…) realizar operaciones de crédito por plazo inferior a un año, con objeto de cubrir sus necesidades transitorias de tesorería. El límite de endeudamiento vivo por operaciones de esta naturaleza, sea cual fuere la forma en que se documente, será como máximo del 12% de sus presupuestos de explotación.*

En la medida en que la no recepción en plazo de las cantidades a financiar por la Consejería de Obra Pública provocó precisamente, siguiendo el tenor de la Ley 3/2008 una necesidad de tesorería para hacer frente sin incurrir en demoraï o en la mínima demora posibleï a los pagos de sus contratistas. El importe del endeudamiento, además, cumplía con el límite porcentual fijado en la ley.

Las sucesivas leyes de presupuestos presentaban un tenor similar: todas ellas autorizaban a Ferrocarriles de la Junta de Andalucía a acometer este tipo de operaciones. Así, a modo de ejemplo, la Ley 5/2009, de 28 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2010, en su artículo 41.1:

e) Facultar a Ferrocarriles de la Junta de Andalucía para contraer préstamos con entidades financieras públicas o privadas, hasta el límite de cincuenta millones de euros (50.000.000 €), para el cumplimiento de sus fines.

f) Facultar a la Agencia Tributaria de Andalucía, a la Agencia Pública de Puertos de Andalucía, a Ferrocarriles de la Junta de Andalucía, (…) para realizar operaciones de crédito por plazo inferior a un año, con objeto de cubrir sus necesidades transitorias de tesorería. El límite de endeudamiento vivo por operaciones de esta naturaleza, sea cual fuera la forma en la que se documenten, será como máximo del 12% del conjunto de sus presupuestos de explotación.

También, como es lógico, se permitía esta posibilidad a la AOPJA, sucesora de Ferrocarriles de la Junta de Andalucía. Así lo disponía para el año 2011 la Ley 12/2010, de 27 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2011, en su artículo 38.1.:

f) Facultar a la Agencia Pública de Puertos de Andalucía, a la Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía, (…) para realizar operaciones de crédito por plazo inferior a un año, con objeto de cubrir sus necesidades transitorias de tesorería. El límite de endeudamiento vivo por operaciones de esta naturaleza, sea cual fuera la forma en la que se documenten, será como máximo del 12% del conjunto de sus presupuestos de explotación

Así mismo, la Disposición Adicional Cuarta de la citada Ley de Presupuestos citaba:

Cuarta. Régimen especial de autorizaciones de endeudamiento de las agencias públicas empresariales.

1. Durante el ejercicio 2011, se autoriza a la persona titular de la Consejería de Hacienda y Administración Pública a establecer las siguientes operaciones de endeudamiento:

a) Facultar a la Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía, una vez que se haya producido la disolución de Gestión de Infraestructuras de Andalucía, S.A., para formalizar préstamos con entidades financieras públicas o privadas dentro de las limitaciones que establezca el Programa Anual de Endeudamiento acordado entre la Junta de Andalucía y la Administración General del Estado. Durante el ejercicio 2011 se podrá autorizar a la Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía la formalización de un volumen de endeudamiento superior al contemplado en el citado Programa para la misma, condicionado necesariamente a que al cierre de cada ejercicio el saldo vivo de su deuda no supere su límite, que quedará determinado a estos efectos por la persona titular de la Consejería de Hacienda y Administración Pública.

Así pues, tanto Ferrocarriles de la Junta de Andalucía como AOPJA podían ï estaban facultadas para ello, en virtud de las distintas leyes presupuestariasï acometer operaciones de endeudamiento para hacer frente a sus necesidades de tesorería.

Descendiendo al plano concreto del supuesto que nos ocupa, tanto Ferrocarriles de la Junta de Andalucía como AOPJA debían acometer dichas operaciones: tenían la obligación contractual, convencional, de abonar en un determinado plazo las certificaciones de sus contratistas. La legislación en materia de contratación pública obligaba también a ello, como se ha visto.

ALEGACION Nº 39

Nº PÁGINA	**97**

TEXTO QUE SE ALEGA

III.2. Conclusiones relativas a la repercusión sobre las Haciendas de la Junta de Andalucía y del Ayuntamiento de los compromisos adquiridos en relación con la implantación, puesta en explotación y mantenimiento del Tranvía de Jaén, así como de los gastos derivados de su inactividad

Repercusión sobre la Hacienda autonómica

24ª <é >

A la fecha de redacción del presente Anteproyecto de Informe de Fiscalización, se encontraban pendientes de pago a la AOPJA por la CFV 28.744.400,66 euros ya acreditados, referidos al contrato de ejecución de obras, y que en un 98% debieron haberse imputado al presupuesto del ejercicio 2012, lo que, por falta de crédito presupuestario no se realizó, ni en ese ejercicio ni en posteriores. Esta circunstancia determinó la modificación de la atribución, habiéndose aprobado el 30 de diciembre de 2016 el aplazamiento de su pago, que se hará efectivo en los ejercicios 2019 a 2031, refinanciándose la deuda que la CFV mantiene con la AOPJA por el tranvía de Jaén, que pasará a abonar en 13 anualidades, con una carencia de 7 años desde el ejercicio 2012, en el que estaba previsto el reconocimiento de la obligación, y de 3 años desde el ejercicio 2016, en el que se adoptó la resolución. Hasta el 31 de marzo de 2017, el desfase en los pagos por la CFV de la citada deuda ha supuesto a la AOPJA un coste financiero de 2.914.126,66 euros. (Subepígrafe II.2.1.1)

ALEGACIÓN

El entorno macroeconómico de los últimos años se ha caracterizado por una situación de profunda crisis económica que se ha materializado en un importante ajuste de las cuentas públicas, principalmente en el capítulo de inversiones.

Ello ha sido especialmente acusado en aquellas inversiones que se encontraban en curso y que han requerido de múltiples reprogramaciones para acompasar su ritmo de ejecución a la realidad presupuestaria derivada del proceso de ajuste y recorte indicados como es el caso de la Ejecución del Sistema Tranviario de Jaén.

Como herramienta para garantizar que este proceso de adaptación de las inversiones en curso a entornos presupuestarios más restrictivos no provocara situaciones de falta de seguridad vial y otro tipo de riesgos derivados de los procesos constructivos e intentando minimizar el impacto sobre la actividad de las empresas encargadas de la ejecución de las mencionadas inversiones, la Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía ha venido utilizando como fórmula transitoria, para cubrir los desfases de financiación, diversas líneas de crédito a corto plazo que se han ido renovando año a año.

Debido a la persistencia en el tiempo de la situación de escasez de recursos presupuestarios en el capítulo de inversiones la transitoriedad de la solución se ha convertido en estructural.

Además, en los últimos ejercicios han entrado en vigor un conjunto de normativas dirigidas a garantizar la disciplina y el control en la aplicación de los presupuestos anuales con objeto de asegurar el cumplimiento de los objetivos de déficit y deuda (por ejemplo el Registro de compromisos). Esta normativa a su vez exige que exista una adecuada correspondencia entre los recursos presupuestarios y su efectiva aplicación a las inversiones previstas.

Todas estas circunstancias hacen aconsejable reestructurar las operaciones de crédito a corto plazo aplicadas según se describe en párrafos anteriores, convirtiéndolas en operaciones a largo plazo que permitan por una parte evitar cualquier tipo de menoscabo en las actuaciones que tienen cobertura en los presupuestos en curso y venideros y por otra parte, que las cuotas correspondientes al servicio de la deuda tengan cabida en los citados presupuestos de los ejercicios de vigencia de las mismas.

El montante de la inversión de la encomienda de ejecución del sistema tranviario de Jaén que han sido financiada transitoriamente con operaciones de crédito a corto plazo por la Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía y que se ha incluido en la operación de refinanciación asciende a 28.744.400,66 ú. Cifra compuesta en un conjunto de certificaciones y facturas que han sido pagadas con cargo a los límites disponibles de las pólizas de crédito de la Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía y cuyo respaldo presupuestario corresponde a documentos pendientes de traspaso que, por las restricciones presupuestarias vigentes no tienen cabida en anualidades presentes o futuras.

Mediante este procedimiento de refinanciación la Consejería de Fomento y Vivienda acometerá e pago del montante pendiente modificando la Encomienda para la construcción del tranvía de Jaén, estableciendo un pago del montante pendiente en 13 anualidades.

ALEGACION Nº 40

Nº PÁGINA	98 a 99

TEXTO QUE SE ALEGA	

III.2. Conclusiones relativas a la repercusión sobre las Haciendas de la Junta de Andalucía y del Ayuntamiento de los compromisos adquiridos en relación con la implantación, puesta en explotación y mantenimiento del Tranvía de Jaén, así como de los gastos derivados de su inactividad

Repercusión sobre la Hacienda municipal

27ª El coste de las actuaciones realizadas por el Ayuntamiento de Jaén para el traslado de la Policía local, cuyo importe se estimaba en 9.059.800,70 euros en el convenio de colaboración de 17 de diciembre de 2008, ascendió a 5.849.154,59 euros.

A la fecha de redacción del Anteproyecto de Informe, casi cinco años después de la fecha en la que se emitió la última certificación de obra, no se había realizado la liquidación final de la subvención, como hubiera procedido.

La COPT había abonado al Ayuntamiento en concepto de subvención el 86,75% del gasto total de las actuaciones realizadas por este, lo que supone un 3,23% menos de lo previsto en los convenios de colaboración.

No obstante contar con esta financiación afectada, gastos de la actuación de traslado de la policía local representativos del 48% del importe total fueron atendidos con los mecanismos extraordinarios de pago a proveedores, lo que supuso una indebida duplicidad en las fuentes de financiación de la misma.

