

III. OTRAS DISPOSICIONES

CORTES GENERALES

14506 *Resolución de 26 de septiembre de 2017, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización del desarrollo, mantenimiento y gestión del Tranvía de Parla.*

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 26 de septiembre de 2017, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización del desarrollo, mantenimiento y gestión del Tranvía de Parla, acuerda:

1. Asumir el contenido del citado Informe, así como sus conclusiones y las recomendaciones contenidas en el mismo.

2. Instar al Gobierno a:

– Llevar a cabo estudios técnicos y económicos más rigurosos que analicen comparativamente las posibles alternativas existentes según los principios de economía, racionalidad y eficiencia en la gestión del gasto público.

– Regular de forma precisa los derechos y obligaciones de cada una de las partes, cuando la ejecución de los proyectos de inversión precisen de la intervención de varias Administraciones, garantizando la colaboración y coordinación en las funciones de supervisión, vigilancia y sanción.

– Acabar con la cultura del modificado en la obra pública española que frecuentemente, implica incrementos de costes y desviaciones temporales que desvirtúan las condiciones competitivas en las que fueron originariamente licitados.

Palacio del Congreso de los Diputados, 26 de septiembre de 2017.–El Presidente de la Comisión, Eloy Suárez Lamata.–El Secretario Primero de la Comisión, Vicente Ten Oliver.

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL
DESARROLLO, MANTENIMIENTO Y GESTIÓN DEL TRANVÍA DE PARLA**

EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.1), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado en sesión de 30 de junio de 2016 el **Informe de Fiscalización del Desarrollo, Mantenimiento y Gestión del Tranvía de Parla** y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, para su tramitación parlamentaria, así como a la Asamblea de Madrid y al Pleno del Ayuntamiento de Parla, y su remisión al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid, según lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN.

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

I.2. MARCO NORMATIVO.

I.3. TRÁMITE DE LAS ALEGACIONES.

I.4. RESULTADOS DE ACTUACIONES FISCALIZADORAS PRECEDENTES.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN.

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

II.1.1. PLANIFICACIÓN DEL TRANVÍA.

II.1.2. CONCESIÓN DE LA OBRA PÚBLICA.

II.1.3. EJECUCIÓN DE LAS OBRAS.

II.1.4. MODIFICACIONES DEL PROYECTO CONSTRUCTIVO.

II.1.5. COSTE TOTAL DE LA CONSTRUCCIÓN DEL TRANVÍA.

II.2. RÉGIMEN ECONÓMICO DE LA CONCESIÓN DEL TRANVÍA: RELACIONES FINANCIERAS.

II.2.1. SUBVENCIÓN DE CAPITAL.

II.2.2. APORTACIÓN A LA INVERSIÓN.

II.2.3. BILLETAJE.

II.2.4. APORTACIÓN A LA EXPLOTACIÓN.

II.2.5. INGRESOS COMPLEMENTARIOS.

II.2.6. EVOLUCIÓN DEL COSTE TOTAL DEL SERVICIO.

II.3. SITUACIÓN FINANCIERA DEL AYUNTAMIENTO DE PARLA PARA ATENDER LOS COMPROMISOS ADQUIRIDOS EN RELACIÓN CON LAS OBRAS Y EXPLOTACIÓN DEL TRANVÍA.

II.3.1. GESTIÓN PRESUPUESTARIA.

II.3.2. MEDIDAS EXTRAORDINARIAS PARA ATENDER FACTURAS DE PROVEEDORES Y ACREEDORES. ESPECIAL REFERENCIA AL PAGO DE OBLIGACIONES DEL TRANVÍA.

II.3.3. RECLAMACIONES DEL CONCESIONARIO.

III. CONCLUSIONES.

IV. RECOMENDACIONES.

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ADIF	Administrador de Infraestructuras Ferroviarias.
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido.
CC	Cesionario de los créditos a favor de la empresa concesionaria.
CRTM	Consortio Regional de Transportes Públicos Regulares de Madrid.
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea.
km	Kilómetro.
LFTCu	Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.
LRBRL	Ley Reguladora de Bases de Régimen Local.
MINTRA	Madrid Infraestructuras del Transporte.
mm	Milímetros.
PCAP	Pliego de cláusulas administrativas particulares.
PPT	Pliego de prescripciones técnicas.
PEI	Plan Especial de Infraestructuras.
PGOU	Plan General de Ordenación Urbana.
RENFE	Red Nacional de Ferrocarriles Españoles.
RDL	Real Decreto-ley.
RGLCAP	Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.
TRLCAP	Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.
TRLRHL	Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.
V cc	Voltios en corriente continua.

I. INTRODUCCIÓN

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

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

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

Estos principios de gestión pública quedaron recogidos expresamente en la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, y, concretamente en relación con el servicio de transporte, en sus artículos 99 y 100, a 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 Comunidad de Madrid, con el fin de ordenar el transporte de viajeros en su ámbito territorial, atendiendo a las dependencias funcionales entre los distintos núcleos de población, creó, mediante Ley 5/1985, de 16 de mayo (en adelante, Ley de creación), el Consorcio Regional de Transportes Públicos Regulares de Madrid (CRTM). Se trata de un organismo autónomo de la Comunidad, de los de carácter comercial, industrial y financiero, previsto en el artículo 4.2 de la Ley 1/1984, de 19 de enero, reguladora de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. Está encargado de articular la cooperación y participación de aquella y de los Ayuntamientos de la misma en la gestión conjunta del servicio de transporte público regular de viajeros.

Así, la Exposición de Motivos de la referida Ley señala que la red de transportes precisaba ser ordenada y coordinada bajo una autoridad única, que permitiese regular los intensos flujos de transporte de una forma más eficaz y menos molesta para los usuarios, así como actuar en materia de costes y uniformidad de tarifas ante la existencia de una diversidad de medios cuya superposición no constituía tanto un abanico positivo de opciones dirigidas a diferentes tipos de usuarios, sino variantes en competencia con el consiguiente desequilibrio espacial y temporal en la capacidad ofertada. Los planes de explotación de las distintas compañías, por su parte, tampoco consideraban el conjunto de los medios de transporte y la globalidad de los usuarios, y establecían trazados, frecuencias y horarios de las líneas desde su único enfoque, inevitablemente limitado; además, la concurrencia de responsabilidades de diversas Administraciones y entidades en

relación con el servicio público de transporte regular de viajeros a nivel estatal, autonómico y municipal daba como resultado un conjunto, en ocasiones desordenado, que precisaba de coherencia y armonización, integrándose para ello el servicio en el CRTM a fin de conseguir una mayor eficacia global de la red de transportes de la Comunidad Autónoma de Madrid.

Según su Ley de creación, el CRTM ejerce las competencias sobre transporte público regular de viajeros que sean propias o delegadas a la Comunidad de Madrid, así como las que, sobre esta materia, corresponden a los Ayuntamientos de la Comunidad que se hayan adherido voluntariamente a él mediante acuerdo plenario. En el marco de las competencias definidas en la mencionada Ley, realiza, entre otras, funciones de planificación de la infraestructura del transporte público de viajeros, definiendo las directrices de la política a seguir, la programación de inversiones y la supervisión de los proyectos; de elaboración y aprobación del marco tarifario; de realización de compensaciones como consecuencia de los sistemas tarifarios combinados que se establezcan; de control de los ingresos y los costes de las empresas prestadoras del servicio; de tramitación y resolución de las autorizaciones y concesiones; y de inspección y sanción.

El Ayuntamiento de Parla se adhirió al CRTM por Acuerdo de 16 de enero de 1986.

Este Ayuntamiento, con objeto de abordar los problemas de transporte en el municipio y facilitar la interconexión con otros medios de locomoción, en especial con la línea de ferrocarril de cercanías, consideró, entre las diversas alternativas existentes, implantar una línea de tranvía como eje vertebrador de una ciudad en continua expansión, optando, entre las distintas modalidades para su construcción, por el sistema de concesión de obra pública¹.

Por Acuerdo del Pleno municipal de 14 de diciembre de 2004, el Ayuntamiento de Parla aprobó encomendar al CRTM que, de conformidad con su Ley de creación, procediera a la tramitación y resolución del expediente de concesión para la construcción, mantenimiento y explotación de la línea 1 del tranvía de Parla.

En virtud del régimen de distribución de competencias previsto en el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) del contrato de concesión de la obra pública tranviaria del municipio, el Ayuntamiento de Parla resulta titular de las infraestructuras, de las obras e instalaciones asociadas, del material móvil y del resto de los elementos necesarios para la puesta

¹ El que fuera Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Parla entre junio de 1999 y noviembre de 2008 alega que la decisión de implantar el tranvía no fue del Ayuntamiento, sino que fue adoptada de común acuerdo entre esa Entidad y el CRTM, haciendo referencia al Convenio suscrito entre ambas Entidades el 14 de octubre de 2004, en el que se afirma que *"la infraestructura que se quiere desarrollar mediante el trazado del tranvía, vendría a dar solución al problema de movilidad anteriormente citado"*. En las alegaciones se añade que el sistema mediante concesión de obra pública fue el elegido por el CRTM, a quien correspondía legalmente tal decisión, lo cual fue asumido por el Ayuntamiento.

No obstante, debe señalarse al respecto que el citado Convenio se suscribió con posterioridad a que el Ayuntamiento de Parla contratara la redacción de los estudios de viabilidad y aprobara inicialmente el Plan Especial de Infraestructuras -documentos que se analizan en los Subepígrafes II.1.1.2 y II.1.1.4 de este Informe-, lo que refleja que cuando se firmó el referido Convenio, el Ayuntamiento de Parla ya había llevado a cabo actuaciones encaminadas a la futura construcción del tranvía.

en servicio del sistema tranviario, así como responsable de su financiación. Al CRTM, por su parte, le correspondía en relación con dicho contrato el ejercicio de todas las competencias propias de su condición de órgano contratante, y, de acuerdo con el Ayuntamiento, la ejecución de las actuaciones referidas a la ordenación, regulación y programación de la explotación del servicio del sistema de transporte. Ello, además de las competencias que, como propias atribuye al CRTM su normativa, y a las que se ha hecho mención más arriba.

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

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

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de las competencias que tiene atribuidas en el artículo 3 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento de esta Institución, 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 Parla”*. Esta fiscalización pasó, ya en ejecución, a los siguientes.

Se trata de una fiscalización de cumplimiento y operativa cuyos objetivos generales están previstos en las Directrices Técnicas, aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 29 de mayo de 2014, siendo estos los siguientes:

- 1º. Examinar los contratos celebrados para la construcción, instalación, puesta en marcha, funcionamiento y explotación del tranvía, así como las incidencias producidas en su ejecución, analizándose sus causas y consecuencias, particularmente, en lo que afecten a los principios informadores de la contratación pública y de su gestión –en concreto, los de economía, eficacia y eficiencia–, al coste, a las condiciones y a los objetivos de los contratos.
- 2º. Analizar la repercusión sobre la hacienda del Ayuntamiento de Parla de la gestión del tranvía, evaluando la necesidad de financiación en términos de estabilidad presupuestaria.
- 3º. Analizar las relaciones financieras entre el Ayuntamiento y la empresa concesionaria del servicio, derivadas del funcionamiento y mantenimiento del tranvía.

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

El ámbito objetivo de la fiscalización viene constituido por los expedientes de contratación pública formalizados –incluidas las incidencias producidas en su ejecución–, así como por los ingresos y gastos derivados de la construcción, instalación, puesta en marcha, funcionamiento, mantenimiento y gestión de la explotación del tranvía de Parla. Resulta de especial relevancia, de entre los celebrados, el contrato de concesión de obra pública para la construcción, mantenimiento y explotación de la línea 1 del tranvía, al que se incorporaron, como prestaciones anejas, la redacción del proyecto de construcción y la adquisición del material móvil (en adelante, contrato principal). El

análisis que se efectúa se extiende, asimismo, a las sucesivas modificaciones del proyecto inicial, así como a los proyectos nuevos que se fueron añadiendo al mismo.

El ámbito subjetivo de la fiscalización se ha centrado en las actuaciones llevadas a cabo en relación con el desarrollo, mantenimiento y gestión del tranvía realizadas por el Ayuntamiento de Parla, como titular de las infraestructuras, de las obras e instalaciones asociadas, del material móvil y del resto de los elementos necesarios para la puesta en servicio del sistema tranviario, y responsable de su financiación; así como por el CRTM, por cuanto intervino, en el marco de su Ley de creación, en la tramitación y resolución del expediente de concesión de esta obra pública.

La presente fiscalización abarca desde 2004, fecha en la que se inician las actuaciones para la construcción, mantenimiento y explotación del tranvía, hasta 2014.

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

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

En ocasiones, ha resultado complejo el proceso de obtención de información en esta fiscalización, al no existir un expediente único, completo, estructurado y ordenado que comprendiera el conjunto de actuaciones llevadas a cabo en relación con el tranvía, lo que ha hecho preciso que, para disponer de aquella, se haya tenido que acudir a diversas fuentes. En todo caso, las pruebas y verificaciones practicadas en el desarrollo de los trabajos de fiscalización y como consecuencia del tratamiento de la documentación aportada en el trámite de alegaciones, han permitido obtener evidencia suficiente y adecuada para fundamentar los resultados de la fiscalización, respecto de todos los objetivos determinados en las Directrices Técnicas.

Asimismo debe señalarse que, habiéndose llevado a cabo la construcción, explotación y mantenimiento de la línea tranviaria a través de un contrato de concesión de obra pública, las actuaciones fiscalizadoras se han desarrollado exclusivamente con las entidades fiscalizadas, siendo a estas a las que el Tribunal de Cuentas ha solicitado en todo caso la información y documentación relativa o derivada de este contrato.

I.2. MARCO NORMATIVO

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

- Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.
- Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCu).

- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
- Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid.
- Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres.
- Reglamento de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre.
- Ley 5/1985, de 16 de mayo, de creación del Consorcio Regional de Transportes Públicos Regulares de Madrid.
- Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos de la Comunidad de Madrid.
- Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril.
- Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, modificado por la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obra pública (TRLCAP).
- Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (RGLCAP).
- Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (TRLRHL).
- Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolla el capítulo I del título VI de la Ley 39/1988, Reguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos.
- Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria.
- Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre.
- Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
- Reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria, en su aplicación a las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre.
- Real Decreto-ley 5/2009, de 24 de abril, de Medidas extraordinarias y urgentes para facilitar a las Entidades Locales el saneamiento de deudas pendientes de pago con empresas y autónomos.
- 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.

- 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.
- Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, de Medidas urgentes contra la morosidad de las administraciones públicas y de apoyo a entidades locales con problemas financieros.

I.3. TRÁMITE DE LAS ALEGACIONES

En cumplimiento del artículo 44.1 de la LFTCu, el Anteproyecto de Informe se ha remitido al Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Parla y al Presidente del CRTM para que alegasen y presentasen los documentos y justificantes que estimasen pertinentes. Asimismo, se ha enviado, con igual fin, a quienes habían ocupado el cargo de Alcalde-Presidente y Presidente, respectivamente, de las referidas entidades en el periodo fiscalizado.

Se han remitido también a los representantes del Consorcio Urbanístico Parla Este, del Canal de Isabel II y de la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid –esta última como sucesora en las competencias que en su día ostentaba MINTRA- los correspondientes apartados del Anteproyecto de Informe en la medida en la que en los mismos se incluyen resultados en los que se menciona a estas entidades.

Uno de los exalcaldes del Ayuntamiento de Parla solicitó prórroga del plazo para dicho trámite, lo que le fue otorgado.

Dentro del plazo concedido para evacuar el trámite del artículo 44.1 de la LFTCu, se recibió un escrito del actual Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Parla en el que indicaba que no formulaba alegaciones. Asimismo, se recibieron alegaciones de dos exalcaldes de la citada localidad. Uno de ellos se adhería expresamente, haciéndolas propias, a las consideraciones que un Grupo Municipal hacía en un escrito que remitió el actual Alcalde del Ayuntamiento de Parla, junto con su escrito relativo al trámite de alegaciones, por lo que el contenido del escrito del Grupo Municipal ha sido tomado en consideración, no en cuanto a tal –por no estar legitimado para evacuar este trámite–, sino en cuanto a alegaciones del exalcalde. Tres expresidentes del CRTM presentaron escritos en este trámite.

Igualmente, se recibió escrito del Presidente del Consorcio Urbanístico Parla Este en el que se indicaba que no realizaba alegaciones, así como del representante del Canal de Isabel II, en relación con los aspectos mencionados en el Anteproyecto de Informe que afectaban a esas Entidades.

Con posterioridad a la finalización del plazo, se recibieron alegaciones del Director-Gerente del CRTM, confirmadas posteriormente por el actual Presidente de la Entidad –en su condición de representante legal del CRTM–; así como del Consejero de Transportes, Vivienda e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid –que ratificaba las formuladas con anterioridad por el Secretario General Técnico de esa Consejería–, estas últimas en relación con los aspectos mencionados en el Anteproyecto de Informe que afectaban a MINTRA.

Todas las alegaciones recibidas, tanto en plazo como fuera de plazo, así como la documentación adjunta aportada, han sido objeto del oportuno tratamiento, dando lugar a las modificaciones y precisiones en el Informe que se han considerado procedentes. No se han realizado cambios ni valoraciones sobre aquellas alegaciones que explican, aclaran o justifican determinados resultados

sin rebatir su contenido; que discrepan sin fundamentarlo sobre los hechos comprobados por el Tribunal o sobre los criterios técnicos y jurídicos sostenidos en el Informe; que plantean opiniones sin soporte documental o normativo; o que tratan de explicar, aclarar o justificar determinadas actuaciones sin contradecir el contenido del Informe. Respecto de los criterios interpretativos y las valoraciones presentadas en las alegaciones discrepando de los contenidos del Anteproyecto 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.

A la vista de las alegaciones formuladas y de la documentación -de la que no se disponía inicialmente- aportada en este trámite, se realizaron por este Tribunal de Cuentas otras comprobaciones cuyos resultados han sido sometidos a un nuevo trámite de alegaciones del legítimo representante del CRTM, por referirse a esta Entidad, con arreglo a lo establecido por el artículo 44.2 de la LFTCu. Dentro del plazo concedido, se han recibido alegaciones del Director-Gerente del CRTM, confirmadas posteriormente por el Presidente de la Entidad.

I.4. RESULTADOS DE ACTUACIONES FISCALIZADORAS PRECEDENTES

Algunos aspectos relativos a los gastos derivados de la construcción y explotación de la línea del tranvía de Parla han sido objeto de análisis parcial en otros Informes de fiscalización del Tribunal de Cuentas; en concreto, al examinarse las actuaciones llevadas a cabo por las entidades locales para el pago de deudas a empresas y proveedores.

Así, en el *“Informe 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”*, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en sesión de 29 de noviembre de 2012, se indica que la construcción y explotación de la línea del tranvía fue la actuación del Ayuntamiento de Parla de la que se generaron más obligaciones impagadas, parte de las cuales se liquidaron con los préstamos especiales regulados en el Real Decreto-ley 5/2009.

En este Informe se constató, entre otros extremos, que el coste inicialmente previsto en el contrato de concesión de obra pública para la construcción, mantenimiento y explotación de la línea 1 del tranvía de Parla se elevó como consecuencia de unas inversiones adicionales acordadas por la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Parla, en un 38%.

Por su parte, el *“Informe de Fiscalización sobre los gastos ejecutados por las entidades locales sin crédito presupuestario”*, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas en sesión de 23 de diciembre de 2013, cita al Ayuntamiento de Parla entre las entidades locales que acudieron, por un mayor importe, al Fondo para la financiación de los pagos a proveedores, creado mediante Real Decreto-ley 7/2012, de 9 de marzo, en desarrollo del 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 de los pagos a proveedores de las entidades locales.

Señala dicho Informe que el Ayuntamiento de Parla certificó al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas facturas pendientes de aplicar a presupuesto por valor de 112,7 millones de €, siendo las de cuantía más importante las correspondientes al concesionario del transporte por tranvía, con facturas por 39,7 millones de €.

La Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid efectuó una fiscalización específica sobre el Ayuntamiento de Parla, correspondiente al ejercicio 2010, cuyo Informe fue aprobado por el Pleno de la Institución el 24 de septiembre de 2012. En el mismo se analiza, entre otras actuaciones, la inversión en el tranvía de esta localidad, poniendo de manifiesto el incremento del importe inicialmente previsto como consecuencia de los proyectos ejecutados con posterioridad a la formalización del contrato de concesión de obra pública.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

Para una mejor sistematización, este Apartado se subdivide en tres Subapartados:

- El primer Subapartado contiene los resultados del análisis de los diversos contratos celebrados para la construcción, instalación, puesta en marcha, funcionamiento y explotación del tranvía.
- El segundo Subapartado recoge los resultados relativos al régimen económico de la concesión del tranvía y las relaciones financieras que de ella resultan. Se analizan en el mismo las distintas corrientes financieras que componen la retribución del concesionario y el cumplimiento de sus obligaciones por cada una de las partes implicadas, y se evalúa el coste total del servicio y su financiación.
- El tercer Subapartado se centra en los resultados derivados de la situación financiera del Ayuntamiento de Parla para atender los compromisos adquiridos en relación con las obras y explotación del tranvía, analizándose la gestión presupuestaria y el acogimiento a medidas extraordinarias para atender facturas de proveedores y acreedores para el pago de obligaciones del tranvía.

Esta sistematización de los resultados de la fiscalización en Subapartados separados tiene una finalidad meramente expositiva y persigue facilitar su comprensión. En todo caso, y siendo así que las diversas cuestiones que se recogen en ellos constituyen los distintos aspectos o facetas de una actuación única, y que están interconectadas entre sí -material y temporalmente-, sólo una consideración conjunta e interrelacionada de los tres Subepígrafes puede ofrecer una perspectiva integral y comprensiva de los resultados de la fiscalización.

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

En este Subapartado se exponen, sucesivamente, los resultados del análisis de las incidencias detectadas en los contratos celebrados para la planificación del tranvía; en el contrato de concesión de obra pública para la construcción, mantenimiento y explotación de la línea 1 del tranvía de Parla -exponiéndose en detalle cada una de las actuaciones a través de las que se desarrolla el procedimiento, desde su inicio hasta la formalización del contrato-; así como en la propia ejecución de la obra.

A esta última fase se dedican dos Subepígrafes. El primero se refiere al desarrollo de las dos etapas en las que había de ejecutarse el proyecto constructivo conforme a lo convenido en el contrato de concesión; en el segundo, y por su importancia cuantitativa y cualitativa, se refleja cada una de las modificaciones que sufrió dicho proyecto constructivo a lo largo de su desarrollo, ya sea como modificado al mismo, ya como nuevos proyectos relacionados con él. Este Subapartado finaliza con un análisis del coste total de la construcción del tranvía.

II.1.1. Planificación del tranvía

Parla es un municipio ubicado en el sur de la Comunidad de Madrid, a 20 Km de la capital. La revisión del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de 1997, aprobado por aquella, previó, entre otras actuaciones, el desarrollo de un nuevo barrio para 30.000 vecinos, Parla Este, con el 80% de viviendas de protección pública. Esta revisión del plan urbanístico y la posterior aprobación definitiva del ámbito "residencial este" en diciembre de 1999, no incluía la red de transporte. Siendo así que esta es un elemento esencial de cohesión social del barrio en el contexto de la ciudad y, especialmente, con la capital y otros municipios del sur de la Comunidad Autónoma, las soluciones al efecto se determinaron con posterioridad.

Antes de la construcción del tranvía, Parla estaba comunicado con la ciudad de Madrid mediante autovía, una línea de cercanías de Renfe y varias líneas de transporte interurbano; y los distintos barrios se comunicaban con tres líneas de transporte interurbano. Los nuevos desarrollos urbanísticos en estudio, que preveían un incremento de la población de Parla que se situaría, en 2008, en torno a los 150.000 habitantes², motivaron que se analizaran diversas alternativas de transporte público, considerando que la oferta existente en aquel momento no era capaz de atender la futura demanda en condiciones adecuadas y suficientes.

II.1.1.1. Estudio de movilidad y transporte público del desarrollo urbanístico de Parla Este

Al objeto de valorar las posibles soluciones para el transporte público en Parla, en septiembre de 2003 el CRTM contrató, mediante procedimiento negociado sin publicidad, los servicios de una empresa para la realización de un "estudio de movilidad y transporte público del desarrollo urbanístico de Parla Este", por un importe de 29.849 € y con un plazo de ejecución de dos meses. Se produjo un retraso en la ejecución, constando fechado en septiembre de 2004.

El estudio tomó en consideración los desarrollos urbanísticos previstos en el PGOU de 1997, la creciente demanda potencial del ferrocarril de cercanías y los problemas de acceso a la única estación, localizada en el centro del casco urbano. De acuerdo con la situación descrita, incluyó cuatro alternativas que permitirían dar un adecuado nivel de servicio a los barrios actuales y futuros de Parla. Las posibles soluciones contemplaban la creación de una nueva estación de cercanías o la prolongación de la existente y otras formas de conexión, sin que ninguna de ellas previera la construcción de un tranvía. Únicamente, en uno de sus apartados se limitaba a indicar que el Ayuntamiento de Parla había dado a conocer la "iniciativa de una línea de tranvía para servicio urbano".

II.1.1.2. Estudios de viabilidad

El Ayuntamiento de Parla optó, por su parte, por el tranvía como medio de transporte para solucionar la movilidad interna de la localidad, entendiendo que proporcionaría una accesibilidad ágil de la población al tren de cercanías. No consta a este Tribunal de Cuentas que se realizaran estudios previos en los que se analizara comparativamente el tranvía frente a otras posibles

² Según los datos publicados por el INE, la población de Parla a 1 de enero de 2014 era de 125.323 habitantes.

alternativas de transporte y se estimaran los respectivos costes, con valoración de la más favorable y sostenible para la ciudad de Parla³.

Una vez decidida la construcción del tranvía y, con arreglo a lo dispuesto por el artículo 227 del TRLCAP-que establece que con carácter previo a la decisión de construir y explotar en régimen de concesión una obra pública, debe acordarse la realización de un estudio de viabilidad, que debe contener, al menos, los datos, análisis, informes o estudios indicados en dicho precepto- se elaboraron dos estudios de viabilidad: uno de viabilidad funcional y económica, y otro de viabilidad del trazado.

El *estudio de viabilidad funcional y económica* se contrató el 19 de febrero de 2004, mediante procedimiento negociado sin publicidad, por un importe de 29.535 € (25.462 €, IVA excluido). El Ayuntamiento solicitó ofertas a tres empresas, de las cuales dos atendieron dicha petición. No se ha acreditado que se llevara a cabo negociación con las empresas consultadas, lo que no se ajustó a lo dispuesto en los artículos 73.4 y 92 del TRLCAP, quedando con ello desvirtuada la naturaleza de este procedimiento de adjudicación, en el que, aun existiendo una menor publicidad y concurrencia, procede la negociación con los empresarios que presentan ofertas para mejorarlas⁴.

El informe de valoración de las ofertas únicamente incluyó una puntuación global por cada una de ellas sin que se ofreciera motivación, habiendo resultado seleccionada la más económica. El contrato se adjudicó a la misma empresa a la que le había sido encargado el estudio de movilidad anteriormente referido en el Subepígrafe II.1.1.1.

Este estudio analizó la demanda estimada de movilidad en transporte público y, en particular, del tranvía. En lo referente al ámbito económico-financiero el informe no valoró el posible coste de la inversión para la Administración, ni la rentabilidad de negocio.

Por su parte, la redacción del *estudio de viabilidad del trazado* se contrató el 2 de abril de 2004, adjudicándose a otra empresa por un importe de 29.699 € (25.603 € sin IVA). Al igual que en el contrato anterior, el Ayuntamiento de Parla solicitó ofertas a tres empresas, de las cuales dos

³ A pesar de lo manifestado por el que fuera Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Parla durante el periodo junio de 1999 y noviembre de 2008 en sus alegaciones, no se ha acreditado que la Entidad local realizara algún estudio previo que examinara las posibles alternativas de transporte para el municipio de Parla, con valoración de la más favorable y sostenible para la ciudad. Los dos estudios de viabilidad contratados por la Corporación tuvieron por objeto analizar, entre otros extremos, la demanda y el trazado del tranvía, no así otros medios de transporte alternativos.

⁴ El que fuera Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Parla entre junio de 1999 y noviembre de 2008 alega que no ha sido hasta fechas recientes cuando las Juntas Consultivas y los Tribunales Administrativos que resuelven recursos contractuales han exigido que el órgano de contratación negocie con las empresas invitadas en el procedimiento negociado, no siendo, a su entender, aplicable al contrato fiscalizado. Sin embargo, los artículos 73.4 y 92 del TRLCAP expresamente requerían, siempre que fuera posible, la necesaria negociación con las empresas invitadas. Este criterio se ha mantenido por el Tribunal de Cuentas en los Informes de Fiscalización de la contratación celebrada por las entidades sometidas al Texto refundido de la Ley de contratos de las Administraciones Públicas –por todos, *Informe de Fiscalización de la contratación celebrada durante el ejercicio 2005 por las entidades sometidas al Texto refundido de la Ley de contratos de las Administraciones Públicas*, aprobado el 30 de abril de 2009–.

atendieron la petición, sin que tampoco conste se negociara con las empresas consultadas⁵. El informe de valoración también incluyó una puntuación global por cada una de las dos ofertas sin que se ofreciera en el mismo la motivación de dichas puntuaciones, resultando adjudicataria la empresa que presentó la oferta más económica.

Ambos contratos se tramitaron simultáneamente, sin que se haya justificado motivo para su realización de forma independiente siendo así que los dos tenían por objeto la elaboración de estudios de viabilidad del mismo proyecto. Dada la naturaleza y contenido de los contratos, podría haber concurrido un fraccionamiento de su objeto, eludiendo los requisitos de publicidad y concurrencia a que se refiere el artículo 68 del TRLCAP⁶.

Estos dos estudios constituyeron los fundamentos del Plan Especial de Infraestructuras (PEI) que incorporaba el tranvía como solución al transporte urbano. El PEI se aprobó inicialmente por la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento el 3 de septiembre de 2004, siendo expuesto al público sin que se presentara reclamación o alegación alguna.

II.1.1.3. Estudio complementario de viabilidad funcional, accesibilidad, trazado y paradas del tranvía

Con el fin de precisar determinados aspectos del tranvía, tales como su trazado y la ubicación de las paradas, el 14 de octubre de 2004, durante el periodo de exposición pública del PEI, el Ayuntamiento de Parla y el CRTM suscribieron un convenio para la contratación de un “*estudio complementario de viabilidad funcional, accesibilidad, trazado y paradas del tranvía*”, por un importe máximo de 23.680 €, que se abonaría por ambas entidades a partes iguales.

La redacción de este estudio se encargó a la empresa que había elaborado el “*estudio de movilidad y transporte público del desarrollo urbanístico de Parla Este*” y el “*estudio de viabilidad funcional y económica*”. Este Tribunal no ha podido disponer de otra documentación respecto de esta contratación que la oferta técnica y económica que la empresa presentó al Ayuntamiento de Parla, de 6 de octubre de 2004, anterior, por tanto, a la firma del referido convenio.

El estudio consistió en la realización de exámenes y análisis complementarios a los inicialmente efectuados, con el fin de precisar las características del trazado –reduciendo parte de su longitud y acomodándolo a los resultados del estudio de demanda y de las limitaciones del tránsito y sección transversal del viario urbano–, ubicación de estaciones y paradas, reordenación de las líneas de autobús urbano y actuaciones complementarias en el sistema viario y transporte urbano

⁵ Véase nota al pie de página nº 4.

⁶ En las alegaciones del que fuera Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Parla entre junio de 1999 y noviembre de 2008 se pone de manifiesto que ambos contratos respondían a objetos contractuales distintos. Debe señalarse al respecto que el artículo 227 del TRLCAP regulaba el estudio de viabilidad de una obra pública configurándolo como un documento único y establecía el contenido mínimo, que debía incluir, entre otras, las previsiones sobre la demanda de uso e incidencia económica y social de la obra así como las características de su trazado. Estos extremos referidos en la norma se ha incluido, en el caso que es objeto de esta fiscalización, en dos estudios de viabilidad contratados de manera separada.

–modificación de carriles y sentidos de circulación y aparcamiento en el eje del tranvía, ordenación del tráfico en el viario paralelo o transversal y medidas para mejorar la seguridad–.

Atendiendo a lo recogido en este último estudio, el Ayuntamiento de Parla y el CRTM consideraron que el trazado propuesto cumplía las siguientes funciones⁷:

- 1^a. La necesaria imbricación en núcleos residenciales importantes con alta densidad residencial para garantizar e incentivar el uso del transporte público de los ciudadanos como alternativa al vehículo privado.
- 2^a. La conexión intermodal con otros sistemas de transportes (estaciones de cercanías) y con puntos neurálgicos de la ciudad.
- 3^a. El menor impacto posible en la trama urbana garantizando que, prácticamente en todo su recorrido, no fuera necesario expulsar a los vehículos de las vías por las que discurre el tranvía.
- 4^a. La reserva urbanística de suelo habilitando a tal efecto un carril reservado para el trazado del tranvía en todo su recorrido al objeto de garantizar frecuencias, la existencia del menor número de cruces posibles y un alto grado de seguridad tanto a los vehículos como a los peatones.