El convenio del que resultaba la subvención preveía que la justificación de esta se realizaría con anterioridad a la finalización del ejercicio 2010, lo que no tuvo lugar, sin que se haya aportado documentación que permita acreditar que dicho plazo fuera prorrogado. En octubre de 2015 la CFV solicitó al Ayuntamiento la remisión de la documentación justificativa del importe pendiente de justificar y, en abril de 2017, adicionalmente, determinada documentación necesaria para justificar la aplicación de los fondos subvencionados al cumplimiento de su finalidad y regularizar la subvención otorgada. El Ayuntamiento facilitó a la CFV la información solicitada estando, a la fecha de redacción de este Anteproyecto de Informe, en fase de revisión la remitida atendiendo a la segunda petición.

El presupuesto de las actuaciones subvencionadas fue superado en 3.503.935,23 euros en relación con las concretas actuaciones que fueron finalmente ejecutadas, sin que, por otra parte, se llegara a construir un nuevo edificio para la policía local, como estaba previsto; actuación que se presupuestaba en 6.714.580,64. No existe constancia de que esta circunstancia se comunicara a la COPT, como entidad concedente de la subvención, ni que en consecuencia llegara a revisarse el presupuesto que determinó el importe de la subvención, como hubiera procedido.

Además, de las comprobaciones realizadas por el Tribunal de Cuentas, ha resultado que el 9% de los gastos -549.730,27 eurosï se relacionaban con actuaciones no destinadas al cumplimiento de la finalidad de la subvención. Este importe, en atención al coeficiente de financiación de la actuación por la COPT y a las cantidades efectivamente abonadas por esta hasta la fecha de redacción del presente Anteproyecto de Informe de Fiscalización, determinaría un exceso de subvención percibida por el Ayuntamiento de 305.805,62 euros que, en su caso, habría de reintegrarse. (Subepígrafe II.2.2.2)

ALEGACIÓN	

Sobre este respecto la Consejería de Fomento y Vivienda ha solicitado la correspondiente aclaración al Ayuntamiento de Jaén mediante la petición de información en varias ocasiones, la última de ellas el 4 de agosto de 2017. Estamos a la espera de recibir respuesta por su parte para obrar en consecuencia.

ALEGACION Nº 41

Nº PÁGINA	**99 a 100**

TEXTO QUE SE ALEGA	

III.2. Conclusiones relativas a la repercusión sobre las Haciendas de la Junta de Andalucía y del Ayuntamiento de los compromisos adquiridos en relación con la implantación, puesta en explotación y mantenimiento del Tranvía de Jaén, así como de los gastos derivados de su inactividad

Repercusión sobre la Hacienda municipal

28ª La obligación del Ayuntamiento de financiar el 50% de la dirección de las obras, prevista en el convenio de 17 de diciembre de 2008, ascendió a 1.813.068,72 euros. La AOPJA exigió su cumplimiento sin ajustarse a las previsiones que en cuanto a condiciones de pago y periodicidad preveía expresamente el convenio.

Por otra parte, en virtud de la adenda al convenio de colaboración, de 20 de mayo de 2010, al Ayuntamiento le correspondía abonar a la AOPJA, desde el momento de la puesta a disposición de aquel de las unidades tranviarias, un importe equivalente a las cuotas de arrendamiento con opción de compra previstas en la oferta adjudicataria en el contrato de suministro del material móvil. Dicho importe, llevaba implícita una carga financiera total de 3.586.640,00 euros, sin IVA, que corresponderá financiar al Ayuntamiento en los diecisiete años que se preveía durase el arrendamiento financiero, aun cuando no ha sido un gasto para la AOPJA al haber ejercitado la opción de compra del material móvil en el momento inicial y, por tanto, no procedería repercutir su importe al Ayuntamiento. Por este concepto, durante el periodo fiscalizado la AOPJA exigió al Ayuntamiento el pago de 3.836.179,20 euros, de los que se estima que el 38,7%

correspondía al coste implícito de las cuotas de arrendamiento que, como se ha indicado, no correspondía repercutir.

Las obligaciones por aportaciones del Ayuntamiento a FFJA por el 50% de la dirección de obra del sistema tranviario y por la puesta a disposición del material móvil, ante su impago, le fueron exigidas por la Junta de Andalucía por procedimiento de apremio aun cuando no gozaban de la naturaleza de ingresos de derecho público, lo que no procedía. Tras su fraccionamiento, el pago del principal, junto a 578.388,27 euros en concepto de intereses de demora, y 881.762,01 euros en el de recargo de apremio, se realizará en el periodo 2014-2020.

A la fecha de redacción de este Anteproyecto de Fiscalización, el Ayuntamiento no había abonado ninguno de los plazos con ocasión de su vencimiento, habiéndose acordado de oficio la compensación con la participación de la entidad local en los tributos de la comunidad autónoma de deudas por importes de 2.518.958,56 euros en concepto de principal, de 260.040,74 euros por de intereses de demora y de 537.809,93 euros en concepto de recargos. El importe del principal satisfecho por compensación se transfirió a la AOPJA.

ALEGACIÓN	

a) <u>En cuanto a las condiciones de pago y periodicidad de los gastos de Dirección de Obra facturados al Ayuntamiento.</u>

El Convenio de 17 de diciembre de 2008 suscrito entre la Consejería de Gobernación y la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía y el Ayuntamiento de Jaén regula en su cláusula tercera, apartado segundo, las obligaciones económicas de la entidad local así como el método de facturación de estas cantidades:

> *Financiar la Dirección de las Obras en un cincuenta por ciento, y el suministro del Material Móvil. Igualmente, serán de cuenta del Ayuntamiento de Jaén, los incrementos de presupuestos de las obras que resulten de modificaciones al proyecto aprobado solicitadas por él.*
>
> *Las aportaciones del Ayuntamiento de Jaén, que se estiman a la firma del Convenio en un millón de euros, y se harán efectivas, en un plazo de 5 años iniciándose en la anualidad en la que se produzca la liquidación del contrato por la Administración de la Junta de Andalucía.*
>
> *Las cuantías definitivas serán las resultantes de la licitación de los correspondientes contratos. La cuantía definitiva será notificada al Ayuntamiento de Jaén que adoptará los acuerdos que proceda a los efectos de actualizar la disponibilidad presupuestaria.*

No es necesario acudir a ninguna otra normativa presupuestaria o financiera para determinar las condiciones e importe de los pagos debidos entre la AOPJA y el Ayuntamiento de Jaén, pues: los términos de la cláusula extractada son suficientemente claros, tanto respecto del importe de las cantidades a abonar, como del sistema de

facturación de las mismas, por lo que suponen una regulación completa y suficiente de ambas cuestiones.

La AOPJA se ajustó en todo momento en su facturación al Ayuntamiento a lo dispuesto en el Convenio: tanto a su contenido literal, como al espíritu y la intención de los contratantes, como se expone a continuación.

Los importes facturados al Ayuntamiento de Jaén en concepto de dirección de las obras del sistema tranviario de Jaén parecen no ser puestas en entredicho por el Tribunal, en la medida en que se reprocha que no se respetaron las previsiones del Convenio ñen *cuanto a condiciones de pago y periodicidad*ò.

No obstante, para despejar cualquier posible duda, y porque resulta de interés para lo que luego se dirá sobre los plazos de pago, conviene explicar siquiera someramente el origen de las cantidades facturadas y las facturas emitidas. El Convenio establece en la cláusula que aquí interesa que el ayuntamiento abonará el 50% del importe de la dirección de las obras, y que tal importe se corresponde con ñ*Las cuantías definitivas serán las resultantes de la licitación de los correspondientes contratos*ò. Pues bien, en relación con este concepto, Ferrocarriles de la Junta de Andalucía (actual Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía) suscribió los siguientes contratos:

- Contrato de servicios para la Dirección de Obras del Sistema Tranviario de Jaén, de fecha 29 de abril de 2009, suscrito con Ghenova, Ingerop T3, Pereda 4, Unión Temporal de Empresas, Ley 18/1982, por importe de 3.083.142,31 euros (IVA incluido).
- Adenda número 1, por importe de 351.915,92 euros IVA incluido.
- Adenda número 2, por importe de 191.079,19 euros IVA incluido.

La suma total del importe del Contrato y de las adendas asciende a 3.626.137,42 euros, correspondiendo abonar al Ayuntamiento un 50%, esto es: 1.813.068,71 euros, que es la cifra que finalmente se facturó, distribuida en dos facturas distintas, de acuerdo con el siguiente detalle:

Nº FRA.	**426/11**	**197/12**	**TOTAL**
CONCEPTO	CONTRATO DO + ADENDA 1	ADENDA 2 DO	
FECHA FRA.	18/05/2011	11/03/2013	
BASE IMPONIBLE	1.455.533,15	80.965,76	1.536.498,91
TIPO IVA	18%	18%	
TOTAL FRA.	**1.717.529,12**	**95.539,60**	**1.813.068,71**
COBRADO	**508.000,00**	**95.539,60**	**603.539,60**

La cifra facturada, por tanto, es la que correspondía de acuerdo con las previsiones del Convenio, respetando escrupulosamente el sistema empleado para facturar tal cantidad, como veremos seguidamente, el sistema allí previsto.

Conforme al detalle incluido en la tabla anterior, se comprueba que por el importe total adeudado por el Ayuntamiento de Jaén se emitieron dos facturas, en fechas 18 de mayo de 2011 y 11 de marzo de 2013, habiendo cobrado del Ayuntamiento un 33,28% del

total facturado, quedando pendiente de abono el resto. Según la información disponible, el importe restante ha sido aplazado y fraccionado, venciendo el último pago de la serie en febrero de 2018.