Con arreglo a dicho estudio se modificó el PEI, sin que se expusiera nuevamente al público al estimar el Ayuntamiento que las modificaciones no eran sustanciales, no obstante consistir en la supresión de dos tramos y un subtramo, la eliminación de cuatro paradas respecto del diseño inicial -pasando de 21 a 17 paradas- en busca de mejoras en la velocidad comercial del sistema tranviario, así como en la reserva de una superficie para la instalación de las cocheras.

II.1.1.4. Aprobación del Plan Especial de Infraestructuras, del estudio de viabilidad, de la memoria y del anteproyecto de las obras del trazado del tranvía

En sesión de 14 de diciembre de 2004 el Pleno del Ayuntamiento de Parla aprobó definitivamente el PEI.

En esa misma sesión se aprobaron inicialmente el anteproyecto de las obras del tranvía, el estudio de viabilidad y la memoria. El anteproyecto no se elaboró como tal, sino que se consideró el PEI como anteproyecto de las obras de trazado del tranvía. Esto hubiera hecho preciso que, para ajustarse a lo prescrito en el artículo 228.2 del TRLCAP y tener la consideración de anteproyecto, el PEI hubiera contenido las referencias por este artículo establecidas, lo que no tuvo lugar.

Estos documentos, anteproyecto, estudio de viabilidad y memoria, fueron expuestos a información pública por un plazo de un mes y publicados en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid (BOCM) el 20 de diciembre de 2004.

⁷ Según consta en el acta del Pleno de la Corporación de 14 de diciembre de 2004.

El anteproyecto, el estudio de viabilidad y la memoria se aprobaron definitivamente por el Pleno municipal el 18 de marzo de 2005.

El PEI contenía una memoria y 16 anejos⁸, así como unos planos del trazado del tranvía y de las unidades móviles, siendo su contenido coincidente con el estudio de viabilidad del trazado de tranvía.

Las características principales de la obra a construir en el PEI eran:

- Longitud de la línea: 8.656 m. en carrusel.
- Ancho de vía internacional: 1.435 mm.
- Electrificación a 750 V cc.
- Número de paradas: 17 (2 con intercambiador con estación de cercanías).
- Distancia entre paradas aproximada: 500 m.
- Material móvil: 6 unidades en explotación y otra de reserva, sujetas a plan de explotación.
- Capacidad mínima de cada vehículo: 200 pasajeros, incluyendo espacio para bicicletas y sillas de ruedas.
- Preferencia semafórica en cruces.
- Talleres y cocheras: Reserva de parcela municipal de 271.917 m² para instalaciones tranviarias, futura estación de cercanías Parla-norte e intercambiador.
- Urbanización: En las calles sujetas a nueva urbanización, la franja asumida por el proyecto del tranvía solo correspondería a la infraestructura tranviaria.

II.1.2. Concesión de la obra pública

El Pleno del Ayuntamiento de Parla, en la referida sesión de 14 de diciembre de 2004, expresó, a la vista del informe técnico municipal que consta en el acta de esa sesión, su intención *“de desarrollar en régimen de concesión de obra pública la infraestructura tranviaria”*.

Los informes de la Secretaría y de la Intervención municipal, que figuran reproducidos en el acta de dicha sesión plenaria, hicieron alusión al régimen jurídico de este tipo de contratación y a algunas de sus principales características.

El contrato de concesión de obra pública venía definido en el artículo 220 del TRLCAP⁹, como *“aquel en cuya virtud la Administración Pública o entidad de derecho público concedente otorga a*

⁸ Cartografía y topografía, geología y geotécnica, reportaje fotográfico, trazado, ordenación y regulación del tráfico, estructuras, instalaciones de viajeros, superestructura de vía y revestimientos, material móvil, señalización y seguridad del sistema, talleres y cocheras, comunicaciones y puesto de control central, medidas correctoras de impacto ambiental, servicios afectados, riesgos operativos y tecnológicos en la construcción y explotación.

un concesionario, durante un plazo, la construcción y explotación, o solamente la explotación, de obras relacionadas en el artículo 120 o, en general, de aquellas que siendo susceptibles de explotación, sean necesarias para la prestación de servicios públicos de naturaleza económica o para el desarrollo de actividades o servicios económicos de interés general, reconociendo al concesionario el derecho a percibir una retribución consistente en la explotación de la propia obra, en dicho derecho acompañado del de percibir un precio o en cualquier otra modalidad establecida en este Título”.

Las principales características de los contratos de concesión de obra pública, de acuerdo con los artículos 220 y siguientes del TRLCAP, son las siguientes:

- a) La Administración contrata a una empresa para la construcción y explotación, o solamente la explotación, de la obra.
- b) Le otorga el derecho a explotar la obra y, en consecuencia, le concede la gestión indirecta del servicio, por un periodo, en el supuesto de construcción y explotación, no superior a 40 años.
- c) El concesionario percibe como contraprestación una retribución consistente, bien en dicho derecho de explotación, bien acompañado de un precio. Si las circunstancias de la obra a realizar lo requieren, la Administración concedente puede determinar otro tipo de aportaciones y prever otros sistemas de financiación.
- d) La Administración ha de determinar la financiación del contrato con respeto a los objetivos de estabilidad presupuestaria y atendiendo a criterios de racionalización económica, a la naturaleza de las obras y a la significación de estas para el interés público¹⁰.
- e) La construcción y explotación del servicio se realiza a riesgo y ventura del concesionario, dentro del marco definido y pactado entre la Administración y el contratista, debiéndose

⁹ Esta figura contractual se define actualmente en el artículo 7 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto-Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, como aquel contrato que tiene por objeto *“la realización por el concesionario de algunas de las prestaciones a que se refiere el artículo 6, incluidas las de restauración y reparación de construcciones existentes, así como la conservación y mantenimiento de los elementos construidos, y en el que la contraprestación a favor de aquél consiste, o bien únicamente en el derecho a explotar la obra, o bien en dicho derecho acompañado del de percibir un precio”.*

¹⁰ En relación con el hecho de que las normas relativas a la estabilidad presupuestaria fueran promulgadas con posterioridad a las contrataciones fiscalizadas que alega el que fuera Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Parla entre junio de 1999 y noviembre de 2008, debe señalarse que todas ellas fueron -y en su caso, siguen siendo- de aplicación a la construcción y explotación del tranvía para la que se obtuvo la concesión de obra pública, en la medida en que parte de los pagos derivados de dicha concesión se realizaron atendiendo a lo prescrito por tales normas por hacerse durante su vigencia, siendo así que los efectos financieros de la concesión se extienden hasta la extinción del contrato, por lo que procede mantener lo expuesto en el Anteproyecto de Informe.

requilibrar las condiciones económico-financieras si se alterase el marco previsto por alguna de las causas establecidas en la ley.

- f) El equilibrio económico contractual deberá recomponer -cuando se altera por las causas tasadas que la ley dispone- el marco definido y pactado entre la Administración y el contratista, referencia obligada para determinar los riesgos y beneficios del concesionario.

Como se ha indicado en la Introducción de este Informe, la Ley 5/1985, en concreto su artículo 2.1.b), atribuye al CRTM el ejercicio de actividades propias de las instituciones titulares del servicio público de transporte, configurándolo como un Organismo en el que se concentran competencias sobre transporte público regular de viajeros de la Comunidad de Madrid y de los Ayuntamientos que a él se adhieran voluntariamente mediante acuerdo plenario.

Por el Acuerdo del Pleno que se viene referenciando de 14 de diciembre de 2004, el Ayuntamiento de Parla, Entidad adherida al CRTM desde 1986, aprobó una encomienda de gestión en favor de este para que, de conformidad con su Ley de creación, procediera a la tramitación y resolución del expediente de concesión de la línea del tranvía, lo que se llevó a cabo, como se expone en el Subepígrafe II.1.2.3 de este Informe.

Los informes técnicos municipales fundamentaron dicho Acuerdo en el mencionado artículo 2.1.b) de la Ley de creación del CRTM y en el artículo 2.2.d) de dicha Ley, que otorga a este funciones para la tramitación y resolución de autorizaciones y concesiones. Asimismo, los informes se remitían al artículo 15 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), regulador de las encomiendas de gestión; disposición esta en la que el Pleno municipal fundamentó la encomienda.

La LRJPAC configura la encomienda de gestión como una modalidad de colaboración entre órganos o entidades de la misma o distinta Administración, de carácter voluntario, para realizar actividades materiales, técnicas o de servicios, dirigida a mejorar la organización y el funcionamiento de la gestión administrativa, siendo uno de sus presupuestos la carencia por parte del órgano titular de los medios técnicos necesarios para llevar a cabo la actividad encomendada. Por lo tanto, las atribuciones concedidas por el Ayuntamiento de Parla al CRTM en virtud de dicha encomienda comprendían actuaciones más amplias que las materiales, técnicas o de servicio propias de dicha figura con arreglo a la LRJPAC, por lo que la misma no era suficiente para encargarle que tramitara la licitación y adjudicara el contrato de concesión de la obra pública.

Sí era, sin embargo, título suficiente para proceder, a instancia del Ayuntamiento, al ejercicio de dicha actuación por el CRTM, la propia Ley de creación de este, al atribuirle el ejercicio de la función de tramitación y resolución de concesiones cuya titularidad correspondiera a los ayuntamientos a él adheridos, como lo es el de Parla, amparándose, por tanto, en ella, dicha actuación.

Conforme a lo establecido por el artículo 20 de la Ley 1/1984, de 19 de enero, Reguladora de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid, los Gerentes son los órganos de contratación de los Organismos Autónomos, estando facultados para celebrar contratos en su nombre y representación en el ámbito de sus respectivas competencias. En el CRTM esta condición recae sobre el Director Gerente.

II.1.2.1. Pliego de cláusulas administrativas particulares

Según consta en el acta del Pleno del Ayuntamiento de Parla de 14 de diciembre de 2004, este órgano adoptó una propuesta de PCAP relativo al contrato de concesión de obra pública del tranvía, para su posterior remisión al CRTM. Este Tribunal de Cuentas no ha podido analizar dicha propuesta, al no haberse aportado copia de la misma.

La propuesta formulada fue informada por la Secretaría General y la Intervención municipal, efectuándose por esta última, en informe de 9 de diciembre de 2004, observaciones en relación con la existencia de crédito disponible adecuado y suficiente para cubrir la financiación del gasto, respecto de la que se reservaba la opinión hasta disponer de los datos para establecer su cuantía.

El 3 de febrero de 2005, el órgano de contratación del CRTM aprobó el PCAP –informado favorablemente por los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid– y el de prescripciones técnicas (PPT) para la licitación del referido contrato de concesión, en los que se definieron las condiciones de las prestaciones objeto del mismo y se determinaron los derechos y deberes de las partes.

Distribución de competencias

El PCAP incluía en el epígrafe “*criterios competenciales*” la distribución de las competencias que habría de asumir cada una de las entidades en esta contratación en aplicación del convenio suscrito entre el Ayuntamiento de Parla y el CRTM el 25 de octubre de 2004, regulador de las condiciones de financiación de los gastos de explotación del tranvía -convenio que se analizará en el Subapartado II.2 de este Informe-, en los siguientes términos:

- *“El Ayuntamiento de Parla, en todo lo que se refiera a la titularidad de las infraestructuras, de las obras e instalaciones asociadas, del material móvil y del resto de los elementos necesarios para la puesta en servicio del sistema de transporte.*
- *El Consorcio Regional de Transportes de Madrid, en todas las materias atribuidas por la normativa vigente al Órgano de Contratación, sin perjuicio de la utilización de formas de colaboración o cooperación con el Ayuntamiento de Parla, que se concretarán de conformidad con la normativa vigente sobre el Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas.*
- *El Consorcio Regional de Transportes de Madrid, de acuerdo con el Ayuntamiento de Parla, en todo lo que se refiera a la ordenación, regulación y programación de la explotación del servicio del sistema de transporte, y de sus características. En ningún caso el Consorcio Regional de Transportes de Madrid financiará las inversiones de las obras, de las instalaciones, o de la primera adquisición del material móvil”.*

Así, de conformidad con esta cláusula, el CRTM sería el órgano de contratación y la autoridad pública reguladora del transporte a los efectos de la concesión, de acuerdo con el Ayuntamiento de Parla. El Ayuntamiento, por su parte, sería el titular de las infraestructuras, de las obras e instalaciones asociadas, del material móvil y del resto de los elementos necesarios para la puesta en servicio del sistema de transporte y, como tal, el responsable de su financiación.

Se observa que, al regular las diferentes actuaciones en las que debía intervenir cada una de estas entidades, el PCAP utilizó a lo largo de su clausulado el término “*Administración*”, sin especificar si se trataba del CRTM o del Ayuntamiento, dando lugar en alguna ocasión a diferencias de criterio¹¹. Así, en el caso de la designación del representante de la “*Administración*” en el Consejo de Administración de la sociedad concesionaria, las dos entidades entendieron que estaban facultadas para efectuar dicho nombramiento, resolviéndose finalmente mediante la designación de un representante por entidad. Por su parte, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 31 de julio de 2014 (nº 187), que resuelve -desestimando las pretensiones del demandante- el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el CRTM por la empresa concesionaria por impago de ciertas cantidades por el Ayuntamiento de Parla, señala que no existía entre el Ayuntamiento de Parla y el CRTM la pretendida solidaridad invocada por el demandante por no haberse pactado ni existir comunidad jurídica de objetos, sino una colaboración sin asunción de obligaciones por parte del CRTM, a excepción de la financiación del 50% del déficit de explotación. Además, indicaba que el CRTM fue el órgano de contratación pero en virtud de una encomienda de gestión que se limitó a la actividad material o de servicio de tramitar y resolver el expediente de concesión, no estando entre los fines del CRTM, con arreglo a su Ley de creación, ser titular de las obras públicas de infraestructuras de transportes de un municipio adherido al mismo, sino los de planificar y controlar el servicio.

La Intervención municipal, por su parte, entendió que el reparto competencial era el siguiente: el órgano para la aprobación del expediente era el CRTM, correspondiendo la aprobación de los gastos que del expediente se derivasen al Ayuntamiento de Parla.

Objeto de la contratación

Según la cláusula primera del PCAP, el contrato tenía por objeto las siguientes actividades a realizar por el concesionario:

- *“Redacción del proyecto de construcción.*
- *Construcción de las infraestructuras necesarias y demás obras e instalaciones asociadas.*
- *Adquisición del material móvil y del resto de elementos necesarios para la prestación del servicio.*
- *Explotación del tranvía, prestando el servicio en los términos establecidos en dicho pliego.*
- *Conservación y mantenimiento de obras, instalaciones y material móvil.*

Todo ello de conformidad a lo que estipula el presente pliego y el resto de documentación de carácter contractual.”

¹¹ En contra de lo que alega quien fuera Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Parla entre junio de 1999 y noviembre de 2008 respecto a que no existieron diferencias de criterio, en el Informe se especifican dos casos concretos en los que sí se generaron dudas o diferencias interpretativas derivadas de la indefinición del término “*Administración*”.

Transferencia de riesgos a la sociedad

El principio de riesgo y ventura se encontraba reconocido, con carácter general, en el artículo 98 del TRLCAP. El artículo 220.2 de dicho texto lo preveía, en particular, para los contratos de concesión de obra pública, estableciendo que el concesionario asumiría los riesgos económicos de su construcción, conservación y explotación, lo que sería compatible con los distintos sistemas de financiación de las obras y con las aportaciones a que pudiera obligarse la Administración concedente.

Como declara en su Exposición de Motivos la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas, los contratos de este tipo constituyen operaciones de larga duración por naturaleza donde se impone la necesidad de moderar o modular los límites del riesgo. Sin embargo, la asunción del riesgo en "*proporción sustancial*" por el concesionario resulta determinante para que el contrato de concesión merezca tal calificación, como expuso la Comisión Europea, en su Comunicación Interpretativa 2000/C 121/02, sobre las concesiones en el Derecho Comunitario (Diario Oficial de la Comunidad Europea de 29 de abril de 2000).

Asimismo, un principio clave de este tipo de contratos es el de mantenimiento del equilibrio económico de la concesión. Ciertamente, para que la concesión conserve su naturaleza, el equilibrio económico contractual deberá recomponer -cuando se altera por las causas tasadas que la ley establece- el marco definido y pactado entre la Administración y el contratista, referencia obligada para determinar los riesgos y beneficios del concesionario. El equilibrio debe restablecerse, tanto si se rompe en perjuicio como en favor del concesionario, evitando que se produzcan unos efectos más allá de lo que se considera deseable o tolerable para la credibilidad de la institución y para el interés público, sin que por ello se elimine el interés del concesionario.

El PCAP regulador de la contratación del tranvía de Parla disponía que la empresa concesionaria asumiría los riesgos derivados de la construcción y financiación de las infraestructuras e instalaciones necesarias para la prestación del servicio, gestión del servicio público y conservación del tranvía, así como los derivados de la disponibilidad, la fiabilidad y la demanda del sistema en las condiciones exigidas en el pliego, pero se modulaba dicho riesgo del concesionario, atendiendo a la naturaleza de este tipo de contratos de larga duración, en los siguientes supuestos:

- Cuando la Administración modificase las condiciones del pliego para la construcción de la obra o para su posterior explotación, en cuyo caso se reequilibraría la concesión ajustándose el incremento o disminución de los costes, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 240.1 y 248 del TRLCAP.
- Mediante el establecimiento de un sistema de retribución planteado para los primeros cinco años, fijado en función del número de kilómetros recorridos/tren, previsto en la programación del servicio con independencia del número de usuarios, en lugar de determinarse en función del número de viajeros. Uno de los conceptos retributivos -la aportación por explotación- varía en dos periodos temporales, de manera que para el cálculo de su importe en los primeros cinco años de explotación no se tendría en cuenta el componente del billeteaje, sino que se abonaría en función de una tarifa por tren-km y del tráfico de trenes realmente puestos en servicio. Solo a partir del sexto año y hasta la finalización de la concesión, la aportación por explotación cubriría los gastos de explotación exclusivamente.

Este sistema de retribución, tal y como estaba configurado, implicaba que no existiera una asunción efectiva de riesgos por parte del adjudicatario en los primeros cinco años de la explotación de la concesión, en la medida en que dicha retribución no se establecía en función de los resultados de la explotación, de una demanda real de viajeros o de otra variable, sino de unos parámetros fijos.

En este sentido se pronunció la Intervención municipal, en un informe emitido el 9 de diciembre de 2004, en el que afirmaba que *“sin embargo, y no obstante recogerse este principio [de riesgo y ventura] en el propio Pliego, para los años 1 a 5 de explotación desde la entrada en servicio del total de la línea 1, el sistema de retribución del concesionario como aportación a la explotación de la Administración, se establece de tal forma que el riesgo para el concesionario se ve eliminado, en cuanto se establece en función de una tarifa por tren-km, y un tráfico de trenes ofertado por el propio concesionario, respecto del que la Administración se reserva un 15% de la capacidad de regulación (sobre el tráfico ofertado)”*, añadiendo que *“a partir del sexto año, la retribución del concesionario por este mismo concepto se establece en función de una variable de demanda real, lo que asegura la aplicación del principio de riesgo y ventura en la explotación de esta concesión.”*

- Con aportaciones de la Administración para la compensación del déficit de explotación.

Como garantía de equilibrio para la Administración, se determinaba en el PCAP que si los viajes efectivos fuesen superiores a las previsiones de viajes con las que se fundamentaba la oferta del adjudicatario, el 90% del exceso correspondería a la Administración y el 10% restante al concesionario. Asimismo, el PCAP preveía que el licitador ofrecería el límite cuantitativo de la responsabilidad patrimonial de la Administración concedente.

El artículo 252 del TRLCAP disponía que el PCAP debía establecer un catálogo de incumplimientos de las obligaciones del concesionario. El PCAP del contrato de concesión, al amparo de lo dispuesto en dicho artículo, previó la imposición de penalidades por demora; por infracciones en la ejecución del proyecto, de las obras y suministro del material móvil; en la explotación del servicio y en la constitución de la sociedad concesionaria, régimen de funcionamiento y en el régimen de transmisión de las acciones de la sociedad concesionaria.

Plazo de la concesión

El plazo previsto en el PCAP para la concesión fue de 40 años, a contar desde el día siguiente al de la formalización del contrato, lo que se encuentra dentro de los límites establecidos en el artículo 263.1 del TRLCAP, sin que los retrasos en la terminación de la obra y puesta en marcha del servicio imputables directamente al concesionario pudieran modificar dicho plazo.

Finalizada la concesión, las instalaciones y el material móvil revertirían a la Administración titular, de manera que a partir de ese momento esta debería recibir y hacerse cargo de la línea con todas sus dependencias.

Con arreglo a su Ley de creación, corresponderá al CRTM la responsabilidad de dar continuidad al servicio, como organismo público que concentra las competencias en materia de transporte regular de viajeros en la Comunidad de Madrid de acuerdo con su normativa reguladora.

Contraprestación al concesionario

De conformidad con el artículo 225 del TRLCAP *“el concesionario será retribuido directamente mediante el precio que abone el usuario o la Administración por la utilización de la obra, por los rendimientos procedentes de la explotación de la zona comercial y, en su caso, con las aportaciones de la propia Administración de acuerdo con lo previsto en esta Ley, debiendo respetarse el principio de asunción de riesgo por el concesionario”*.

El PCAP, por su parte, se refiere a la contraprestación del concesionario en la cláusula 5, que señala que *“consistirá en el derecho a prestar el servicio de transporte en los términos establecidos en el presente pliego, así como en el resto de la documentación contractual relativa al presente concurso, percibiendo las aportaciones y subvenciones que como consecuencia de la oferta realizada correspondan a la Administración, así como la recaudación por billeteaje y los rendimientos procedentes de la explotación de actividades complementarias que fueren autorizadas, respetándose en todo caso el principio de asunción de riesgo por el concesionario”*.

El sistema de retribución del concesionario no quedó fijado suficientemente en el PCAP, sino que se hacía depender de la oferta del futuro concesionario, de manera que las aportaciones y subvenciones que constituirían la retribución de este habrían de corresponderse con dicha oferta, dejando margen de discrecionalidad a los licitadores.

El PCAP permitía que el objeto del contrato fuera mejorado, pudiendo los licitadores presentar todas aquellas relacionadas con el objeto del contrato. Tales mejoras, por tanto, podrían tener repercusión en el presupuesto de la obra, de forma que la retribución del concesionario también podía quedar afectada por la cantidad y calidad de las mismas.

El objeto del contrato comprendía la redacción del proyecto, la ejecución de las obras y la explotación del servicio, cifrando el PEI en 100.314.674,81 € el importe estimativo de las obras, sin que en él ni en el informe de viabilidad se analizase la repercusión que tendrían todas estas actuaciones en la hacienda municipal ni su posible financiación¹².

¹² En relación con la financiación de la obra, el que fuera Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Parla entre junio de 1999 y noviembre de 2008 alega que en 2004 el Consorcio Parla Este, de forma paralela a la aprobación del anteproyecto de la obra por el Pleno del Ayuntamiento, acordó disponer de la cantidad de 42.070.000 €, como aportación directa a la financiación de la misma. Asimismo, señala que existía un compromiso por parte de la Comunidad de Madrid de ceder nueve unidades móviles, además de contemplarse en el anteproyecto de la revisión del PGOU la utilización de cargas urbanísticas para los sectores aún no desarrollados por los que discurriría y daría futuro servicio el tranvía. El alegante no ha aportado documento alguno que fundamente su argumento, por lo que no queda desvirtuado el párrafo del Anteproyecto de Informe sobre el que se alega. Este Tribunal de Cuentas ya disponía antes de alegaciones del primero de los acuerdos citados, en el que el Consorcio aprobó disponer de hasta un total de 42.070.847,30 € para financiar de manera directa o indirecta la implantación del servicio tranviario.

Procedimiento y forma de adjudicación¹³

El PCAP preveía que el contrato de concesión de obra pública se adjudicara por procedimiento abierto mediante concurso, motivando la celebración de este en el artículo 85 a) del TRLCAP, precepto que preveía el empleo del concurso en aquellos contratos cuyos proyectos o presupuestos no pudieran ser establecidos previamente por la Administración y debieran ser presentados por los licitadores. La causa invocada para acudir al concurso y que se fundamenta en el referido precepto, no se acreditó en el expediente, al no constar informe al respecto que motivara las dificultades para la elaboración del proyecto o el presupuesto y la necesidad de que fueran presentados por los licitadores. No obstante, de acuerdo con el artículo 235.1 del TRLCAP, debe tenerse en cuenta que las concesiones que se adjudicaran por procedimiento abierto o restringido debían hacerse en todo caso, mediante concurso, por lo que la actuación queda amparada por esta previsión.

Como se ha señalado, el PCAP añadía que la Administración consideraba que la definición de la prestación fijada en el contrato era susceptible de ser mejorada, siempre que se ajustase a las prescripciones, alcance y limitaciones establecidas y permitidas en el PPT y con la definición mínima exigida en el mismo, admitiendo la presentación por parte de cada empresario de una propuesta ajustada al anteproyecto “base” y una segunda propuesta con las mejoras justificadas que se considerasen oportunas como “variante”. De este modo, los requerimientos contenidos en el PPT se consideraban requisitos mínimos. El artículo 228.5 del TRLCAP permitía a los licitadores la presentación de las mejoras que estimasen convenientes, debiendo estas ajustarse a los términos que el PCAP autorizase.

Por su parte, el PPT, al que remitía el PCAP, señalaba que *“la propuesta presentada por cada licitador (...) se registrará por lo indicado por estas especificaciones técnicas, pudiéndose proponer cuantas mejoras al mismo se consideren oportunas”*. Este era el caso de los requisitos de calidad de los materiales, de los equipos y de las unidades de obra; los talleres y cocheras, y el trazado, al admitirse otros trazados y mejoras en la solución de la plataforma.

En consecuencia, el PCAP y el PPT dejaban discrecionalidad a los licitadores para la presentación de mejoras en sus ofertas y respecto del contenido de dichas mejoras. Así, en el apartado referido al planeamiento urbanístico y ordenación territorial, el PPT disponía que *“el proyecto constructivo de la línea del tranvía incluirá las soluciones de urbanización de las calles, avenidas y/o espacios por donde discurra”*, siendo los criterios a los que debía responder los siguientes: carril cerrado de doble vía en la mayor longitud posible de su recorrido, mantenimiento de la funcionalidad urbana, mantenimiento o mejora de las condiciones ambientales y minimización de las expropiaciones.

Igualmente, respecto de los talleres y cocheras, el esquema recogido en el proyecto de referencia era orientativo, no siendo obligatoria su adopción por el licitador, que podía presentar su propia propuesta debidamente justificada y documentada.

¹³ El hecho de que el procedimiento y la forma de adjudicación empleados en la tramitación del expediente fiscalizado estuvieran previstos en el TRLCAP y de que el PCAP hubiese sido informado favorablemente por los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, tal y como se manifiesta en las alegaciones del Presidente del CRTM y en las de quien fuera Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Parla entre junio de 1999 y noviembre de 2008, no desvirtúa lo puesto de manifiesto en este punto del Informe.

En cuanto al puesto de mantenimiento, el adjudicatario debía entregar para su aprobación la configuración detallada del puesto de control central, con indicación expresa de las marcas, modelos, características técnicas y cantidades de los equipos que se incluirían en el suministro.

Crterios de adjudicación¹⁴

El PCAP estableció como criterios de adjudicación los siguientes:

Grupo	Criterios	Nº subcriterios	Puntuación máxima
A	Oferta económica y plan económico financiero	3	25
B	Oferta técnica del proyecto y ejecución de obras	7	25
C	Oferta técnica de prestación del servicio	5	20
D	Oferta técnica del protocolo de seguridad y pruebas	2	10
E	Estabilidad y calidad en el empleo	2	20
Total		19	100

Estos criterios se desglosaron en diecinueve subcriterios, cada uno de ellos con su correspondiente puntuación máxima. El sistema de valoraciones previsto en el PCAP dejaba margen de apreciación de las ofertas, siendo así que, a excepción de en tres casos¹⁵, no se detalló la forma de valoración y puntuación de los diferentes subcriterios a efectos de que los licitadores pudieran preparar sus ofertas en coherencia con los requerimientos y las necesidades reales de la Administración, lo que hubiera permitido que las ofertas presentadas fueran más homogéneas, facilitando su comparación a efectos de comprobar cuál de ellas era la más ventajosa.

De los cien puntos que podían otorgarse a las ofertas, quince estaban relacionados directamente con el gasto que la concesión iba a suponer a la hacienda pública y cuarenta y dos con su objeto – obras y explotación–. Los restantes cuarenta y tres puntos respondían a otros conceptos de diversa índole.

En el criterio del grupo A –“*oferta económica y plan económico financiero*”–, se incluyó el subcriterio “*solidez del plan financiero*” (cinco puntos) para valorar que la estructura de financiación del proyecto se adecuaba a la “*firmeza y a los compromisos de financiación de las entidades financieras*”, incluyéndose otro subcriterio relacionado con el anterior denominado “*apoyo de entidades financieras*” (cinco puntos) para considerar “*el compromiso firme de participación de entidades financieras en la sociedad concesionaria*”. Para valorar el primero de estos subcriterios

¹⁴ El que fuera Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Parla entre junio de 1999 y noviembre de 2008 y el actual Presidente del CRTM alegan que los criterios de adjudicación previstos en el PCAP fueron informados favorablemente por los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, lo que no contradice el contenido de este punto del Informe.

¹⁵ Los referidos al “*menor valor del valor actualizado neto –VAN– de las aportaciones de la Administración durante la explotación*” (quince puntos), “*estabilidad de la plantilla de la empresa*” (diez puntos) y “*porcentaje de trabajadores con contrato indefinido respecto del total*” (diez puntos).

se indicaba que “*entre otros aspectos*” –sin especificar– se tendrían en consideración una serie de ratios, sin que se definiese exactamente la forma de calcularlos.

Entre los subcriterios en los que se desglosó el grupo B “*oferta técnica del proyecto y ejecución de las obras*”, que sumaba veinticinco puntos, estaba incluido uno relativo a la “*mayor aportación al presupuesto de publicidad del proyecto durante la fase de construcción y durante la explotación*” (tres puntos), el cual, por su objeto –al referirse a un aspecto de comunicación y promoción y no a las características técnicas del proyecto y de la ejecución de la obra–, no tenía encaje como criterio propiamente técnico.

En el criterio del grupo C –“*oferta técnica de prestación del servicio*”–, que totalizaba veinte puntos, no figuraba subcriterio específico sobre la programación del servicio (frecuencia de paso, horarios). En este grupo se incluyó el subcriterio “*experiencia en operaciones ferroviarias*” (diez puntos), que no debió considerarse en la fase de adjudicación del contrato por referirse a un requisito de solvencia técnica de las empresas regulado en el artículo 19 del TRLCAP y que, como tal, debía valorarse en la fase previa de admisión de los licitadores con el fin de evaluar su aptitud. Precisamente, entre los medios exigidos en el PCAP para que los licitadores justificaran su solvencia técnica, se requería la presentación de una relación acreditativa de experiencia en obras y servicios de naturaleza análoga, entre otras, ferroviarias. Por tanto, la ejecución del contrato por empresas capacitadas y con experiencia debía quedar suficientemente garantizada con la acreditación de la solvencia técnica ajustada a las obras y servicios requeridos, sin que procediera su previsión, además, como un criterio de adjudicación.

Igual ocurre con el criterio “*estabilidad y calidad en el empleo*” (diez puntos), que los artículos 17 letra d), 18 letra c) y 19 letra d) del TRLCAP, preveían como un requisito de solvencia técnica y, por tanto, de selección de contratistas. La inclusión de aspectos sociales en la fase de adjudicación únicamente hubiera sido oportuna cuando guardara relación con la prestación demandada y no con una mejor solvencia, extremo que no se ha apreciado en este contrato.

Siendo así que en el PCAP las retribuciones al concesionario por el coste de las inversiones y las correspondientes por la explotación del servicio quedaban separadas, la inclusión de subcriterios diferenciados conforme a estos conceptos hubiera hecho más precisa la valoración de las ofertas, en lugar de tener que evaluarse consideradas en su conjunto como se estableció en el PCAP.

No se incluyó ningún criterio para puntuar específicamente la *tarifa técnica*¹⁶, siendo este uno de los datos esenciales solicitados en la oferta económica. Junto con el valor de la tarifa técnica cada licitador debía proponer, según el articulado del PCAP, un factor de actualización, dato que, sin embargo, no se incorporaba en el modelo de la oferta económica. Los cuatro licitadores ofertaron valores de tarifas técnicas ajustándose al modelo, tres de ellos sin indicar factor de actualización, y solo el que resultó adjudicatario incluyó un factor de actualización, añadiéndolo a lo previsto en el modelo de proposición.