A pesar de las dudas suscitadas por el Tribunal sobre las condiciones de pago y periodicidad de las facturas giradas, el sistema empleado por la AOPJA se ajusta perfectamente tanto al tenor del Convenio, como a la intención de los firmantes. Varias razones confirman tal conclusión.

En primer lugar, así se desprende del propio tenor literal del Convenio, que establece que ñ*las aportaciones del Ayuntamiento de Jaén, que se estiman a la firma del Convenio en un millón de euros, y se harán efectivas en un plazo de 5 años*ò. Esto es: el Ayuntamiento debe abonar los importes que correspondan en un plazo de 5 años.

Lo que en ningún caso se dice es que las cantidades debidas deban ser prorrateadas en 5 anualidades de idéntico o distinto importe, que deban ser facturadas íntegramente 5 años más tarde, o cualquier otra cosa. Simplemente se establece que se dispone de un plazo de 5 años para abonar el importe correspondiente.

No cabe duda de ello: se impone la interpretación literal, preferente sobre otros criterios de interpretación según el artículo 1281 del Código Civil, en caso de que los términos contractuales no dejen duda alguna sobre la intención de los contratantes:

> *Si los términos de un contrato son claros y no dejan duda sobre la intención de los contratantes se estará al sentido literal de sus cláusulas*

Es evidente que, si se hubiera querido establecer un sistema distinto en cuanto al elemento temporal de la facturación ï por ejemplo, estableciendo la obligación de distribuir el importe en 5 anualidadesï , así se habría hecho, estableciéndolo expresamente en el Convenio, pues ninguna limitación había para ello. Sin embargo, se optó por establecer un periodo durante el cual debía realizarse el pago del importe total, sin más detalle sobre el número de facturas o el porcentaje de cada factura que se emitiera.

No cabe interpretar otro sistema de facturación distinto del que se ha fijado en el Convenio, por imperativo del artículo 1283 del Código Civil, que excluye interpretaciones de las cláusulas contractuales que vayan más allá de lo que las partes acordaron:

> *Cualquiera que sea la generalidad de los términos de un contrato, no deberán entenderse comprendidos en él cosas distintas y casos diferentes de aquellos sobre que los interesados se propusieron contratar*.

En segundo lugar, el Ayuntamiento de Jaén en ningún momento ha formulado queja o protesta alguna respecto de este sistema de facturación. De hecho, como se ha dicho, ha abonado ya un 33,38% del importe total adeudado. Este porcentaje incluye el abono íntegro de la segunda factura emitida. Además, como también se ha apuntado, el resto del importe ha sido fraccionado y aplazado.

También los criterios hermenéuticos de interpretación contractual del Código Civil previstos para casos en que exista duda sobre la intención de los contratantes, apoyan la corrección del sistema de facturación empleado: ha de estarse, con carácter preferente, a los actos coetáneos y posteriores de las partes:

> *Para juzgar de la intención de los contratantes, deberá atenderse principalmente a los actos de éstos, coetáneos y posteriores al contrato.*

En este caso unos y otros apuntan en la dirección que aquí se defiende: el Ayuntamiento de Jaén no formuló protesta al tiempo de emitirse las facturas (actos coetáneos), y, además, ha ido abonándolas fraccionadamente (actos posteriores).

Por último, es preciso insistir en que las cantidades debidas por el Ayuntamiento de Jaén no han sido todavía abonadas en su totalidad, por lo que en ningún caso puede reputarse indebido el sistema de facturación empleado: ni siquiera en el caso de que lo que se cuestionase fuera el momento de emisión de las facturas: si bien en el anteproyecto de informe se cuestiona, como hemos visto ñlas condiciones de pago y la periodicidadò, y nada se dice sobre la fecha de emisión de las facturas, también si el reproche del Tribunal se refiriese a este extremo, la actuación de la AOPJA sería correcta.

En efecto, en caso de que el Tribunal considerase que las facturas fueron emitidas sin respetar el dies a quo previsto en el Convenio, esto es, con anterioridad a la recepción de la dirección de obra, que se produjo en septiembre de 2014, lo cierto es que la actuación en cuanto al tiempo de facturación que se ha seguido tampoco supone ningún incumplimiento.

Como hemos visto, el Ayuntamiento de Jaén cuenta con un plazo de 5 años para abonar la dirección de obra. En caso de que se quiera computar este plazo desde la liquidación del contrato, el plazo finalizaría en septiembre de 2019. Dado que el Ayuntamiento completará el pago de dicho concepto en febrero de 2018, en dicho momento se estará dentro del plazo de 5 años, según la interpretación de la cláusula que hemos visto anteriormente.

b) En cuanto a la carga financiera implícita de las cuotas de arrendamiento repercutidas al Ayuntamiento

El 20 de mayo de 2010, se suscribe adenda al convenio de colaboración entre la Consejería de Gobernación, la Consejería de Obras Públicas y Transportes y el Excmo. Ayuntamiento de Jaén.

El objeto de dicha adenda viene dado, de acuerdo con su cláusula primera, por la subrogación de la Administración de la Junta de Andalucía, a través de Ferrocarriles de la Junta de Andalucía, ñen el cumplimiento de las obligaciones del Ayuntamiento de Jaén resultantes del contrato ñSUMINISTRO Y PUESTA EN FUNCIONAMIENTO DEL MATERIAL MÓVIL DEL SISTEMA TRANVIARIO DE JAEN ï 139-2009ò, tramitado por la citada corporación municipal para la adquisición de los vehículos del material móvil necesarios para la prestación del servicio de transporte tranviario. La

subrogación se referirá exclusivamente al suministro del material móvil y su financiación.

En la cláusula tercera, apartado segundo, las partes pactaron el precio a satisfacer por la subrogación y la posterior cesión del material móvil adquirido por la Junta de Andalucía en una cuota de arrendamiento mensual de 76.160 euros (IVA excluido).

Las cantidades giradas en facturas al Ayuntamiento de Jaén coinciden con esta cantidad pactada en la adenda al Convenio, por lo que su exigencia está plenamente justificada, por el acuerdo de las partes plasmado en el texto del acuerdo.

La razón que parece subyacer en el anteproyecto de informe del Tribunal es que incluir la carga financiera que le correspondía asumir al Ayuntamiento en virtud del contrato de arrendamiento financiero con opción a compra es improcedente por cuanto no ha supuesto un gasto para la AOPJA.

Sin embargo, tal apreciación no es acertada, por varias razones. En primer lugar, como indica el anteproyecto de informe, la AOPJA ejercitó la opción de compra en el momento inicial, por lo que la entidad, o bien ha incurrido en un coste de financiación adicional para ejecutar la compra, o bien ha incurrido en un coste de oportunidad que le supone el adelanto de la suma abonada, resultado de descontar todos los pagos futuros al momento actual en que se pagó el precio de la opción de compra. En ningún caso puede reputarse como neutro el coste financiero de adelantar la compra al momento inicial del arrendamiento financiero. Por tanto, aun admitiendo a efectos dialécticos que, como se dice en el anteproyecto de informe, la imputación de la carga financiera es improcedente porque no supone un gasto para la AOPJA, esto no es acertado, pues puede no suponer un gasto ï o sí, si se recurre a financiación externa- pero lo que en cualquier caso supone, es un coste.

Además, la imputación de la carga financiera es acertada, como ya se ha apuntado, porque se incluye en las cuotas y en el precio total a abonar por el Ayuntamiento en la adenda al Convenio libremente pactada por las partes. De hecho, es preciso recalcar que el objeto de la adenda era la subrogación respecto del suministro del material móvil y de su financiación, lo que deja bien a las claras que lo que correspondía abonar a la AOPJA era tanto el material móvil en sí, como la financiación que obtener el material en el momento inicial supone.

Por último, es conveniente señalar que la subrogación y el cobro de las cantidades convenidas no supone en modo alguno un sobrecoste para el Ayuntamiento: el importe a satisfacer es idéntico en uno y otro caso, esto es, tanto si la AOPJA se hubiera subrogado en el contrato, como si no. Tampoco ha existido disconformidad en ningún momento por parte del deudor en relación al precio facturado en concepto de arrendamiento.

c) <u>En cuanto a la la utilización del procedimiento de apremio</u>

En cuanto a la utilización del procedimiento de apremio, se expone lo siguiente:

Las obligaciones pecuniarias del Ayuntamiento con Ferrocarriles de la Junta de Andalucía ï actual AOPJAï se refieren a dos conceptos: (*i*) el 50% del importe de la dirección de obra del sistema tranviario; y (*ii*) puesta a disposición del material móvil por parte de Ferrocarriles de la Junta de Andalucía, como consecuencia de la subrogación de esta entidad en el contrato de arrendamiento con opción a compra de dicho material.

Ambas obligaciones derivan en última instancia, por tanto, del Convenio de fecha 17 de diciembre de 2008, para la puesta en servicio del sistema tranviario de Jaén. La primera de ellas se recoge de forma expresa en el Convenio (cláusula tercera, apartado b), primer inciso) y la segunda es el resultado de la subrogación de la propia Administración de la Junta de Andalucía en el contrato que daría cumplimiento a la obligación del Ayuntamiento también recogida en el Convenio de forma explícita (igualmente, en la cláusula tercera, apartado b), primer inciso).

Atendidas estas circunstancias, la naturaleza de ingreso de Derecho Público de ambas cantidades se sustenta en varias razones.