¹⁶ La tarifa técnica es el precio que el licitador propone percibir por tren-km (años 1 a 5 de la concesión) o por cada viajero (años 6 en adelante).

II.1.2.2. Licitación y recepción de ofertas

Por Resolución de la Gerencia del CRTM de 14 de febrero de 2005 se hizo público el concurso para la adjudicación del contrato de concesión de obra pública, antes de que se aprobase definitivamente el que fuera considerado el anteproyecto de las obras por el Ayuntamiento de Parla (18 de marzo de 2005).

La convocatoria de la licitación se anunció en el BOCM, en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) y en el BOE, el 23 de febrero, el 1 y el 8 de marzo de 2005, respectivamente, disponiendo los licitadores de 52 días naturales para la presentación de ofertas, el plazo mínimo establecido en el artículo 231.3.g) del TRLCAP.

Expuestos el anteproyecto, los pliegos y demás documentación complementaria, dos interesados en participar en la licitación solicitaron al CRTM, a finales de marzo, que ampliase el plazo en tres o cuatro semanas más, al estimar que el inicialmente concedido no era suficiente para poder preparar las ofertas, dado el volumen de documentación a presentar y *el elevado nivel de inconsistencias en la documentación objeto de licitación*, solicitándose, asimismo, aclaraciones técnicas en relación con ciertas lagunas y *contradicciones* del anteproyecto, del PCAP, del PPT y del plan de viabilidad. En relación con la parte financiera, también se solicitaron aclaraciones, relativas principalmente a la forma de retribución del concesionario y al contenido del plan económico-financiero que debía aportarse.

El 11 de abril se comunicaron las aclaraciones a las consultas planteadas, a tres días de la finalización del plazo de presentación de ofertas. En relación con la solicitud de prórroga, esta fue desestimada por la Gerencia del CRTM, señalando al respecto que *no se aprecian razones de entidad suficientes para acceder a su petición, por lo que, habida cuenta del interés público en la más pronta inauguración de la citada infraestructura [el tranvía], se mantienen todos los plazos actualmente establecidos*.

Se presentaron a la licitación cuatro grupos de empresa, tres con ofertas “*base*” y “*variante*” y uno sólo con oferta “*base*”, siendo admitidas todas ellas.

II.1.2.3. Valoración de las ofertas, selección del adjudicatario y características del proyecto adjudicado

Las diferentes ofertas fueron analizadas y valoradas tanto por el Ayuntamiento como por el CRTM, emitiendo sus informes el 9 y 13 de mayo de 2005, respectivamente, sin que se hayan podido comprobar los datos de las ofertas contenidos en los mismos al no disponer el CRTM de la documentación relativa a las ofertas que no fueron seleccionadas¹⁷.

¹⁷ De acuerdo con el artículo 87.4 del RGLCAP, una vez adjudicado el contrato, la documentación que acompaña a las proposiciones queda a disposición de los interesados, sin que tenga que ser, por tanto, conservada por el órgano de contratación.

El informe técnico municipal¹⁸ puntuó las ofertas presentadas, en sus modalidades “base” y “variante”. Sin embargo, dichas puntuaciones no se motivaron suficientemente, al ir precedidas de una serie de consideraciones comunes -en algunos casos, meramente descriptivas-, en las que no se precisaba si se referían a uno u otro tipo de oferta.

Además, en tres criterios de adjudicación -“oferta económica y plan económico financiero”, “oferta técnica del proyecto y ejecución de obras” y “oferta técnica de prestación del servicio”-, el informe analizó tres de las cuatro ofertas presentadas, sin que ese análisis comprendiera cada uno de los subcriterios en los que estaban desglosados. Respecto de los otros dos criterios de adjudicación, el informe incluía únicamente un cuadro de puntuaciones carente de motivación.

El informe propuso la adjudicación a la oferta variante presentada por el grupo de empresas que posteriormente resultó adjudicatario, por tratarse de la oferta que mayor puntuación había obtenido, apreciando especialmente los siguientes extremos:

- La participación de una entidad bancaria como socio de la sociedad concesionaria cuando las demás sólo aportaban el compromiso firme de financiación el proyecto.
- La mejor programación de obras y puesta en marcha del servicio, aun cuando no se motivó esta valoración.
- La introducción de mejoras urbanísticas con reurbanización completa, cuyas adecuaciones afectaban a más 70.000 m² de urbanización y planteaba la ejecución de 10.000 m² de aparcamientos disuasorios. No todas estas actuaciones se encontraban directamente vinculadas al objeto del contrato y a los criterios de adjudicación previstos en el PCAP.

El informe técnico de valoración del CRTM, por su parte, otorgó una única puntuación por licitador en los casos en los que se presentaron oferta “base” y oferta “variante”. En él se indicaba que todas las ofertas se sujetaban estrictamente a las condiciones establecidas en el PPT y contenía distintas valoraciones sobre cada una de las ofertas, atendiendo a los criterios de adjudicación previstos en el PCAP, aun cuando su contenido era, respecto a algunos extremos, general, no fundamentándose suficientemente las puntuaciones otorgadas.

Así, en relación con algunos subcriterios -“oferta económica y plan económico financiero” y “solidez del plan financiero”- se emplearon expresiones genéricas -indicándose algunas ratios que se tendrían en cuenta para valorar el plan aunque sin definir exactamente la forma de determinarlas-; respecto de otros -“calidad de las soluciones técnicas y procedimientos constructivos”-, el informe reconocía dificultades comparativas de las ofertas y apuntaba ciertos aspectos ofrecidos por los licitadores.

¹⁸ El que fuera Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Parla entre junio de 1999 y noviembre de 2008 alega que el informe municipal era únicamente una propuesta sin validez jurídica. Esta consideración no desvirtúa lo puesto de manifiesto en el Informe siendo así que, aun cuando el Ayuntamiento efectivamente no tenía la condición de órgano de contratación, la propuesta de adjudicación formulada por esta Entidad fue conocida y tomada en consideración por el CRTM a efectos de adjudicar el contrato; de hecho, este asume expresamente algunas de las consideraciones del informe municipal, como se recoge en el Subepígrafe del Informe.

Por lo que se refiere al subcriterio “*plan de seguridad y salud de las obras*”, no se especificaban los extremos a tener en cuenta en su valoración y se evaluaron todas las ofertas presentadas, incluida una que no había acompañado dicho plan.

El PCAP, para fijar la aportación por inversión, se refería a cantidades fijas. Uno de los licitadores solicitó aclaración a este respecto, indicándosele que “*la cantidad será fija durante toda la concesión independientemente de los acuerdos que el concesionario adopte en cuanto al periodo de financiación*”. Así, dos de los licitadores ofertaron una cantidad fija para cada uno de los años; otro ofreció una cuantía inicial fija, actualizable anualmente a un tipo inferior (1%) al señalado en el PCAP como referencia (2,5% anual); y el que resultó adjudicatario presentó un calendario para la aportación por inversión con cantidades distintas y no constantes para cada uno de los años.

En cuanto al subcriterio “*valor del VAN de las aportaciones de la Administración durante la explotación*”, se reajustaron los valores presentados por un licitador, al haberse observado errores en su cálculo. En el informe municipal se advirtió que se habían cometido dos errores, mientras que en el del CRTM se recoge uno de ellos, lo que dio como resultado que en cada informe se valorase un VAN ajustado distinto para la misma oferta, manifestándose en los informes de valoración: “*se intuye que el cálculo realizado por [...] debe ser un error y han calculado algún valor a partir de ese error*”, “*se ha realizado una simulación para el cálculo del VAN, determinando que podría suponerse, solventadas las disconformidades expuestas*” o “*una posible valoración sería suponer este VAN [...]*”.

En el desarrollo de esta fiscalización, se recalcularon por este Tribunal de Cuentas las puntuaciones otorgadas a este subcriterio y se observó que en ambos informes se otorgaron puntuaciones diferentes y no ajustadas al sistema objetivo regulado en el PCAP, aunque las diferencias no fueron determinantes respecto de la puntuación final, dada la diferencia de puntos entre la oferta seleccionada respecto de la siguiente.

El licitador al que el informe de valoración del CRTM concedió la mayor puntuación fue el mismo que el señalado en el informe municipal en su solución “*variante*”, indicando el informe del CRTM que el Ayuntamiento de Parla había planteado la conveniencia de adjudicar a esta opción, al ofrecer una serie de mejoras cualitativas y cuantitativas para el municipio de Parla, tanto desde el punto de vista urbanístico como del medio ambiente.

Como se ha indicado, el PCAP preveía que la prestación fijada en el contrato era susceptible de ser mejorada mediante la presentación de la correspondiente oferta, siempre que las mejoras se ajustasen a las prescripciones, alcance y limitaciones establecidas en el PPT y con la definición mínima exigida en el mismo.

El PPT, por su parte, establecía que las obras debían ser definidas por los diseños de proyecto y por las condiciones técnicas que el adjudicatario incluyera en el mismo, no siendo objeto del PPT concretar todos los detalles o particularidades constructivas requeridas para la ejecución de las obras. Incluso, se preveía que sería responsabilidad del adjudicatario la elaboración de los diseños complementarios de detalle, no incluidos en el anteproyecto constructivo, que fueran necesarios para la correcta realización de las obras.

En este contexto, debería haberse especificado en los informes de valoración de las ofertas cuál de las presentadas definía mejor las condiciones técnicas de la obra, así como la prestación del servicio, circunstancia que no se llevó a cabo suficientemente en los informes técnicos emitidos, al

ser, respecto de determinados aspectos, descriptivos y parcos en valoraciones que justificaran adecuadamente la idoneidad de las ofertas y expusiesen las razones por las que la empresa seleccionada contribuía a incrementar la calidad de las prestaciones mínimas previstas en el PPT.

La mesa de contratación acordó elevar al órgano de contratación la propuesta de adjudicación en favor de la oferta sugerida por el informe técnico de valoración, en su opción variante, presentada por un grupo de empresas formado por cuatro sociedades.

El contrato fue adjudicado, por el órgano de contratación del CRTM, a dicho grupo de empresas, el 24 de mayo de 2005, por un presupuesto de la inversión de 93.545.800 € y unas tarifas unitarias de 8 €/km-tren y de 0,90 € viajero.

Las características técnicas adicionales presentadas por el adjudicatario en la *solución variante* fueron las siguientes:

- a) Respecto de la solución prevista en el anteproyecto, se reducía la longitud de la línea a 8.467,7 m. y se mejoraba el trazado eliminando una parada, reduciendo el número de curvas y ampliando el radio de las existentes, incrementándose la velocidad media y el confort de pasajeros y residentes. Se reducían y mejoraban las intersecciones semafóricas y se aumentaba la seguridad de los peatones con paradas en andén lateral y con elementos separadores de la plataforma del tranvía para restringir cruces de peatones a zonas específicas.
- b) Se ofertaron 8 unidades móviles y otra de reserva -2 más que las consideradas inicialmente- que cumplirían con los parámetros de capacidad y comodidad exigibles (piso bajo integral, espacio para sillas de ruedas, pavimento antideslizante, señalización interior de proximidad de parada, asientos reservados para personas con movilidad reducida, etc.).
- c) Se presentaron nuevas soluciones urbanísticas y medioambientales en la traza no previstas en el anteproyecto, tales como:
 - La adecuación urbanística de la totalidad de las calles por las que discurrirá el tranvía, con renovación total de las aceras, ajardinamientos y pavimentos.
 - La creación de un pasillo continuo bajo cubierta de interconexión entre el edificio de la estación de Renfe y el intercambiador.
 - La creación una zona peatonal con nuevo arbolado y mobiliario urbano entre los bulevares Norte y Sur, con traslado de la fuente de la plaza de San Juan con adecuación de la zona de la plaza de la Iglesia y del resto de la calle Real.
 - Creación de 10.000 m² de nuevos aparcamientos en superficie.
 - Los pasos inferiores bajo la carretera M-408 se presupuestaron con dimensiones capaces de admitir el posible futuro desdoblamiento de la carretera, solución propuesta, a título meramente informativo, sin formar parte de la oferta económica.
 - La protección del arbolado en bulevar Sur con trazado por calle Real.

- Como medidas antivibración y antirruído, sistema de carril embutido sobre losa "in situ" en toda la traza, prolongación de la manta elastomérica a la totalidad de la calle Real y construcción de un terraplén en proximidad al trazado del tren de cercanías en el PAU 7.

II.1.2.4. Formalización del contrato de concesión de obra pública

El 22 de agosto de 2005 se formalizó el contrato de concesión de obra pública para la construcción, mantenimiento y explotación de la línea 1 del tranvía de Parla entre el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Parla, el Director Gerente del CRTM y los representantes de la empresa concesionaria, siendo las principales condiciones de este contrato las siguientes:

- *Constitución de la sociedad concesionaria:* El grupo de empresas adjudicatarias constituyeron la sociedad mercantil para llevar a cabo la concesión en los términos del PCAP.
- *Constitución de la fianza definitiva:* La sociedad concesionaria constituyó la fianza definitiva por importe de 4.340.525,12 €.
- *Objeto:* Concesión administrativa a la sociedad para la construcción, mantenimiento y explotación de la línea 1 del tranvía, incluyéndose como prestaciones anejas la redacción del proyecto de construcción y la adquisición del material móvil.
- *Plazo de realización de las obras:* El fin de las obras de fase I en un máximo de 16 meses desde la fecha del acta de comprobación de replanteo. El fin de las obras de la fase II en un máximo 7 meses desde la fecha del fin de las obras de la fase I.
- *Entrada en servicio:* La fase I debería estar en pleno funcionamiento para los usuarios el 1 de marzo de 2007 y la fase II el 1 de agosto de 2007.
- *Sistema de retribución del concesionario:* El contemplado en la cláusula 38 del PCAP y los términos de la oferta, sin que la retribución por tren-km pueda extenderse bajo ninguna circunstancia más allá del 30 de junio de 2012¹⁹.
- *Inversión total:* 93.545.800 €, de los que 74.951.800 €²⁰ corresponden a inversión en infraestructura, superestructura y otros; y 18.594.000 € a inversión en material móvil, con una subvención total inicial (valor año 2005) de 34.148.629 €.

¹⁹ El contrato se remite a las condiciones previstas en el PCAP y a los términos de la oferta, sin detallar el sistema retributivo del concesionario.

²⁰ El que fuera Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Parla entre junio de 1999 y noviembre de 2008 alega que el presupuesto correspondiente a infraestructura, superestructura y otros ascendió a 74.731.800,01 € y entiende que la cifra que figura en el Anteproyecto por este concepto se corresponde con algún error de transcripción del CRTM, para lo que remite copia de una memoria de la "solución variante", que carece de firma. Entre la documentación disponible en el curso de la fiscalización, figura la oferta económica presentada en la licitación que resultó seleccionada, firmada por las empresas proponentes, correspondiéndose su importe con el que se señala en el Anteproyecto de Informe alegado. Igual cuantía consta en el contrato formalizado.

- *Unidades móviles:* Consta en el contrato que Madrid Infraestructuras del Transporte (MINTRA) –entidad pública empresarial de la Comunidad de Madrid²¹–, aportaba un compromiso de venta de nueve unidades móviles a la concesionaria a razón de 2.066.000 €/unidad (IVA excluido) que se adjuntaba como anexo al mismo, aun cuando este documento no estaba suscrito por MINTRA. Igualmente, la sociedad concesionaria se comprometía a adquirir de MINTRA la partida correspondiente al 5% de repuestos al precio de 103.000 €/unidad (IVA excluido). Posteriormente, el 31 de enero de 2007, la concesionaria se subrogó en la posición que mantenía MINTRA con el fabricante de las unidades móviles.
- *Duración de la concesión:* Cuarenta años a contar desde el día siguiente al de la firma del contrato, es decir, hasta el 22 de agosto de 2045.

II.1.3. Ejecución de las obras

Como se ha indicado, entre las prestaciones objeto del contrato de concesión de obra pública del tranvía de Parla se encontraba la redacción del proyecto de construcción.

De acuerdo con la cláusula 22 del PCAP, el proyecto de construcción de las obras presentado por el concesionario debía ser aprobado por las Administraciones intervinientes, el Ayuntamiento de Parla y el CRTM.

Ni el PCAP ni el PPT del contrato de concesión determinaban un plazo fijo para la presentación del proyecto constructivo del tranvía de Parla, como requería el art. 230.1.j) del TRLCAP, sino que esto se dejaba a criterio del concesionario, que debía entregarlo conforme a las fases y dentro de los plazos por él ofertados.