En primer lugar, las cantidades adeudadas por el Ayuntamiento de Jaén tienen la consideración de derechos de naturaleza pública porque su razón de ser se sustenta en un Convenio con una eminente e irrefutable finalidad pública. Así se desprende ya desde el convenio de colaboración suscrito con fecha 12 de enero de 2008, en el que se expresa (expositivo primero):

> *La Junta de Andalucía y el Ayuntamiento de Jaén coinciden en el propósito de potenciar el uso del transporte público en la ciudad de Jaén como elemento clave para conseguir que los ciudadanos disfruten del más alto grado de movilidad, y que esto se produzca de un modo eficaz y sostenible.*
> ***(é)***
> *La participación de la Junta de Andalucía en el desarrollo de una infraestructura que da soporte a un servicio de esta naturaleza se basa en el apoyo al desarrollo de sistemas de transporte metropolitano y su relación con el urbano.*

Idénticas menciones se contienen en el Convenio de fecha 17 de diciembre de 2008. Por lo demás, son competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, tanto la red viaria de la comunidad, integrada por ferrocarriles, carreteras y caminos, y cualquier otra vía cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en territorio andaluz (artículo 64.1.1ª de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (ñEstatuto de Andalucíaò) como los transportes terrestres de personas y mercancías, entre otros, por ferrocarril, cuando el itinerario se desarrolle íntegramente por territorio andaluz (artículo 64.1.3ª del Estatuto de Andalucía).

Es en ejercicio de estas competencias, como dispone el propio Convenio, que la Administración de la Junta de Andalucía conviene con el Ayuntamiento de Jaén la participación en el proyecto del sistema tranviario de Jaén, con una implicación

ciertamente relevante, por lo que el interés y la finalidad pública del Convenio y demás acuerdos relacionados es manifiesta.

Por lo demás, la finalidad pública de los convenios también hace que se cumpla el requisito esencial para considerar que un recurso o derecho de una entidad pública tenga la consideración de Derecho Público: que tenga como finalidad esencial financiar el gasto público.

En segundo lugar, las cantidades a cuyo pago se obligó el Ayuntamiento de Jaén tienen la consideración de ingresos de Derecho Público por la propia naturaleza jurídica del Convenio. En efecto, la cláusula séptima del Convenio dispone ï si bien resultaría incluso innecesario, atendidas las partes que lo suscriben y su contenidoï que la naturaleza del acuerdo es puramente administrativa:

> *SÉPTIMO.- El presente convenio, que deja sin efecto el anterior de 12 de enero de 2008, tiene naturaleza administrativa, y queda excluido de la legislación de Contratos en virtud delo dispuesto por el artículo 4.1.c) de la Ley 30/22007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.*

Siendo el Convenio de naturaleza administrativa, jurídico-pública, y siendo las cantidades reclamadas al Ayuntamiento de Jaén consecuencia directa del propio Convenio, como hemos visto, la consecuencia no puede ser otra: las cantidades a cuyo pago se obligaba el Ayuntamiento como consecuencia de la ejecución del Convenio han de ser, necesariamente, de naturaleza pública, por ser el Convenio que da origen a las mismas de naturaleza administrativa.

No solo el Convenio tiene naturaleza administrativa: también el convenio de 12 de enero de 2008, al que aquél deroga, tenía idéntica consideración (cláusula octava). Igualmente la adenda al Convenio de 20 de mayo de 2010.

Por último, las cantidades adeudadas por el Ayuntamiento de Jaén y reclamadas por la Administración de la Junta de Andalucía son, inevitablemente, ingresos de Derecho Público por razón de los sujetos intervinientes en el Convenio que da lugar a la exigencia de tales cantidades: dos administraciones públicas en sentido estricto: la Junta de Andalucía, a través de la Consejería de Gobernación y la COPT; y el Ayuntamiento de Jaén.

Ambas administraciones actúan, de conformidad con lo dispuesto en el propio Convenio ñ*en base a las competencias que cada parte tiene de conformidad con lo previsto en Art. 64 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, Ley 2/2003, de 12 de mayo, de transportes Urbanos y Metropolitanos de Andalucía, Ley 9/2006 de 26 de diciembre, de Servicios Ferroviarios de Andalucía, Ley 7/1985, de 12 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local y demás normas concordantes*ò.

La actuación de estas administraciones públicas, por tanto, en ningún caso puede considerarse que suponga una actuación de derecho privado, en la que actúen despojadas de las potestades administrativas que les son inherentes. Las cantidades recíprocamente debidas, por tanto, deben ser necesariamente ingresos de Derecho Público, por cuanto el ejercicio de potestades administrativas ï junto con el ya examinado del destino público de los fondos- es el criterio esencial para determinar la naturaleza de los derechos y haberes de la Hacienda de las administraciones públicas.

No cabe en ningún caso sostener, por tanto, que unas cantidades exigibles en virtud de un Convenio de naturaleza administrativa, suscrito por dos administraciones públicas en sentido estricto, y con una eminente e indiscutible finalidad pública, no tengan la consideración de ingreso de derecho público.

En efecto, el procedimiento seguido es el legalmente procedente atenido el carácter de las cantidades a reclamar. El Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía (ñLHPAò) dispone en su artículo 22 que estos ingresos se exigirán por medio del correspondiente procedimiento de apremio:

> *Artículo 22 Recaudación de los ingresos de derecho público*
> ***1.*** *La recaudación de los ingresos de derecho público podrá realizarse en periodo voluntario o en periodo ejecutivo, mediante el pago o cumplimiento espontáneo de la persona o entidad obligada al pago o, en su defecto, a través del procedimiento administrativo de apremio.*

La aplicación de este procedimiento regulado en la LHPA no es solo la jurídicamente correcta, sino que, además, es la que establece el propio Convenio, cuando efectúa una remisión al régimen contenido en esta norma (cláusula séptima):

> *(é) En cualquier caso, en lo no previsto en el presente Convenio, resultarán de aplicación la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, la Ley 5/1983, de 10 de julio, General de Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma*

Así pues, la exigencia de cantidades por vía ejecutiva no es solo jurídicamente procedente, atendida la naturaleza de los créditos: es la vía adecuada según el texto del Convenio, que remite a la LHPA, y guarda perfecta sintonía con la posibilidad de, ante impagos del ente local, acudir a la compensación de la participación del Ayuntamiento en los tributos de la Comunidad.

d) <u>En cuanto a las cantidades abonadas por el Ayuntamiento</u>

Finalmente, en cuanto a las cantidades abonadas por el Ayuntamiento, a la fecha de redacción de esta alegación, ha percibido un total de 3.436.267,82 euros, del cual se adjunta detalle a origen.

DOCUMENTOS APORTADOS	Documento 65_Detalle y soporte documental de las cantidades abonadas por el Ayuntamiento de Jaén a la fecha de redacción de la alegación.

<u>ALEGACION Nº 42</u>

Nº PÁGINA	**94**

TEXTO QUE SE ALEGA	

III.1 Conclusiones relativas a los contratos para la construcción, instalación y explotación del Sistema Tranviario de Jaén.

Actuaciones para la explotación del tranvía

19ª El importe total facturado por los contratos celebrados por FFJA y el Ayuntamiento de Jaén para la construcción, instalación y explotación del tranvía ascendió a un total de . De esta cantidad, 118.650.712,64 euros corresponden a lo facturado a FFJA. (Subepígrafe II.1.6)

ALEGACIÓN	

En relación con esta cuestión, interesa aclarar que los 118.650.712,64 euros facturados a FFJA no incluyen los gastos de explotación del Tranvía de Jaén, al ser los gastos de mantenimiento de cuenta del Ayuntamiento de Jaén.

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 5775 /RG 43200
12-9-2017 14:26:10

TRIBUNAL DE CUENTAS
DPTO. ENTIDADES LOCALES
Fecha: 32 589
N.º
ENTRADA

11.09.17
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 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 Jaén",

por la presente, DECLARO:

Primero: Dado el tiempo transcurrido desde que desempeñé el cargo de Consejero/a 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: Conozco que la Consejería de Fomento y Vivienda ha elaborado un documento de alegaciones a fin de hacer presentación de las mismas ante ese Tribunal de Cuentas. En la medida en que 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 Madrid a 11 de septiembre de 2017

Fdo. María Jesús Serrano Jiménez

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

19.09.17
CORREOS
11-JEREZ SUC. 2

Dª María José de la Fuente y de la Calle

Excma. Consejera del Tribunal de Cuentas.

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 "Anteproyecto de Informe de Fiscalización del desarrollo, mantenimiento y gestión del tranvía de Jaén", le comunico que:

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. 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).

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 párrafo anterior, 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 19 de septiembre de 2017.

Fdo.- Luis M. García Garrido

TRIBUNAL DE CUENTAS
DPTO. ENTIDADES LOCALES
Fecha: 32600
N.º
ENTRADA

TRIBUNAL DE CUENTAS
Registro General
ENTRADA (JOG)
Nº Reg 5945 /RG 44750
22-9-2017 12:49:35

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 5912 /RG 44518
21-9-2017 12:45:38

TRIB... CUENTAS
DPTO. ...DES LOCALES
Fecha. 32596
N.º
ENTRADA

TRIBUNAL DE CUENTAS

SECCION DE FISCALIZACION

A la atención de **Dª MARIA JOSE DE LA FUENTE DE LA CALLE**

Fiscalización del desarrollo, mantenimiento y gestión del Tranvía de Jaén

ALEGACIONES AL ANTEPROYECTO DE INFORME DE FISCALIZACION DEL DESARROLLO, MANTENIMIENTO Y GESTION DEL TRANVÍA DE JAÉN.

DOÑA MARIA DEL MAR MORENO RUIZ, con DNI núm. , y domicilio a efectos de notificaciones en SENADO, c/ Bailén nº 3, 28071 de Madrid, ante ese Tribunal de Cuentas comparece y expone:

Que abierta la fase de alegaciones en el expediente referenciado, la compareciente realiza las siguientes:

ALEGACIONES

1º Que fue Consejera de Obras Públicas de la Junta de Andalucía 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.

2º Que 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 considero acertada la línea emprendida por distintos Ayuntamientos y Regiones de toda la Unión Europea para impulsar redes de transporte urbano sostenibles, en concreto sistemas tranviarios, que como el de Jaén, además de conllevar un cambio sustantivo de los accesos a la ciudad, suponía una mejora indiscutible para el desplazamiento de la ciudadanía, como demostraban sobradamente los estudios encargados al efecto que se realizaron. Considero igualmente que las decisiones políticas relacionadas con las grandes obras públicas, pueden ser cuestionables, pero –salvo excepciones clamorosas- se sustentan en necesidades reales y estratégicas de la población y en criterios de rentabilidad social pues llevan aparejado un fuerte respaldo al desarrollo y a la activación económica. Como jiennenses que soy, considero lamentable que el tranvía de Jaén esté inoperativo por la voluntad exclusiva del actual equipo de gobierno municipal. Si el tranvía de la ciudad de Jaén estuviera funcionando, su magnífico diseño y sus excelentes prestaciones como transporte público sostenible, ya hace tiempo que habrían demostrado la pertinencia de su construcción y el buen destino de los recursos públicos invertidos.

4º Que al tratarse el fiscalizado, de un expediente complejo y de un periodo de tiempo de muchos años, carezco de información y /o acceso a la documentación analizada como para poder contradecir o validar el contenido del anteproyecto de informe que se me ha remitido,

sin que me sea posible discernir las gestiones concretas que se pudieron realizar durante los dos meses en los que fui responsable política de dicho proyecto de obra pública.

4º Que más allá de mi convencimiento de haber actuado conforme a derecho en todo momento, asistida por los responsables técnicos y cuerpo funcionarial de la Consejería y entes instrumentales, estoy convencida de que la propia Junta de Andalucía realizará las alegaciones oportunas ante ese Tribunal.

Por todo ello.

SOLICITO AL TRIBUNAL DE CUENTAS tenga por realizadas las alegaciones contenidas en este escrito.

Madrid, primero de Septiembre de 2017

Fdo. M. 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 5886 /RG 44422
21-9-2017 09:50:01

TRIBUNAL DE CUENTAS
DPTO. ENTIDADES LOCALES
Fecha: 32593
N.º
ENTRADA

Exma Sra. Dª María José de la Fuente y de la Calle

Consejera del Tribunal de Cuentas.

C/Ortega y Gasset 100

28006 Madrid

Concepción Gutiérrez del Castillo, ex Consejera de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, en virtud de la notificación que me ha sido practicada para alegar o aportar cuantos documentos estime pertinentes en relación con el Informe de "Fiscalización del desarrollo, mantenimiento y gestión del tranvía de Jaén",

Comunico que:

Dado el tiempo transcurrido desde que desempeñé el cargo de Consejera, me es imposible aportar a ese Tribunal otros datos que los que obren en los correspondientes expedientes administrativos.

Conozco que la Consejería de Fomento y Vivienda está elaborando un documento de alegaciones para ser presentado ante ese Tribunal de Cuentas. En la medida en que mi relación con los hechos fiscalizados tiene un carácter institucional de superior coordinación, procede que me remita a las alegaciones que oficialmente vayan a ser formuladas por la citada Consejería.

20 de Septiembre 2017

Concepción Gutiérrez del Castillo

ALEGACIONES FORMULADAS POR EL ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE JAÉN

Francisco Javier Márquez Sánchez, Alcalde del Excmo. Ayuntamiento de Jaén, formula las siguientes **ALEGACIONES** al anteproyecto de Informe de Fiscalización del desarrollo, mantenimiento y gestión del tranvía de Jaén.

La toma de posesión del que formula las presentes fue el pasado 30 de noviembre de 2015, por lo que las alegaciones que a continuación se detallan son fruto de la intervención de los diferentes servicios técnicos municipales tras las conclusiones que el Tribunal de Cuentas ha adoptado, surtiendo de tal forma meros efectos de tramitación administrativa .

Nº Página 73 y página 98 (punto 27 ª).

En cuanto a lo que se recoge en el informe de fiscalización respecto a la contravención de los principios contables aplicables reconociendo los derechos derivados del convenio por 8.152.200 € a 31 de diciembre de 2008 cuando "...a dicha fecha no se había producido aumento en el activo de la entidad, ni tampoco se había procedido al reconocimiento de la obligación de pago en el ente concedente. La imprudencia de esta anotación contable..." .

ALEGACIÓN

De acuerdo con la Base 42 vigente en aquél momento referida al RÉGIMEN DE RECONOCIMIENTO DE DERECHOS:

1. Se entenderá Reconocido un Derecho desde el mismo momento en que:
   a. Se produzca su ingreso en la Tesorería Municipal.
   b. Se autoricen las Liquidaciones, Padrones Fiscales o Listas Cobratorias por el órgano *competente.*
   c. Se cumplan los vencimientos de los contratos suscritos con particulares, cuando se *trate de ingresos de carácter patrimonial.*
   d. Se cumplan las condiciones de los Convenios suscritos con otras Instituciones o *Administraciones Públicas.*
   e. Se solicite la disposición de fondos de préstamos formalizados por la Entidad.
2. La Contabilización de los Derechos se realizará de conformidad con lo dispuesto en la Instrucción de Contabilidad para la Administración Local.

En la normativa local, tanto la Norma de Valoración 12 de la Quinta parte de la Instrucción del Modelo Normal de Contabilidad Local aprobada por Orden EHA/4041/2004, de 23 de noviembre (BOE nº 296, de 9 de diciembre) como el Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, como el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales no se recogen los criterios del informe del Tribunal, y tampoco se

MOD. 200.009-A - REPROGRAFÍA EXCMO. AYUNTAMIENTO DE JAÉN
INSCRITO EN EL REGISTRO DE ENTIDADES LOCALES CON EL Nº 01230503

permitía cubrir la financiación al Ayuntamiento para poder realizar los contratos que permitieran certificar y así justificar para que la Junta de Andalucía procediese a su pago.

Por otra parte la contabilización de dichos derechos resultó necesaria para los expedientes de modificación presupuestaria correspondientes y no existe, a nuestro juicio, la predicada imprudencia, puesto que la normativa local corrige el efecto de dichos derechos reconocidos en la liquidación del presupuesto a través de las desviaciones de financiación tanto del ejercicio como acumuladas, ofreciendo el resultado presupuestario y remanente de tesorería descontadas dichas desviaciones y sin que estas aclaraciones se hagan constar en el informe.

MOD. 200.009-A- REPROGRAFÍA EXCMO. AYUNTAMIENTO DE JAÉN
INSCRITO EN EL REGISTRO DE ENTIDADES LOCALES CON EL Nº 01230503

Página 92

"Ambos contratos incluían distintas actuaciones a realizar en dos fases: durante los meses previos a la explotación del servicio y en los primeros meses de dicha explotación. La tramitación del segundo de esos expedientes se inició cuando aún no habían concluido los trabajos del anterior, de forma que se contrataron dos asistencias que, dada su conexión, podrían haberse incluido en un único contrato si hubiera existido una adecuada planificación.

En ambos expedientes concurren incidencias e irregularidades; entre otras: la inclusión en el expediente de una pluralidad de prestaciones cuya definición y alcance no se determinó suficientemente, lo que limitaba los principios de transparencia y concurrencia; la falta de precisión y claridad de algunos de los criterios de adjudicación; la insuficiente motivación de los informes de valoración de las ofertas; y la no emisión del acta formal de recepción de los servicios. Además, se preveía una segunda fase en los contratos que debía desarrollarse en los cuatro primeros meses de explotación comercial del sistema tranviario, que, por causas ajenas al contratista, no se efectuaron, al no tener lugar la explotación comercial del tranvía, sin que se modificaran los términos de los contratos y abonándose su importe íntegramente".

ALEGACIÓN

Los dos informes de necesidad que se remitieron y los dos pliegos de prescripciones técnicas particulares (de ambos contratos) contienen una redacción diferente a la expresada en el anteproyecto de informe y aclaran la cuestión, puesto que en ningún caso se dice en los mismos que la segunda fase se desarrollará en los cuatro primeros meses de explotación comercial del sistema tranviario, sino muy distintamente "coincidirá aproximadamente" con dicho periodo, lo cual es sustancialmente distinto, sin que se realice en los documentos técnicos una vinculación temporal estricta y necesaria, sino contingente y aproximativa, ello conlleva, a nuestro juicio, a conclusiones diferentes.

DOCUMENTOS APORTADOS

Documento PDF "Alegación página 92"

Informes de necesidad de ambos contratos 29/07/2010 y 23/04/2012.

Pliegos prescripciones Técnicas de ambos contratos

MOD. 200.009-A- REPROGRAFÍA EXCMO. AYUNTAMIENTO DE JAÉN
INSCRITO EN EL REGISTRO DE ENTIDADES LOCALES CON EL Nº 01230503

Página 92 del apartado III.1. de "Conclusiones relativas a los contratos para la construcción, instalación y explotación del sistema tranviario de Jaén" (Conclusión 15ª)

Respecto a la factura de 12 de noviembre de 2010 por 21.063,00 euros por trabajos de asistencia técnica para la redacción de un anteproyecto de operación para la explotación del tranvía dicen que el Tribunal "no dispone de información acerca de su objeto y alcance".

ALEGACIÓN

Alegamos que dicha información pormenorizada (Informe propuesta de 6 de septiembre de 2010, Propuesta de la empresa, Resolución para la contratación de los servicios de asistencia Redacción Plan Operación Base Línea 1 Tranvía) se adjuntó en el correo electrónico de 28 de junio de 2017 remitido por la Intervención Municipal a D. .