Conforme a lo convenido en el contrato, y como se ha señalado, las obras habían de realizarse en dos fases. La primera, en un plazo máximo de dieciséis meses, desde la fecha del acta de comprobación de replanteo y, la segunda, en un máximo siete meses desde la fecha del fin de la obra de la primera fase.

II.1.3.1. Desarrollo de la ejecución

II.1.3.1.a) Fase I

– Proyecto constructivo de la fase I

El 2 de septiembre de 2005, el CRTM recibió de la sociedad concesionaria el proyecto constructivo referido a la fase I para su supervisión y, en su caso, aprobación en el plazo de treinta días por las Administraciones intervinientes, de acuerdo con lo dispuesto en la cláusula 22 del PCAP.

Examinado el proyecto, se emitió un informe técnico por el CRTM el 20 de septiembre de 2005, en el que se relacionaban una serie de extremos que debían ser corregidos o definidos con más

²¹ Extinguida mediante Ley 4/2011, de 28 de julio.

detalle para que pudiera ser aprobado definitivamente el proyecto. No obstante, y ante la necesidad manifestada por el Ayuntamiento de Parla de comenzar a la mayor brevedad las obras, se proponía su aprobación, emplazando a la concesionaria para que solventara las deficiencias sin que ello supusiera variación del plazo de ejecución.

En concreto, se indicaban como puntos del proyecto constructivo de la fase I que no se correspondían con la oferta adjudicada, los siguientes:

- No figuraban los tramos 7 y 8. Según el informe, el concesionario había solicitado al Ayuntamiento de Parla que se incorporaran estos tramos al proyecto de la fase II, quien lo aceptaba y lo trasladaba al CRTM, como órgano de contratación, para su aprobación²².
- No contenía la documentación correspondiente a las partidas destinadas a mejoras urbanísticas recogidas en la oferta variante –adecuaciones urbanísticas en distintos puntos de la traza y aparcamientos–. Este aspecto resultaba relevante ya que, según el informe técnico del Ayuntamiento, las mejoras urbanísticas debían ser especialmente consideradas para la selección de este concesionario²³.

Igualmente el informe relacionaba diversos aspectos contenidos en la oferta que no se encontraban definidos en el proyecto presentado, siendo algunos de ellos significativos al ser precisamente los propuestos como mejoras y que habían fundamentado la adjudicación de la oferta en su opción “*variante*”; a saber:

- Remodelación del entorno de la estación de cercanías para mejorar la interconexión modal.
- Integración urbanística de la traza del tranvía en una de las calles del Municipio.
- Integración urbanística del resto de la traza, con el objetivo de remodelar y adaptar el entorno al nuevo modo de transporte.
- Definición de la arquitectura e imagen de las paradas.

Dada la indefinición de estos extremos, el informe del CRTM proponía que se realizara un estudio detallado, para lo que se mantendrían reuniones de coordinación periódicas entre la concesionaria, el Ayuntamiento de Parla, el CRTM y la dirección facultativa. Asimismo, en el citado informe se incluían diversos aspectos sobre modificaciones del trazado, algunos de los cuales no eran aceptados o debían ser corregidos.

Un informe técnico del Ayuntamiento (de 30 de septiembre de 2005) también recogía una serie de aspectos que debían ser revisados o definidos más en detalle por la concesionaria. No obstante, manifestaba que no existían inconvenientes para su aprobación “*ante la necesidad de empezar las*

²² Este cambio se fundamentaba en que los tramos 7 y 8 discurrían por zona de campo aún pendiente de urbanizar, coincidente con el principio y final de línea, en espera de la ejecución urbanística correspondiente, por lo que su ejecución y puesta en explotación supondría la marcha en vacío en una parte de su recorrido.

²³ Respecto de la alegación de quien fuera Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Parla entre junio de 1999 y noviembre de 2008 relativa a que el informe municipal carecía de validez jurídica, véase nota al pie de página nº 18.

obras con la mayor brevedad, debido a la urgencia en que el sistema de transporte pueda comenzar su funcionamiento según el programa establecido, [...] emplazando a la concesionaria a tomar las medidas oportunas para solventar diligentemente los puntos indicados, sin que ello suponga ninguna variación en el plazo de ejecución ni en el presupuesto ajustado que se define en este documento”.

A la vista de los informes emitidos, el Pleno del Ayuntamiento de Parla, en sesión de 11 de octubre de 2005, aprobó el proyecto técnico de la fase I, exigiendo al constructor diligencia para cumplir las observaciones de los informes, a fin de que se atendiera el plazo de ejecución. De acuerdo con la oferta variante adjudicada, el presupuesto máximo de ejecución material de la obra civil de la fase I ascendía a la siguiente cuantía:

	<i>En €</i>
Fase I (sin los tramos 7 y 8):	36.680.457
Mejoras urbanísticas:	4.282.372
TOTAL	40.962.829

El CRTM, por su parte, no adoptó acuerdo de aprobación del proyecto constructivo de la fase I. Esta Entidad entendió que no le correspondía proceder a dicha aprobación al ser el Ayuntamiento de Parla, de acuerdo con el PCAP, la entidad titular de las infraestructuras, de las obras e instalaciones asociadas, del material móvil y del resto de los elementos necesarios para la puesta en servicio del sistema de transporte, no atendiendo, por tanto, a lo previsto en la cláusula 22 del PCAP, que requería la aprobación por ambas Administraciones intervinientes²⁴.

- Construcción de la fase I

El 28 de septiembre de 2005, antes de que se aprobara por el Pleno del Ayuntamiento de Parla el proyecto constructivo, se procedió a la firma del acta de comprobación de replanteo de la fase I de la Línea 1 del tranvía, en la que se autorizó el inicio de las obras con las siguientes precisiones:

- El proyecto preveía una mayor ocupación para la zona de cocheras que la establecida en el concurso. En el acta se concedía un plazo de dos meses para llevar a cabo las gestiones para disponer del suelo necesario para la construcción de las cocheras.
- Se precisaba el derribo de una nave industrial ubicada en los terrenos cuya permuta había sido acordada por el Ayuntamiento el 21 de junio de 2005.

²⁴ El Presidente del CRTM alega que la razón de la falta de aprobación del proyecto constructivo se debió a que la entidad había propuesto la realización de un estudio detallado y la corrección de algunos aspectos como las modificaciones del trazado. Esta alegación no desvirtúa lo indicado en el Informe, puesto que, una vez subsanadas tales deficiencias, el CRTM pudo haber aprobado el proyecto con arreglo a lo dispuesto en el PCAP.

- Se requería el derribo de un bloque de viviendas situado en una zona por la que discurriría el tranvía.
- La definición del proyecto en la zona de la estación de cercanías quedaba condicionada a los acuerdos que se suscribieran con RENFE y ADIF.

Estas salvedades fueron abordándose a lo largo de la ejecución del contrato, dando lugar algunas de ellas a modificaciones del proyecto, con el consiguiente incremento del coste inicial, cuyo contenido, alcance y repercusión se analizan en el Epígrafe II.1.4. de este Informe.

En la referida acta se advertía asimismo que, aun cuando el proyecto aprobado contemplaba el paso inferior del tranvía bajo la carretera M-408 en el entorno de la plaza de toros, la oferta variante recogía –aunque no ofertaba– también la posibilidad de deprimir la M-408, solución que las Administraciones estimaban favorable, habiendo solicitado la concesionaria la viabilidad técnica por parte de la Dirección General de Carreteras de la Comunidad de Madrid.

Las obras correspondientes a la fase I de la línea 1 del tranvía debían finalizarse el 28 de enero de 2007. Mediante escrito de 30 de marzo de 2007 la concesionaria comunicó al CRTM que habían concluido las obras correspondientes a la fase I, con el consiguiente retraso que ello representaba respecto de la fecha prevista, emitiéndose el certificado de final de obra por la dirección de las obras el 4 de mayo. En este certificado se puso de manifiesto que los trabajos podían ser recibidos por la Administración, al no constatarse en las inspecciones de calidad realizadas durante las obras defectos constructivos que impidieran la explotación del tranvía, recogiendo en un anexo adjunto una relación de incidencias y remates que debían ser solventados, y que afectaban a las cocheras y a la plataforma así como al sistema de calidad de ambas.

El acta de comprobación de ejecución de las obras, en la que se declaraba la conformidad con las obras ejecutadas, se firmó el 1 de junio de 2007. En esta acta se hacía mención a otro informe final elaborado por la asistencia técnica –no facilitado a este Tribunal de Cuentas–, donde igualmente se relacionaban una serie de defectos cuya subsanación debía llevarse a efecto en el plazo de dos meses.

La autorización por parte del Ayuntamiento de Parla y del CRTM para la puesta en servicio de esta fase se efectuó el 5 de junio de 2007, sin que se tenga constancia de si fueron subsanados los defectos identificados en los informes técnicos.

II.1.3.1.b) Fase II

- Proyecto constructivo Fase II

Con fecha 4 de mayo de 2007 la empresa concesionaria presentó el proyecto de ejecución para la construcción, mantenimiento y explotación de la fase II de la línea 1 del tranvía.

Analizada la documentación por el Ayuntamiento de Parla y por el CRTM, y a la vista del informe de revisión elaborado por la asistencia técnica contratada por este último, los representantes de ambas entidades, mediante escrito conjunto de 10 de mayo, informaron favorablemente dicho proyecto para su aprobación, única y exclusivamente desde el punto de vista técnico, haciendo constar que deberían incorporarse al proyecto las indicaciones contenidas en el citado informe. En ese mismo

escrito se advertía sobre la absoluta disconformidad de ambas entidades respecto al presupuesto, de manera que requerían a la empresa concesionaria para que lo rectificara.

No se ha facilitado información a este Tribunal de Cuentas sobre el importe de este presupuesto, así como sobre si se subsanaron los errores detectados y si finalmente se dio la correspondiente conformidad al presupuesto presentado. No se ha acreditado que el Ayuntamiento y el CRTM aprobaran formalmente el proyecto de esta fase II.

- **Construcción Fase II**

La fase II de la Línea 1 del tranvía se llevó a cabo, a su vez, en otras dos etapas –fases IIa y IIb–, que no estaban previstas inicialmente, sin que se conozcan las razones que justificaron dicha segregación, ni si fue aprobada por el Ayuntamiento de Parla y por el CRTM.

Previo al comienzo de estas obras no se emitió acta de comprobación de replanteo, como requieren los artículos 142 del TRLCAP y 139 y 140 del RGLCAP. Únicamente se dispone de dos escritos de la Concejalía de Planificación Urbanística, Desarrollo Industrial y Desarrollo Local del Ayuntamiento de Parla en los que se alude al inicio de las mismas. En el primero de ellos, de 31 de mayo de 2006, se advertía a la sociedad concesionaria que habían comenzado las labores de excavación y terraplanado en la traza que afectaban a la fase II, cuando aún no se había aprobado el proyecto. En el segundo, de 12 de junio de 2006, antes de que se hubiese presentado el proyecto (4 de mayo de 2007), se le informaba de la inexistencia de inconvenientes para el inicio de las obras de esta fase.

El certificado de final de la fase IIa) se emitió por la dirección de las obras el 28 de agosto de 2007. En un anexo adjunto se recogía una relación de incidencias no subsanadas, disconformidades con el sistema de calidad, así como una lista de remates y trabajos por terminar, si bien al no considerarse defectos constructivos que impidieran la explotación del tranvía, se puso de manifiesto que los trabajos podían ser recibidos por la Administración.

El 5 de septiembre de 2007 se firmó el acta de comprobación de ejecución de las obras relativas a esta fase IIa), en la que se declaraba la conformidad con las obras realizadas, aunque se remitía a un informe final sobre la puesta en marcha del tranvía en su fase IIa), concediéndose un plazo de dos meses para la subsanación de una serie de defectos que, como figura en el acta, fueron advertidos por la asistencia técnica en su informe, que no ha sido facilitado a este Tribunal de Cuentas.

La autorización por parte del Ayuntamiento de Parla y del CRTM para la puesta en servicio de esta fase IIa) se efectuó el 8 de septiembre de 2007, sin que se hubieran solventado todas las incidencias detectadas según se desprende de dos escritos de 5 de noviembre y 5 de diciembre de 2007, remitidos por los técnicos municipales a la empresa concesionaria. No consta a este Tribunal de Cuentas, no obstante haberse solicitado esta información, si finalmente se resolvieron estas incidencias, y si, en su caso, se impusieron al contratista las sanciones previstas en el PCAP.

Respecto de la fase IIb, el certificado de final de obra se emitió por la dirección de las obras el 12 de mayo de 2008, poniendo de manifiesto que los trabajos podían ser recibidos por la Administración, aunque en un anexo adjunto se relacionaban una serie de remates y trabajos por terminar. El 13 de mayo de 2008 se firmó el acta de comprobación de ejecución de estas obras, en la que igualmente se hacía referencia a los defectos detectados por la asistencia técnica del CRTM,

concediendo un mes para su subsanación y concluía que la calidad del servicio no era la adecuada mientras el sistema de información al viajero no se encontrase totalmente operativo.

La autorización por parte del Ayuntamiento de Parla y del CRTM para la puesta en servicio de esta fase IIb) se efectuó el 21 de mayo de 2008, sin que se disponga de la documentación acreditativa de la subsanación de las deficiencias observadas por la asistencia técnica.

La finalización de las obras se produjo con un retraso de cinco meses respecto de la fecha prevista.

El trazado final del tranvía de Parla se ajustó a lo señalado en el proyecto adjudicado, sin que entrara en funcionamiento la parada Parla-Norte por no haberse iniciado la construcción de la prevista estación ferroviaria de cercanías.

El tranvía circula por una plataforma reservada de siete metros de ancho para ambas direcciones, con preferencia en los cuarenta cruces semafóricos. El servicio en los dos sentidos es idéntico, discurriendo a una velocidad comercial media de 19 km/h y con una frecuencia de paso a las horas punta de alrededor de siete minutos.

II.1.3.2. Inspección y vigilancia de las obras

El 15 de diciembre de 2005 el CRTM contrató, por un importe de 1.155.666 €, IVA incluido (996.263,79 €, IVA excluido), una asistencia técnica para la *“inspección, vigilancia y trabajos de coordinación en materia de seguridad y salud, de las obras de construcción de la línea 1 del tranvía de Parla”*, dos meses después de que se aprobase el proyecto técnico de la fase I.

A la licitación de este contrato se presentaron 23 ofertas, de las cuales 18 fueron admitidas. Las ofertas fueron analizadas en el correspondiente informe atendiendo a los criterios de adjudicación. No consta que las valoraciones de las ofertas estuvieran suficientemente motivadas respecto de algunos extremos. Así, en ocasiones –como ocurría con los criterios *“sistemática y programación de la actuación a desarrollar”* y *“memoria de la oferta”*–, el informe señalaba, simplemente por referencia, si las ofertas desarrollaban lo indicado en el pliego o presentaban mejoras –sin especificar en qué consistían y su alcance–. En relación con el criterio *“grado de compromiso de colaboración con la dirección de los trabajos para la elaboración y redacción de las mejoras y modificados al proyecto que resultasen necesarias durante la obra”*, al no detallar el PCAP el alcance de esta colaboración, todas las ofertas, por el hecho de asumir ese compromiso, obtuvieron la máxima puntuación (20 puntos). La inclusión de este último criterio podía no resultar muy procedente toda vez que en un contrato de vigilancia y control en apoyo del órgano de contratación la entidad vigilante debe guardar la necesaria distancia con el ejecutor de la obra, que es el supervisado.

De acuerdo con lo dispuesto en el PPT, el contratista adjudicatario de esta asistencia técnica debía llevar a cabo una serie de estudios que se realizarían con carácter previo a la ejecución de las obras, durante el desarrollo de las mismas y en su fase final.

En la fase inicial, el contratista debía efectuar un análisis del proyecto de construcción, comprobando que contenía la definición completa de las obras a construir, su adecuación a lo especificado en el PPT, así como la necesidad de posibles obras no comprendidas en el mismo. Basándose en la información obtenida del concesionario, el consultor debía redactar unas

conclusiones, que contemplarían, al menos, la posibilidad de cumplimiento de los objetivos del proyecto, la necesidad de actuaciones complementarias y la propuesta de decisiones.

Como se ha señalado, cuando se formalizó este contrato, en diciembre de 2005, el proyecto constructivo referido a la fase I ya se había presentado por la sociedad concesionaria ante el CRTM para su supervisión y aprobación –2 de septiembre de 2005– y había sido aprobado por el Ayuntamiento de Parla –21 de octubre de 2005–, por lo que la realización del análisis por la empresa supervisora de un proyecto ya aprobado, carecía de la efectividad precisa, lo que refleja una planificación inadecuada en este punto. De hecho, según la documentación facilitada por el CRTM, no consta se emitiera por la asistencia informe a este respecto.