DOCUMENTOS APORTADOS

PDF "Alegación página 92 Petición 27 de junio de 2017"

MOD. 200.009-A- REPROGRAFÍA EXCMO. AYUNTAMIENTO DE JAÉN
INSCRITO EN EL REGISTRO DE ENTIDADES LOCALES CON EL Nº 01230503

Página 93 y 94

Punto 17ª, "El 3 de mayo de 2011 comenzaron las pruebas en blanco del sistema tranviario. No obstante incluir el contrato para la puesta en explotación del sistema tranviario, entre sus prestaciones, la asistencia al desarrollo de la fase de marcha en vacío, la empresa facturó al Ayuntamiento 58.663,18 euros, IVA incluido, al margen de ese contrato, por servicios prestados con ocasión de las pruebas en blanco. No consta la tramitación de expediente por los referidos servicios ni justificación de por qué no se incluyeron entre las prestaciones de los contratos de asistencia técnica para la explotación del tranvía".

ALEGACIÓN

Se adjuntan los expedientes de referencia, los cuales se tramitaron como reconocimientos extrajudiciales. Efectivamente no se tramitaron expedientes "de contratación" pero sí expedientes de reconocimiento extrajudicial.

DOCUMENTOS APORTADOS

PDF "Alegación página 93 y 94 Reconocimientos extrajudiciales pruebas en blanco"

MOD. 200.009-A- REPROGRAFÍA EXCMO. AYUNTAMIENTO DE JAÉN
INSCRITO EN EL REGISTRO DE ENTIDADES LOCALES CON EL Nº 01230503

Página 100

"Salvo una de las facturas relacionadas con la puesta a disposición del material móvil, que fue contabilizada e imputada al presupuesto tras su reconocimiento extrajudicial por el Pleno del Ayuntamiento, no se reflejó contablemente durante el periodo fiscalizado, como hubiera procedido, el gasto devengado anualmente, su fraccionamiento y posterior abono de las deudas por compensación, no informando la contabilidad de la entidad suficientemente sobre el gasto incurrido y el pendiente de pago, y quedando sobrevalorado el importe de los derechos pendientes de cobro en concepto de participación en los tributos de la comunidad autónoma".

ALEGACIÓN

No se hace constar, que por parte de Intervención, en diversos escritos, se solicitaron los expedientes correspondientes a los fraccionamientos/aplazamientos y la remisión de las facturas (19/09/2012, 04/10/2013, 10/12/2013, 31/03/2014, 5/12/2014, 11/12/2014 y 5/05/2015) -tanto a Tesorería como al Teniente Delegado del Hacienda- y que no se obtuvo contestación ni se remitieron a intervención las facturas correspondientes y siguen sin remitirse, por lo que fue imposible su reflejo contable de acuerdo con el art. 189 del TRLRHL previamente a la expedición de las órdenes de pago con cargo a los presupuestos de la entidad local y de sus organismos autónomos habrá de acreditarse documentalmente ante el órgano que haya de reconocer las obligaciones la realización de la prestación o el derecho del acreedor de conformidad con los acuerdos que en su día autorizaron y comprometieron el gasto. Estos escritos se les remitieron a ustedes.

DOCUMENTOS APORTADOS

PDF "Alegación página 100"

MOD. 200.009-A- REPROGRAFÍA EXCMO. AYUNTAMIENTO DE JAÉN
INSCRITO EN EL REGISTRO DE ENTIDADES LOCALES CON EL Nº 01230503

Página 88

- Actividad arqueológica preventiva en el solar del nuevo edificio de la policía local y la adaptación de edificios para distintas dependencias de policía local.

TC: *"tuvo por objeto la actividad arqueológica preventiva en el solar del nuevo edificio de la policía local y la adaptación de edificios para distintas dependencias de policía local, sin que en él se razonasen los motivos por los que la entidad incluyó en un mismo contrato la ejecución de obras de diferente naturaleza……."*

Alegación: El tipo de contrato era el mismo (obras), sin fusionar distintas prestaciones, siendo su finalidad también la misma (adaptación de edificios para dependencias de policía local) lo que conllevaría una unidad funcional; entendiendo que no existía impedimento legal para su tramitación conjunta por procedimiento abierto.

TC: *"No se justificó la necesidad….."*

Alegación: El informe de necesidad tiene como objetivo determinar la naturaleza, las necesidades a satisfacer, el objeto del contrato y su contenido; entendiendo que si bien no se recogió en documento aparte, los extremos expuestos se recogían dentro de cada uno de los proyectos/memorias redactadas.

El Pliego de Cláusulas Administrativas fue informado favorablemente por el Sr. Secretario General y el expediente fiscalizado.

- Adaptación de las dependencias de la policía local (aparcamientos).

TC: *"…se tramitó por procedimiento negociado sin publicidad, sin que las razones alegadas justificar, como hubiera requerido el artículo 154.d) de la LCSP, que hubieran de encomendarse necesariamente las obras a la UTE que estaba ejecutando las obras en el edificios,……."*

Alegación: Consta en el expediente informe del Sr. Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos Municipal de fecha 14 de octubre de 2009, ampliado por otro de fecha 12 de noviembre de 2009 indicando la incompatibilidad de introducir nuevo contratista, informes que sirvieron de base al pliego de cláusulas administrativas particulares que fue informado favorablemente por el Sr. Secretario General y sometido a fiscalización.

MOD. 200.009-A- REPROGRAFÍA EXCMO. AYUNTAMIENTO DE JAÉN
INSCRITO EN EL REGISTRO DE ENTIDADES LOCALES CON EL Nº 01230503

Página 91

Vigilancia de cocheras y material móvil y mantenimiento de instalaciones eléctricas

- Contratación del servicio de seguridad y vigilancia del sistema tranviario (emergencia).

TC: *"…. Durante el periodo en el que se prestó el servicio por emergencia no consta que se llevaran a cabo actuaciones para contratarlo mediante el procedimiento ordinario, de modo que el contrato tramitado por emergencia se limitara a lo estrictamente indispensable……."*

Alegación: Con fecha 21 de mayo de 2013 se publicó en el BOP procedimiento abierto para la contratación del servicio de seguridad, control y vigilancia del sistema tranviario, siendo recurrido por la UNIÓN SINDICAL OBRERA (U.S.O.).

Lo que firmo en la ciudad de Jaén, a 22 de septiembre de 2017

Francisco Javier Márquez Sánchez

Alcalde del Excmo. Ayuntamiento de Jaén

MOD. 200.009-A.- REPROGRAFÍA EXCMO. AYUNTAMIENTO DE JAÉN

INSCRITO EN EL REGISTRO DE ENTIDADES LOCALES CON EL Nº 01230503

ALEGACIONES FORMULADAS POR EL QUE FUERA ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE JAÉN EN EL PERIODO JUNIO DE 2011 A NOVIEMBRE DE 2015

FIRMADO

José Enrique Fernández de Moya Romero, con DNI , domicilio a efectos de notificaciones en calle y correo electrónico se.hacienda@minhafp.es, presento las siguientes

ALEGACIONES AL TEXTO DEL ANTEPROYECTO DEL INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL DESARROLLO, MANTENIMIENTO Y GESTIÓN DEL TRANVÍA DE JAÉN

ALEGACIÓN 1.-

PAG: 5-6

TEXTO QUE SE ALEGA:

Se pretende complementar el texto del Anteproyecto, concretamente el párrafo que se inicia con el siguiente tenor literal:

"No consta en la Junta de Andalucía ni en el Ayuntamiento…."

ALEGACIÓN:

Se solicita que se incluya al final del referido párrafo el siguiente texto:

"Lamentablemente la administración autonómica y la local adoptaron de mutuo acuerdo la realización de una gran inversión de dinero público sin haber abordado el más mínimo estudio de viabilidad económica que supondría la implantación del tranvía en la ciudad. De igual forma tampoco se valoró por parte del Ayuntamiento las estipulaciones económicos de futuro que se adquirían con la asunción del compromiso de hacerse cargo de la explotación del sistema tranviario y máxime teniendo en cuenta la situación económico-financiera de la entidad local."

FERNANDEZ DE MOYA ROMERO JOSE ENRIQUE - 2017-09-19 10:57:58 CET, Secretario de Estado de Hacienda Ministerio de Hacienda y Función Pública
La autenticidad de este documento puede ser comprobada mediante el código electrónico: 7356OTOC28KPS1L8 en http://www.pap.minhafp.gob.es

FIRMADO

ALEGACIÓN 2.-

PAG: 6

TEXTO QUE SE ALEGA:

Se pretende complementar el texto del Anteproyecto, concretamente incluir un párrafo en la página 6 que vendría a ser el párrafo quinto de dicha página y quedaría situado antes del que se inicia con el texto:

"En consecuencia, la implantación del tranvía…."

ALEGACIÓN:

Se solicita que se incluya en el punto indicado el siguiente texto que vendría a complementar la demostración de la improvisación o de la nula planificación del sistema tranviario:

"La implantación de un nuevo sistema de transporte público en la ciudad de Jaén hubiese requerido de la emisión de informes sobre la incidencia en el tráfico, sobre la redefinición y reformulación del sistema de transporte de los autobuses públicos, así como de los correspondientes informes en materia de seguridad emitido tanto por Policía Local como por el Servicio de Prevención y Extinción de Incendios del Ayuntamiento de Jaén. Pues bien, ninguna de estas actuaciones e informes que deberían de haberse emitido con anterioridad a la redacción del proyecto de obra se solicitaron a las Áreas correspondientes del Ayuntamiento. El proyecto y diseño del trazado del tranvía se realizó sin tener en cuenta la opinión del Negociado de Transportes, ni de la Policía Local, ni del Servicio de Prevención y Extinción de Incendios del Ayuntamiento de la ciudad".