En relación con esta fase inicial, el CRTM ha facilitado el “*informe de revisión del proyecto de construcción y explotación de la línea 1 del tranvía de Parla fase II*”, de mayo de 2007, en el que se indicaban una serie de deficiencias que, como se señala en el Subepígrafe II.1.3.1.b, no consta fueran subsanadas por la empresa concesionaria.

Durante la fase de la construcción, el contratista había de hacer un seguimiento de la obra ejecutada y, como trabajos complementarios, la revisión y control de la documentación que se fuese generando, incluidas las modificaciones que se produjesen durante el desarrollo de la obra, y la emisión de informes de control. Entre las funciones de la asistencia contratada por el CRTM se encontraba el control y la supervisión de los proyectos modificados que pudieran redactarse durante la ejecución de la obra, por lo que a través del ejercicio de la actuación supervisora que a aquella le correspondía, se podía tomar conocimiento de dichas modificaciones.

Se han recibido en este Tribunal de Cuentas, en el trámite de alegaciones, seis informes elaborados por la asistencia técnica en los que se describen las actividades realizadas, en el correspondiente mes al que cada uno se refiere, en la ejecución de las obras de construcción de la línea tranviaria y se hace un seguimiento, entre otros extremos, del plan de seguridad y salud, del personal, de las subcontrataciones, del programa de trabajo así como del presupuesto y la planificación. Algunos de esos informes incluyen un cuadro resumen de los incrementos presupuestarios producidos hasta la fecha y que constituían modificaciones del proyecto inicial²⁵.

En la fase final de la obra, el contratista adjudicatario de la asistencia, además de redactar una serie de informes finales, había de realizar pruebas de carga y de funcionamiento de las instalaciones y del tranvía con el fin de preparar el expediente para la recepción de las obras.

En relación con esta fase final, se dispone de dos informes. En uno de ellos denominado “*Informe final sobre la puesta en marcha de la línea 1 del tranvía de Parla fase IIb*”, de mayo de 2008, se relacionaban una serie de incidencias, de las que no se tiene constancia se subsanaran. En el otro, denominado “*Informe final calidad y estado final de la línea 1 del tranvía de Parla*”, de septiembre de 2008, se valoraba la calidad de las obras y su estado final, incluyendo las notificaciones de incidencias pendientes de resolver. Este informe incluía un cuadro resumen del presupuesto de liquidación, en el que se recogía el importe del proyecto, así como todos los incrementos que se

²⁵ Junto a los informes se han aportado en alegaciones otros cinco documentos sin la firma de todos o algunos de los técnicos responsables de su redacción.

produjeron durante la ejecución de las obras, y que se analizan en el Epígrafe II.1.4 de este Informe.

II.1.4. Modificaciones del proyecto constructivo

II.1.4.1. Consideraciones generales

En virtud de la cláusula 22 del PCAP, la Administración podía introducir modificaciones en el proyecto por razón de interés público, siempre que fueran debidas a necesidades nuevas o causas imprevistas, debiendo justificarlo debidamente en el expediente. En estos casos, el plan económico-financiero de la concesión debía recoger, mediante los oportunos ajustes, los efectos derivados del incremento de los costes por esta razón.

Aludiendo a esta cláusula, la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Parla, en sesiones de 22 de diciembre de 2006 y 29 de junio de 2009, aprobó el gasto correspondiente a una serie de modificaciones efectuadas al proyecto inicial -aprobación del "precio final reconocido"-, así como determinados proyectos nuevos que, incluyendo la revisión de precios, generaron, en su conjunto, un incremento del coste de las obras de 36.097.294 €, IVA no incluido, lo que representó el 38,6% sobre el coste inicial²⁶.

En ninguno de los proyectos aprobados se justificó debidamente que se debieran a necesidades nuevas o causas imprevistas, como requerían tanto el artículo 240 del TRLCAP como el PCAP. Los informes técnicos municipales emitidos al efecto señalaban únicamente que dichas actuaciones respondían a razones de interés público, así como a nuevas necesidades y a modificaciones "*desprendidas de la incidencia en la estructura urbana que suponía la ejecución de la obra del tranvía*", añadiendo que se producían por causa de modificaciones puntuales, servicios afectados e imprecisiones del proyecto original. A estos efectos debe recordarse que el PCAP preveía que el

²⁶ El que fuera Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Parla entre junio de 1999 y noviembre de 2008 alega que el Ayuntamiento aprobó las actuaciones realizadas "*por lo que se refiere a su coste*", al no encontrar disconformidad a las modificaciones al proyecto inicialmente presentado ni por el CRTM ni por la asistencia técnica contratada para la vigilancia de las obras. Debe señalarse, en primer lugar, que el acta de la sesión de 22 de diciembre de 2006 de la Junta de Gobierno Local expresamente se refiere a la "*aprobación propuesta modificación contrato concesión línea 1 del tranvía. Aprobación proyectos parciales de construcción*", incluyendo en este punto aquellos proyectos de obras para su aprobación y posterior ejecución por el concesionario. Por otra parte, ha de indicarse que, aun cuando el CRTM pudiera conocer, a través de los informes de la asistencia técnica de inspección y vigilancia de las obras, las actuaciones llevadas a cabo durante la ejecución de la obra, no se ha acreditado que el CRTM diera conformidad ni aprobara tales modificaciones, como entidad a la que le correspondía la contratación.

En la alegación tratada en este punto y en otras formuladas a los distintos Subepígrafes del Epígrafe II.1.4 del Informe, este alegante reitera que el CRTM tenía conocimiento de la práctica de las correspondientes actuaciones del Ayuntamiento, sin que ello sea argumento o se aporte fundamento adicional que desvirtúe, modifique o atenúe la incidencia que en cada caso se alega. Cuando se produzca esta circunstancia a lo largo de este Informe, se hará expresa mención, por referencia a esta nota al pie de página, a lo aquí expuesto.

concesionario había de responder de los daños derivados de los defectos de los proyectos de construcción, conservación y explotación de la obra pública que le fueran imputables, por lo que, en tal caso, esta cláusula debió hacerse efectiva.

Algunas de las modificaciones relativas al tranvía de Parla, como las referidas al proyecto de agua reciclada en la traza del tranvía o a determinadas actuaciones del proyecto sobre nuevo mobiliario urbano y elementos ornamentales, no se encontraban previstas en el proyecto inicial y su relación funcional con el objeto principal del contrato de concesión era inexistente, por lo que su ejecución por la empresa concesionaria, con ausencia de licitación y de concurrencia, no podía ampararse en el artículo 240 del TRLCAP que regulaba las modificaciones contractuales²⁷.

En efecto, los artículos 101 y 240 del TRLCAP establecían 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 "*necesidades nuevas*" o "*causas imprevistas*", en sentido estrictamente jurídico, como aquellos extremos que no existían en el momento de la contratación y, por tanto, no extensible a los que pudieran identificarse con elementos, hechos o circunstancias que existieran en aquel momento y que no se hubieran tenido en cuenta en la contratación.

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 249 b) del TRLCAP–, dicha prerrogativa no es ilimitada, pues celebrada 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.

A este respecto cabe citar la Sentencia del Tribunal de Justicia Europeo, de 29 de abril de 2004, Asunto Comisión/cas Succhi di Frutta SpA. C-496/99 P, que se expresa al respecto en los siguientes términos: "*Si la entidad adjudicadora estuviera autorizada para modificar a su arbitrio, durante la fase de ejecución del contrato, las propias condiciones de licitación, sin que las disposiciones pertinentes aplicables contengan una habilitación expresa en tal sentido, los términos de la adjudicación del contrato, tal como se estipularon inicialmente, resultarían desnaturalizados. Además, dicha práctica supondría inevitablemente la vulneración de los principios de transparencia y de igualdad de trato entre los licitadores, puesto que la aplicación uniforme de las condiciones de licitación y la objetividad del procedimiento dejarían de estar garantizadas*". Esta misma sentencia

²⁷ El que fuera Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Parla entre junio de 1999 y noviembre de 2008 señala que en el caso del mobiliario y elementos ornamentales, el proyecto contenía partidas específicas para tal cometido, por lo que la ampliación del mismo estaría amparada por el contrato de concesión. Este argumento no desvirtúa lo que se recoge en el Informe en la medida en que en el mismo se indica que eran "*determinadas actuaciones*" las que se encontraban en la situación que se pone de manifiesto y no todas [véase Subepígrafe II.1.4.2.c)].

define las condiciones esenciales del contrato como *“aquellas estipulaciones que de haber figurado en el anuncio de licitación o en los pliegos, hubieran permitido presentar a los licitadores una oferta sustancialmente diferente”*.

Por otra parte, ha de señalarse que las modificaciones del proyecto constructivo se ejecutaron sin observar la tramitación legalmente prevista; con omisión de las correspondientes memorias explicativas que justificasen su necesidad, la desviación producida y la improcedencia de la convocatoria de una nueva licitación; así como sin los correspondientes informes de la Oficina de Supervisión de Proyectos.

El artículo 102 del RGLCAP exige que *“cuando sea necesario introducir alguna modificación en el contrato, se redactará la oportuna propuesta integrada por los documentos que justifiquen, describan y valoren aquella. La aprobación por el órgano de contratación requerirá la previa audiencia del contratista y la fiscalización del gasto correspondiente”*. Sin embargo, en muchas de las modificaciones acordadas en las obras del tranvía de Parla, las memorias o informes de los técnicos municipales se emitieron cuando aquellas estaban ya en ejecución o finalizadas, al igual que se hizo con la fiscalización del gasto.

Estas modificaciones no fueron objeto de formalización, como debía efectuarse de acuerdo con el artículo 101.2 del TRLCAP, ni la garantía definitiva se reajustó, conforme el artículo 42 del texto legal, para que guardase la debida proporción con el precio del contrato resultante de su modificación.

Además, el gasto derivado de algunas de las modificaciones fue aprobado por la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Parla, una vez ya ejecutadas, como ocurre con la modificación de aparcamientos disuasorios, la depresión de la M-408, la ampliación de unidades móviles, el colector C/Juan Carlos I, los honorarios del arquitecto de coordinación adecuación urbanística y ciertas actuaciones en la traza del tranvía²⁸.

Previamente a los acuerdos de 26 de diciembre de 2006 y 29 de junio de 2009, se informó por la Intervención municipal sobre las deficiencias detectadas en la tramitación de las modificaciones contractuales y sobre el hecho de que el órgano competente para su aprobación era el CRTM, como órgano de contratación, sin perjuicio de que correspondiera al Ayuntamiento de Parla la aprobación de los gastos que del expediente se derivasen como Administración obligada contractualmente al pago de las obras.

Con fecha 10 de enero de 2007 el Ayuntamiento de Parla comunicó al CRTM los acuerdos adoptados por la Junta de Gobierno Local de 22 de diciembre de 2006, relativos a las modificaciones del contrato de concesión y de aprobación de los precios finales reconocidos.

²⁸ El que fuera Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Parla entre noviembre de 2008 y octubre de 2014 alega que la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Parla no acordó aprobar la adjudicación de ninguna obra, modificado o nuevo proyecto, sino que simplemente propuso la regularización de unas obras previamente adjudicadas y terminadas, a los efectos y con la finalidad expresada en las propuestas elevadas a ese órgano. Debe señalarse al respecto que el alegante no ha acreditado que, previamente a la ejecución de esas obras, se tramitaran los correspondientes expedientes de modificación contractual, como requería el TRLCAP.

Tras analizar la documentación, el CRTM se dirigió al Ayuntamiento el 1 de marzo siguiente, indicándole que por parte de esa Corporación había existido una continua omisión del procedimiento en relación con su obligación de informarle formalmente, como órgano de contratación, habiéndose realizado numerosas modificaciones del proyecto sin seguir los procedimientos adecuados²⁹. En todo caso, y sin perjuicio de que el Ayuntamiento incumplió la obligación de información al CRTM que le correspondía, en este punto ha de indicarse que, siendo así que representantes de la asistencia técnica contratada para la inspección y vigilancia de las obras participaron en reuniones con el Ayuntamiento de Parla, la dirección facultativa y con la empresa concesionaria, y, que dicha asistencia técnica emitía informes periódicos en los que le informaba sobre las actuaciones realizadas en la ejecución de las obras, como se expone en el Subepígrafe II.1.3.2, el CRTM hubo de tener conocimiento de las modificaciones, al menos por esta vía.

En el referido escrito de 1 de marzo el CRTM, asimismo, advertía que las “denominadas *peticiones de la Administración*” habían sido llevadas a cabo unilateralmente por el Ayuntamiento e, incluso, en ocasiones, se habían efectuado sin seguir las recomendaciones y criterios expuestos por el CRTM, especialmente en lo relativo a la intermodalidad en el entorno de la estación de Parla Centro, que veía notablemente empeorada la integración con los servicios de autobuses urbanos e interurbanos. Asimismo, el CRTM estimaba que en algunos de los proyectos modificados la relación funcional de los mismos con el objeto principal del contrato de concesión era dudosa, de manera que la ausencia de licitación y de concurrencia en ningún caso podía estar amparada en el artículo 140.2 del TRLCAP.

Además, con objeto de valorar las solicitudes de modificación del contrato de concesión, el CRTM reclamó al Ayuntamiento de Parla una serie de documentos, petición que fue reiterada en otros dos escritos respecto de parte de la documentación que aún no había sido aportada.

Igualmente, con fecha 6 de julio de 2009 el CRTM recibió copia certificada del Acuerdo de la Junta de Gobierno Local, celebrada con fecha 29 de junio de 2009, en la que se aprobaban nuevas inversiones como consecuencia de las modificaciones introducidas en el proyecto de construcción de la línea 1 del tranvía.

El CRTM, que era la Entidad a la que correspondía la contratación, no aprobó las modificaciones a que se refieren los acuerdos del Ayuntamiento de 22 de diciembre de 2006 y 29 de junio de 2009.

II.1.4.2. Proyectos modificados

A continuación se analizan cada uno de los proyectos y actuaciones modificados o nuevos aprobados por la Junta del Gobierno Local del Ayuntamiento de Parla en relación con el tranvía.

²⁹ En línea con lo expuesto en la nota al pie de página nº 26, párrafo segundo, lo alegado por el que fuera Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Parla entre junio de 1999 y noviembre de 2008 en nada afecta a la incidencia que en este párrafo se recoge respecto a la comunicación del Ayuntamiento y al seguimiento por este de los procedimientos legales.

II.1.4.2.a) Remodelación y mejora estación de cercanías

- Remodelación de la Estación Centro de Cercanías

El 19 de abril de 2006 el Ayuntamiento de Parla y las entidades públicas empresariales ADIF y RENFE suscribieron un convenio de colaboración en materia de transporte de cercanías ferroviarias al objeto de sentar las bases relacionadas con la construcción de una nueva estación de cercanías RENFE en la zona norte de Parla, la futura ampliación de la línea C4 hasta el sur de la ciudad para ubicar en aquella zona una nueva estación sur y la remodelación de la estación centro. Respecto de esta última actuación, el convenio establecía la realización de una serie de obras de transformación o reforma necesarias para garantizar un intercambio eficaz en la estación terminal de Parla.

El convenio preveía para dicha remodelación un coste total de 4.350.000 €, IVA incluido, cantidad que comprendía la redacción del proyecto, la dirección facultativa y la asistencia técnica del control de obras, así como cualesquiera otra actividad facultativa y técnica necesaria para el buen fin de las obras y su puesta en explotación. La obligación que asumió el Ayuntamiento consistió en el pago del 50% del importe, así como del exceso que pudiera resultar del proyecto constructivo que se aprobase o de la liquidación de las obras, siendo a cargo de ADIF el abono del otro 50% de coste inicial estimado en el Convenio, en concepto de importe máximo.

Para la ejecución de estas obras de remodelación, la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Parla, en sesión celebrada el 22 de diciembre de 2006, acordó iniciar los trámites para la modificación del contrato de concesión de obra pública a fin de que se pudieran realizar con el alcance previsto en el convenio.

La inclusión de este proyecto como modificación del contrato principal no se tramitó conforme a lo indicado en el PCAP ni en el TRLCAP³⁰. La Intervención municipal informó sobre el convenio que se viene refiriendo, indicando precisamente que las modificaciones al contrato debían aprobarse por la entidad que ejercía como órgano de contratación, con sujeción a lo estipulado en los artículos 101, 240 y 249 del TRLCAP y concordantes del RGLCAP. Asimismo, respecto a la existencia de crédito, condicionó su informe favorable a la efectiva modificación del plan financiero del contrato de concesión, autorizando en los respectivos presupuestos los créditos necesarios para su cobertura.