FERNANDEZ DE MOYA ROMERO JOSE ENRIQUE - 2017-09-19 10:57:58 CET, Secretario de Estado de Hacienda Ministerio de Hacienda y Función Pública
La autenticidad de este documento puede ser comprobada mediante el código electrónico: 7356OTOC28KPS1L8 en http://www.pap.minhafp.gob.es

FIRMADO

ALEGACIÓN 3.-

PAG: 9

TEXTO QUE SE ALEGA:

Se pretende complementar el texto del Anteproyecto, concretamente el párrafo que se inicia con el siguiente tenor literal:

"Por otra parte, la firma por la Alcaldesa del Ayuntamiento…."

ALEGACIÓN:

Se solicita que se incluya al final del referido párrafo el siguiente texto:

"La importancia que para el Ayuntamiento de Jaén tenían los compromisos económicos, urbanísticos, de ordenación del tráfico y del transporte público que conllevaban la firma de los protocolos y convenios rubricadas por la Alcaldesa, requería de la adopción de los acuerdos plenarios correspondientes. No es admisible que por una sola persona, por mucha representación que ostente se pueda arrogar competencias que no tiene y máxime que puedan marcar las actuaciones de futuro de otras Corporaciones. Es por tanto totalmente censurable la actuación realizada por la Alcaldesa y la adopción de compromisos de futuro para los que no era competente".

FERNANDEZ DE MOYA ROMERO JOSE ENRIQUE - 2017-09-19 10:57:58 CET, Secretario de Estado de Hacienda Ministerio de Hacienda y Función Pública
La autenticidad de este documento puede ser comprobada mediante el código electrónico: 7356OTOC28KPS1L8 en http://www.pap.minhafp.gob.es

FIRMADO

ALEGACIÓN 4.-

PAG: 9

TEXTO QUE SE ALEGA:

Se pretende complementar el texto del Anteproyecto, concretamente el párrafo que se inicia con el siguiente tenor literal:

"Debe tenerse en cuenta en relación con esta cuestión…."

ALEGACIÓN:

Se solicita que se incluya en el párrafo referido el texto que seguidamente figura en negrita:

*"Debe tenerse en cuenta en relación con esta cuestión que con la firma de esos convenios se perseguía la implantación de un servicio público competencia de la entidad local**, si bien por parte de la Junta de Andalucía en múltiples ocasiones se catalogó como de carácter metropolitano y así se concibió la previsión de uso que tendría e incluso la implantación de un aparcamiento disuasorio. Esta infraestructura** iba a tener un impacto en la ordenación urbana de la ciudad**, pero sin embargo no se formuló por parte de la administración local ninguna modificación de su Plan General de Ordenación Urbana para incorporarlo como sistema general. Pues bien, pese a que** el Ayuntamiento asumía una serie de compromisos, tales como la ejecución de obras y adquisición de material móvil, que por su cuantía debía adoptar el Pleno municipal d conformidad con la DA 2ª. 2 de la LCSP, por lo que hubiera sido precisa la referida autorización de éste"*

FERNANDEZ DE MOYA ROMERO JOSE ENRIQUE - 2017-09-19 10:57:58 CET, Secretario de Estado de Hacienda Ministerio de Hacienda y Función Pública
La autenticidad de este documento puede ser comprobada mediante el código electrónico: 7356OTOC28KPS1L8 en http://www.pap.minhafp.gob.es

FIRMADO

ALEGACIÓN 5.-

PAG: 60

TEXTO QUE SE ALEGA:

Se pretende complementar el texto del Anteproyecto, concretamente el párrafo que se inicia con el siguiente tenor literal:

"Con posterioridad al periodo fiscalizado,…."

ALEGACIÓN:

Se solicita que se incluya dentro del párrafo las palabras que figuran en negrita en el siguiente texto:

"Con posterioridad al periodo fiscalizado, el 3 de febrero de 2015, el Alcalde de Jaén solicitó al Consejo Económico y Social de la ciudad un informe sobre la viabilidad del tranvía. El dictamen, emitido el 18 de diciembre de 2015 por este órgano consultivo, se refiere a la puesta en funcionamiento de aquel, si bien advierte sobre la mala situación financiera del municipio y del impacto económico que conllevará para las arcas municipales, ***afirmando textualmente que desde un punto de vista financiero, la situación de las arcas municipales, no aconseja asumir mayores gastos de los ya previstos, so pena de incrementar el remanente neto de tesorería, lo que conlleva una especial dificultad para el Ayuntamiento ... De igual forma el CES local señala que falto generación de debate sobre la necesidad del tranvía en la ciudad y por ultimo también destaca el carácter metropolitano del sistema de transporte del tranvía y que así fue concebido por la propia administración de la Junta de Andalucía en la Memoria del Proyecto.****".*

FERNANDEZ DE MOYA ROMERO JOSE ENRIQUE - 2017-09-19 10:57:58 CET, Secretario de Estado de Hacienda Ministerio de Hacienda y Función Pública
La autenticidad de este documento puede ser comprobada mediante el código electrónico: 7356OTOC28KPS1L8 en http://www.pap.minhafp.gob.es

FIRMADO

ALEGACIÓN 6.-

PAG: 71

TEXTO QUE SE ALEGA:

Se pretende complementar el texto del Anteproyecto, concretamente el párrafo que se inicia con el siguiente tenor literal:

"La acumulación de resultados negativos…."

ALEGACIÓN:

Se solicita que se incluya al final del referido párrafo el siguiente texto:

"La situación económica que se puede observar en la Liquidación del ejercicio presupuestario de 2011 y en los años anteriores, ponía claramente de manifiesto un desproporcionado Remanente de Tesorería Negativo de 204.162.588,42 euros y por lo tanto acreditaba la imposibilidad de adquirir compromisos de futuro que conllevasen un mayor gasto y la gestión y explotación de un servicio que desde el primer momento se presentaba como deficitario, lo que aseguraba el incremento del déficit estructural que ya acumulaba el Ayuntamiento y que en esos momentos ya generaba falta de liquidez que se materializaba en impagos, incluso a la Seguridad Social".

FERNANDEZ DE MOYA ROMERO JOSE ENRIQUE - 2017-09-19 10:57:58 CET, Secretario de Estado de Hacienda Ministerio de Hacienda y Función Pública
La autenticidad de este documento puede ser comprobada mediante el código electrónico: 7356OTOC28KPS1L8 en http://www.pap.minhafp.gob.es

FIRMADO

ALEGACIÓN 7.-

PAG: 78

TEXTO QUE SE ALEGA:

Se pretende complementar el texto del Anteproyecto, concretamente el párrafo que se inicia con el siguiente tenor literal:

"A la fecha de redacción de este Anteproyecto…."

ALEGACIÓN:

Se solicita que se incluya al final del referido párrafo el siguiente texto:

"La utilización del sistema de compensación de las deudas, generadas por los compromisos adquiridos de forma unilateral por la Alcaldesa en los convenios de 2008 y la adenda de 2010, han supuesto que el Ayuntamiento de Jaén merme sus ingresos procedentes de la Participación en los Ingresos Tributarios de la Comunidad Autónoma (PATRICA), afectando gravemente a una de sus fuentes de financiación para la prestación de los servicios públicos y derivando en gravísimos problemas de liquidez".

Lo que firmo en Madrid, a 19 de septiembre de 2017

José Enrique Fernández de Moya Romero

FERNANDEZ DE MOYA ROMERO JOSE ENRIQUE - 2017-09-19 10:57:58 CET, Secretario de Estado de Hacienda Ministerio de Hacienda y Función Pública
La autenticidad de este documento puede ser comprobada mediante el código electrónico: 7356OTOC28KPS1L8 en http://www.pap.minhafp.gob.es

ALEGACIONES FORMULADAS POR LA QUE FUERA ALCALDESA DEL AYUNTAMIENTO DE JAÉN EN EL PERIODO JULIO DE 2007 A JUNIO DE 2011

TRIBUNAL DE CUENTAS
Registro General
ENTRADA (JOG)
Nº Reg 5913 /RG 44519
21-9-2017 12:47:24

TRIBUNAL DE CUENTAS
ORTO. ENTIDADES LOCALES
Fecha: 32597
ENTRADA

TRIBUNAL DE CUENTAS

SECCION DE FISCALIZACION

A la atención de Dº MARIA JOSE DE LA FUENTE DE LA CALLE

FISCALIZACIÓN DEL DESARROLLO MANTENIMIENTO Y GESTION DEL TRANVIA DE JAÉN

ALEGACIONES

AL ANTEPROYECTO DE INFORME DE FISCALIZACION DEL DESARROLLO, MANTENIMIENTO Y GESTION DEL TRANVÍA DE JAÉN.

DOÑA CARMEN PEÑALVER PEREZ, con DNI núm. , y domicilio a efectos de notificaciones en ante ese Tribunal de Cuentas comparece y expone:

Que por medio del presente escrito, en el expediente referenciado, realiza las siguientes:

ALEGACIONES

I .- La primera consideración que quiero realizar ante ese Tribunal es que hace seis años que dejé la Alcaldía de la ciudad de Jaén, y con ella, todo cargo público, motivo por el cual no he vuelto a tener contacto con la gestión municipal. El largo tiempo transcurrido me impide manifestar mi conformidad o disconformidad con la mayor parte del detallado y complejo proyecto de informe de fiscalización, pues no puedo recordar tantos pormenores. Por otra parte, la mayor parte de la gestión que se detalla en el informe, corresponde a la labor de funcionarios del Ayuntamiento de Jaén o comisiones técnicas formadas igualmente por funcionarios, por las que fui asesorada en todo momento y cuyo criterio y propuestas respeté siempre, por ello, por el buen hacer de los funcionarios del Ayuntamiento de Jaén, estoy convencida de que todo lo que hicimos para poner en marcha el tranvía de Jaén, respetó escrupulosamente la legalidad.

II.- En segundo lugar, quiero dejar claro **que la construcción y puesta en marcha de un sistema tranviario en la ciudad de Jaén, era y sigue siendo viable económica y socialmente**. Siempre defenderé el derecho de la ciudad de Jaén a disponer de infraestructuras y equipamientos similares al de

otras ciudades españolas y europeas de su categoría. Estoy convencida también, que los sistemas tranviarios fomentados en y por la Unión Europea, ofrecen la mejor respuesta a la necesidad de transportes urbanos sostenibles, ofrecen un magnifico servicio de transporte público, son más ecológicos y ordenan más adecuadamente el tráfico y el desplazamiento en las ciudades. Por ello, y por así apoyarlo la Junta de Andalucía, -administración que corrió con el grueso de la inversión- al igual que en otras ciudades como Granada, Málaga, Sevilla o la Bahía de Cádiz, me presenté a las elecciones municipales de 2007 con ese proyecto como uno de los principales elementos de transformación de la ciudad. No sin mucho esfuerzo y desvelos, pude cumplir mi promesa, pues al término de mi mandato, la inversión estaba prácticamente concluida y operativa, de hecho el tranvía realizó pruebas satisfactorias con público. Por el contrario, el candidato que ganó las elecciones de 2011 era un firme detractor del proyecto del tranvía y –desgraciadamente para la ciudad- también cumplió su promesa de pararlo, motivo por el cual, el tranvía de Jaén, siete años más tarde, continua en cocheras –plenamente operativo- y siendo fruto de continuas polémicas entre sus defensores y detractores, lo cual ha impedido demostrar la absoluta viabilidad y rentabilidad de su puesta en marcha.

III.- En tercer lugar, también con carácter general, quiero manifestar que cuantos acuerdos y decisiones se tomaron en relación a este proyecto están avalados por informes técnicos y sometidos al control de legalidad que suponen tanto la Secretaría municipal como la Intervención, amén de los oportunos acuerdos de pleno y comisión.

IV.- Recibido el proyecto de informe de fiscalización, dadas las lagunas de mi memoria por el tiempo transcurrido y por el protagonismo que en la gestión tuvieron los funcionarios y técnicos del Ayuntamiento, he cambiado impresiones con dichos empleados públicos, que me recuerdan lo siguiente:

a) El informe al que he tenido acceso es incompleto, faltando párrafos que, aunque no sean fruto de mi mandato, si se requieren para el seguimiento coherente del documento.
b) Se indica en las conclusiones que no consta la existencia de antecedentes ni realización de estudios previos sobre el tranvía, pero paralelamente, en el párrafo posterior, indica que se contrató la redacción del proyecto, estudio de alternativas y **la elaboración de un estudio de demanda y viabilidad**. El estudio se realizó, si ese estudio de demanda hubiese indicado la inviabilidad, se hubiese paralizado la actuación. No ocurrió tal cuestión, pues el estudio de demanda diagnostico una viabilidad suficiente.
c) Tal y como afirma el anteproyecto de informe, existió, en efecto, un protocolo de colaboración entre el Ayuntamiento de Jaén y la Junta de Andalucía para el traslado de la Policía Local, estableciéndose esta en dos sedes distintas. La primera apoyada en una nave municipal existente donde actualmente se encuadra la policía y la otra en un solar en la zona conocida como "Expansión Norte", afectado por una

intervención arqueológica, el retraso de esta última intervención nos llevó a la ampliación del contrato de la primera serie, para la cual, como dice el informe, no se había previsto incluir los aparcamientos, pero al retrasarse la intervención de la segunda, y dada la importancia de la seguridad ciudadana, se decidió ampliar las instalaciones en la primera sede, donde se terminaron los aparcamientos necesarios. Indica el informe de ese Tribunal que ello supuso un incremento de coste, pero este incremento no se debió a decisiones que yo tomara como Alcaldesa, la decisión de utilizar como cocheras la anterior sede la policía local se tomó en base a la opinión de los técnicos redactores del proyecto de construcción quienes entendieron que el mejor sitio y al menor coste para las cocheras, era la sede anterior de la policía local. En este sentido, aunque pudo existir una alteración de la cadencia necesaria, **no hubo perjuicio alguno para las arcas municipales,** y los cambios operados se deben a la cambiante realidad que hay que administrar, que en ocasiones se impone a los planes originales de cualquier obra humana.

d) Con relación a la adquisición de material móvil, dice el anteproyecto de informe que no ha tenido acceso al **comité de expertos** que evaluó la solución técnica. No entiendo por qué el Tribunal no accedido a esa información que es pública. **Fueron tres los técnicos del Ayuntamiento encargados de evaluar la solución técnica, en concreto un arquitecto, un ingeniero y un jefe administrativo, todos ellos funcionarios municipales,** asistiendo en algunas ocasiones a las reuniones el coordinador municipal del proyecto también ingeniero y funcionario municipal y el interventor del Ayuntamiento, **ellos y solo ellos**, entendieron que la oferta más razonable, obtuviese, una diferencia con respecto a la segunda oferta de casi veinte puntos, si no recuerdo mal.

e) Con relación a la valoración de la parte económica, pese a lo dicho en el anteproyecto de informe, **el pliego daba fórmulas para la valoración** de los cinco o seis criterios seguidos, limitándose los técnicos que la evaluaron, según me han recordado, a realizar la interpolación entre los oferentes. También se manifiesta por ese Tribunal que existía una condición en la oferta, pero por otra parte, se insinúa, como no puede ser de otra forma, que al aceptar el pliego de condiciones, se acepta su presentación con todas las consecuencias, tal y como se interpretó.

f) Con relación a la vigilancia de cocheras y mantenimiento de instalaciones eléctricas, tal vez sea acertado el comentario de falta de planificación, pero no se realizaron actos contrarios ni a la ley ni al interés ciudadanos. Todo se debió a la paralización de las pruebas en blanco y en vacío, **que se nos impuso**, lo que generó un cambio radical justo en el proceso electoral, de la planificación necesaria. Los contratos

se celebraron para garantizar el mantenimiento, y una vez celebradas las elecciones y con el resultado acaecido, desconozco la labor que se realizó por el nuevo equipo de gobierno.

g) Con relación a la asesoría técnica para la puesta en marcha, y los comentarios respecto a la falta de recepción, supongo que se debe a la ausencia de coordinación del sistema, que quedó, por algún tiempo, sin responsable después de las referidas elecciones. Tal vez, ello se deba a una falta de responsabilidad de los nuevos componentes del equipo de gobierno de la ciudad, al no dar la importancia que merecía una inversión como la que es cuestión de este anteproyecto de informe. En cualquier caso, nada puedo saber sobre lo que se realizó después de que yo abandonara la Alcaldía, salvo que el tranvía, por desgracia, no está en funcionamiento pese a la fuerte inversión acometida por la Junta de Andalucía y el Ayuntamiento de Jaén.

h) Se dice, igualmente en el informe, que no hubo imputación de sobrecoste al Ayuntamiento por la modificación del contrato de obras. En este sentido, he de comentar que la modificación del contrato no fue por causa imputable ni por solicitud del Ayuntamiento, desconociendo los motivos de tal modificación.

Por todo ello **SOLICITO**: Tenga ese Tribunal por realizadas las presentes alegaciones a los efectos oportunos, sin perjuicio de las que corresponda realizar al propio Ayuntamiento de Jaén que, sin duda, aclarará extremos de la gestión que yo no tengo manera de comprobar ni acreditar.

Jaén, 8 de Septiembre de 2017

Fdo. Carmen Peñalver Perez

ALEGACIONES FORMULADAS POR EL PRESIDENTE DE FERROCARRILS DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA (FGC)

FGC
Ferrocarrils
de la Generalitat
de Catalunya

TRIBUNAL DE CUENTAS
Registro General
ENTRADA (JOG)
Nº Reg 5772 /RG 43164
12-9-2017 13:31:51

Enric Ticó i Buxados
Presidente

TRIBUNAL DE CUENTAS
DPTO. ENTIDADES LOCALES
Fecha: 32588
N.º
ENTRADA

Sra. Ma. José de la Fuente y de la Calle
Consejera del
TRIBUNAL DE CUENTAS
Departamento de entidades locales
c/ José Ortega y Gasset, 100
28006 Madrid

Señora de la Fuente,

En relación a su escrito de 4 de septiembre de 2017, relativo al anteproyecto del informe de la "*Fiscalización del desarrollo, mantenimiento y gestión del tranvía de Jaén*", recibido en el día de ayer 7 de septiembre de 2017, en el que nos solicitaba observaciones en relación al texto adjunto, le indicamos que no tenemos ninguna observación especto al texto parcial entregado del anteproyecto de informe, en concreto a lo que ustedes nos han enviado del último párrafo de la página 14 y los cuatro párrafos del punto II.1.5.3. ACTUACIONES RELATIVAS A LA SEGUNDA ASISTENCIA TÉCNICA PARA LA EXPLOTACIÓN DEL SISTEMA TRANVIARIO, de la página 52, desconociendo si el contexto del resto del anteproyecto del informe, y en especial la continuación de la página 53 no adjunta, pueda tener referencias a Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya.

Quedando a su disposición para lo que requiera, le saluda muy atentamente.

Barcelona, 8 de septiembre de 2017

c. dels Vergós, 44
08017 Barcelona
Tel. 93 366 33 33
Fax 93 366 33 56
etico@fgc.cat
www.fgc.cat