³⁰ En las alegaciones de quien fuera Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Parla entre junio de 1999 y noviembre de 2008 se indica que la remodelación de la Estación de Cercanías estaba amparada por el PCAP y por la legislación sobre contratación administrativa de aplicación, que regulaba las modificaciones contractuales. Añade que en este expediente, teniendo en cuenta el Convenio firmado con ADIF/RENFE, el PCAP y la oferta variante, *“más que una modificación contractual, estamos en presencia de una concreción del objeto contratado”*. No pueden aceptarse tales consideraciones ya que las obras que se aprobaron no se limitaron a concretar lo ofertado por el adjudicatario en su oferta variante, sino que su alcance fue mucho mayor, lo que dio lugar a un incremento del gasto. Por otra parte, debe señalarse que el TRLCAP permitía que los contratos fueran modificados, si bien requería para ello que se observaran unos trámites y que se debiera a razones de interés público debidamente justificadas, extremos que no tuvieron lugar en el supuesto analizado.

Por otra parte, cabe señalar que, siendo así que la empresa concesionaria había incluido en su oferta, como una de las mejoras propuestas, la remodelación de la estación de cercanías por un importe de 1.001.036 €, no quedaron suficientemente justificadas en el expediente contractual las diferencias entre la oferta presentada y las reformas que ahora se planteaban y que implicaban un incremento de los costes.

Con ocasión de la aprobación por el Pleno del Ayuntamiento de Parla del proyecto de ejecución para la construcción, mantenimiento y explotación de la línea 1 del tranvía el 11 de octubre de 2005, se señaló que la oferta variante adjudicada contenía aportaciones para la remodelación de la estación de cercanías para mejorar la interconexión modal, avanzándose que el Ayuntamiento iba a formalizar el oportuno convenio con la titular de la infraestructura, ADIF, a fin de conseguir la necesaria coordinación entre ambas Administraciones y mejorar de esta forma la interconexión modal con los autobuses que tenían parada próxima con la estación, lo que también se reflejaba en el acta de comprobación de replanteo de 28 de septiembre de 2005, suscrita por representantes del CRTM y del Ayuntamiento de Parla.

Para la ejecución de estas obras el Ayuntamiento de Parla encargó, con anterioridad a que formalizara el convenio con ADIF y RENFE, la redacción del proyecto directamente a la empresa concesionaria, disponiendo de un escrito dirigido a esta por la Concejalía de Planificación Urbanística, Desarrollo Industrial y Desarrollo Local, de 18 de enero de 2006, en el que le solicitaba su redacción. Este proyecto fue presentado en agosto de ese mismo año, con un presupuesto por importe de 3.750.000 €, más IVA, que comprometía al Ayuntamiento de Parla, según el convenio suscrito con RENFE y ADIF el 19 de abril de 2006, en 1.875.000 €, más IVA, y a ADIF en una cantidad igual.

El acta de replanteo e inicio de las obras de remodelación se expidió el 5 de noviembre de 2006, antes de que se aprobara por el Pleno esta modificación. No se emitió la correspondiente acta de recepción, en los términos previstos en el artículo 110.2 del TRLCAP, de las obras ejecutadas, disponiéndose únicamente de un certificado final de obras emitido por la dirección facultativa el 19 de diciembre de 2007.

- **Montaje ascensor panorámico**

Al margen del convenio formalizado con ADIF el 19 de diciembre de 2006, el Ayuntamiento de Parla aprobó una ampliación de la inversión para llevar a cabo la remodelación del ascensor de la estación de cercanías y su conversión en panorámico, por importe de 60.000 €, cuya instalación fue también ejecutada por la empresa concesionaria. El proyecto redactado al efecto justificaba su construcción en el hecho de que, si bien el proyecto de remodelación de la estación de cercanías no afectaba al vestíbulo ni a los elementos que los comunicaban, se había apreciado con posterioridad la discordancia que existía entre la obra ejecutada y la caja de ascensor existente, extremo que pone de manifiesto una deficiente previsión del proyecto inicial.

Mediante escrito de 1 de octubre de 2006, de la Concejalía de Planificación Urbanística, Desarrollo Industrial y Desarrollo Local se comunicó a la empresa concesionaria que el Ayuntamiento de Parla se comprometía a sufragar las inversiones derivadas de la remodelación del ascensor de la estación, si bien no se ha acreditado que existiera acuerdo municipal previo que asumiera dicho compromiso, no siendo hasta el 22 de diciembre de ese año cuando se aprobó por la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Parla la referida inversión, junto con el proyecto constructivo de remodelación de la estación de cercanías.

No se dispone de documentación sobre la ejecución de estas obras, salvo el certificado final emitido por la dirección facultativa el 17 de marzo de 2008.

- **Impermeabilización de la estación de cercanías**

Debido a las filtraciones procedentes del agua de las lluvias, una vez iniciadas las obras de remodelación de la estación de cercanías se realizaron modificaciones en el proyecto, en particular, en el capítulo de impermeabilización, que formó parte de la oferta variante que resultó adjudicataria, por un importe de 95.948 €, más IVA.

Según el informe técnico municipal, las filtraciones afectaban al normal funcionamiento del ascensor, escaleras mecánicas y a la seguridad de los usuarios en la zona de andenes, que, en ocasiones, llegaban a inutilizar los sistemas de elevación y transporte en días de intensa lluvia. Sin embargo, no se acreditó que se tratara de necesidades nuevas o causas imprevistas que no pudieran haber sido tenidas en cuenta en la fase preparatoria del proyecto de remodelación de la estación de cercanías, como requería el artículo 101 del TRCAP, pues expresamente se indicaba que el problema de las humedades se venía sufriendo desde hacía años y así quedaba patente en la afloración de sales en superficies de hormigón visto, filtrándose el agua en el interior de la estación y provocando deterioro en otros elementos, con *“corrosión de pilares metálicos del núcleo de ascensor, oxidación en placas de señalización, desprendimiento de alicatados tras la caja de ascensor, humedades en tabiques y desprendimiento de las juntas en el solado del andén”*. Incluso, se afirmaba que estas humedades provocaban *“corte de servicio de los elementos de elevación y transporte de viajeros, como el ascensor y las escaleras mecánicas”*, impidiendo el acceso a personas de movilidad reducida y, en consecuencia, haciendo que *“la estación quede fuera de la normativa”*.

Estas obras fueron ejecutadas por la empresa concesionaria del contrato principal, sin que se tramitara expediente alguno ni se formalizara documento contractual al respecto, constando únicamente un informe sobre los daños habidos en la estación por las humedades así como el proyecto redactado por la empresa.

La aprobación del gasto derivado de estas obras se llevó a cabo por la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Parla, en su sesión de 29 de junio de 2009, una vez que habían sido ejecutadas y emitido el correspondiente certificado final por la dirección facultativa.

II.1.4.2.b) Infraestructuras de paso por carretera M-408

- **Proyecto depresión M-408**

La carretera M-408, que une las localidades de Pinto y Parla, resultaba interceptada en el punto kilométrico 0+204 (vía derecha) por el trazado de la línea del tranvía. Para resolver el cruce entre las dos infraestructuras, el proyecto constructivo contemplaba el paso inferior del tranvía bajo esa carretera, por un importe de 452.070 €, más IVA, según la oferta adjudicada. Como se señala en el Subepígrafe II.1.2.3 del Informe, la oferta variante recogía también esta solución.

Como se señala en el acta del Pleno del Ayuntamiento de Parla de 11 de octubre de 2005, con posterioridad a la aprobación del proyecto se obtuvo autorización de la Dirección General de Carreteras de la Comunidad de Madrid para deprimir la carretera, permitiendo, según se declara en dicho acta, una mejor distribución del tráfico viario.

Para ello, el Ayuntamiento de Parla solicitó, sin tramitación de expediente previo y sin que se formalizara documento alguno, la redacción del proyecto de ejecución de estas obras a la empresa concesionaria, asumiendo los costes derivados de su ejecución. El importe de este proyecto ascendió a 1.276.070 €, lo que supuso un aumento de 824.000 €, IVA excluido³¹.

La Junta de Gobierno Local aprobó este proyecto así como el incremento de la inversión correspondiente, en su sesión de 22 de diciembre de 2006, una vez finalizadas las obras y recibidas por la Dirección General de Carreteras de la Comunidad de Madrid el 8 de octubre de ese mismo año.

- ***Nuevo paso inferior bajo carretera M-408***

La carretera M-408 resultaba también interceptada en el punto kilométrico 23+235 (vía derecha) por el trazado de la línea del tranvía. Para resolver el cruce entre las dos infraestructuras, el proyecto constructivo preveía un paso inferior del tranvía bajo esa carretera, por un importe de 1.228.903 €, más IVA, según la oferta adjudicada.

Con posterioridad, y en previsión de futuras actuaciones que se realizaran en la carretera, se decidió modificar lo inicialmente previsto en el proyecto adjudicado, entre otros extremos, aumentando la longitud de la estructura de cruce bajo la misma.

Con este fin, la empresa concesionaria del contrato principal presentó un proyecto, por un importe de 2.414.127 €, más IVA, que originaba un aumento de la inversión de 1.185.224 €, más IVA.

Al igual que en los anteriores proyectos, esta modificación se llevó a cabo sin que se tramitara previamente expediente alguno ni se formalizara en documento administrativo, de acuerdo con lo previsto 101 del TRLCAP. Tampoco se justificó que las modificaciones introducidas se debieran a necesidades nuevas o causas imprevistas, como requería el artículo 240 del TRLCAP.

La Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Parla aprobó el 29 de junio de 2009 el precio final de las obras de construcción de este paso inferior, una vez ya habían sido ejecutadas por la empresa concesionaria. No se dispone de documentación acreditativa de su ejecución ni de su recepción por la Dirección General de Carreteras de la Comunidad de Madrid, salvo de un certificado final de obra de 5 de mayo de 2008, emitido por la dirección facultativa, en el que se hacía constar que las obras habían concluido en su totalidad.

³¹ En línea con lo expuesto en la nota al pie de página nº 26, párrafo segundo, lo alegado por el que fuera Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Parla entre junio de 1999 y noviembre de 2008 no desvirtúa la incidencia puesta de manifiesto en el Informe, relativa a la falta de tramitación del expediente contractual previo.

II.1.4.2.c) Integración del tranvía en la traza urbana

- Adecuación urbana

La oferta variante adjudicada en el contrato de concesión contenía una serie de aportaciones para la integración urbanística de la traza del tranvía, por un importe total de 3.932.406 €. Sin embargo, como se señala en el informe técnico del CRTM de 20 de septiembre de 2005 y en el acta del Pleno del Ayuntamiento de Parla de 11 de octubre de 2005, estas aportaciones no se contemplaban en el proyecto constructivo que se presentó a esa sesión, quedando aplazada su definición más detallada a un momento posterior. El Pleno municipal dispuso que para llevar a cabo dicha definición, la concesionaria debería seguir las instrucciones de los servicios técnicos municipales.

Fue por tanto con posterioridad cuando se elaboró el proyecto comprensivo de toda la traza de integración urbanística, cuyo presupuesto ascendió a 17.864.371 €, dando lugar a una ampliación de la inversión de 13.931.965 €.

Este proyecto redefinió el ámbito de actuación, ampliando el previsto en la oferta formulada por el concesionario y creando nuevas zonas verdes. También incluyó nuevos materiales, no solo en las zonas de adecuación urbana, sino también en la plataforma y las paradas del tranvía, incorporando pavimentos de piedra natural y prefabricados de alta calidad. También incorporó servicios de drenaje y alcantarillado, así como diferentes elementos ornamentales como esculturas urbanas, juegos infantiles y fuentes.

El objeto y contenido de estas actuaciones así como el hecho de que se decidiera que su definición se efectuara en un momento posterior a la aprobación del proyecto inicial, reflejan una deficiente tramitación de las obras y, en particular, de su fase preparatoria, pues debía haber sido en esa fase previa donde se hubieran concretado los requerimientos de la Administración y su alcance, con el fin de que las ofertas se ajustaran a las necesidades reales de la misma.

Un examen más pormenorizado de las mejoras propuestas por la que posteriormente fue adjudicataria de la concesión, en la fase de valoración de las ofertas, delimitando su contenido y la valoración económica ofrecida por aquella con el fin de conocer si las mismas satisfacían plenamente las exigencias de la Administración, hubiera contribuido a que estuvieran más definidas las aportaciones para la integración urbanística en el proyecto posteriormente presentado. Sin embargo, como ya se indicó anteriormente, el informe técnico de valoración de las ofertas del CRTM previo a la adjudicación, señalaba que *“el Ayuntamiento de Parla ha solicitado la conveniencia de adjudicar la opción variante ofertada por el grupo licitador, frente a la opción base. Esta oferta variante ofrece una serie de mejoras cualitativas y cuantitativas para el municipio de Parla, tanto desde el punto urbanístico como del medio ambiente”*.

En el informe técnico de valoración de las ofertas emitido por el Ayuntamiento de Parla, referido en el Subepígrafe II.1.2.3, se mencionaron las mejoras aportadas, indicando al respecto que la empresa concesionaria había introducido en la oferta variante *“la ejecución de las mejoras urbanísticas con reurbanización completa”*, añadiendo que *“esta oferta ha analizado con detenimiento la trama urbana que es preciso mantener para la integración urbana del tranvía. Este aspecto es fundamental dada la importancia de la incidencia de esta infraestructura en la ordenación urbanística de la ciudad”*.

Acomete la peatonalización de la Calle Real completa con urbanización de fachada a fachada creando nuevas áreas estanciales en el centro urbano, y acomete obras de urbanización de la traza del resto de trazado. Es interesante la reordenación de las calles N y Q, dada la incidencia por la ocupación de la traza de la vía en estas avenidas con la consiguiente pérdida de capacidad de las mismas, siendo las más importantes de Parla Este, y asumiendo que tiene bastantes problemas de conexión con vías de comunicación exteriores. La solución propuesta dota, al establecer un único sentido en las avenidas (antes de doble sentido), de mayor capacidad especialmente por eliminar los giros a izquierda”.

No obstante lo manifestado en el informe de valoración municipal, resulta evidente que las mejoras propuestas no se ajustaban en su totalidad a los requerimientos del Ayuntamiento en lo que se refiere a la integración urbanística de la traza del tranvía, procediéndose a la realización de modificaciones con posterioridad a la aprobación del proyecto y ampliándose la partida destinada a la adecuación urbanística en un 454%.

Además, algunas de las actuaciones que se introdujeron en este proyecto modificado excedían del objeto del contrato de concesión, como es el caso de los elementos ornamentales –esculturas urbanas–, los juegos infantiles o las fuentes, de manera que su ejecución por la concesionaria, sin tramitación de un nuevo expediente contractual y al margen de todo tipo de publicidad y concurrencia, resultó contraria a lo dispuesto en el TRLCAP.

Asimismo, debe señalarse que una de las cláusulas del PPT del contrato de concesión de obra pública, incluida en la Parte I: Diseño del Sistema, referida al “*planeamiento urbanístico y ordenación territorial*”, disponía que “*la urbanización de las calles recorridas por la nueva línea, a excepción de la franja ocupada por el tranvía, será realizada o directamente por la Administración local, o bien por el adjudicatario mediante compensación económica canalizada a través de la Administración*” y añadía que “*el proyecto constructivo de la línea del tranvía incluirá las soluciones de urbanización de las calles, avenidas y/u otros espacios públicos por donde discurra. En el caso de que alguna Administración encargue al adjudicatario la redacción de otros proyectos constructivos o de urbanización en coordinación con el de la franja del tranvía, los honorarios de redacción y de ejecución serán costeados por aquella, previo acuerdo entre ambas partes*”.

Esta cláusula implicaba la posible adjudicación en favor del adjudicatario, de manera ilimitada y sin publicidad y concurrencia alguna, de la redacción de otros proyectos constructivos o de urbanización, vulnerando lo dispuesto en el TRLCAP en cuanto a los procedimientos de contratación y selección de los contratistas, así como los principios que han de presidir la contratación administrativa³².

Respecto de estas obras así como de su ejecución se dispone de copia de un proyecto constructivo de abril de 2006, remitido al Tribunal de Cuentas en el trámite de alegaciones –que no cuenta con la aprobación del CRTM ni del Ayuntamiento de Parla–, en el que se incluye un apartado referido a la urbanización y a las modificaciones que se habían efectuado en la misma. Igualmente, se

³² El hecho de que el PCAP hubiera sido informado por los Servicios Jurídicos de la Comunidad, como alega quien fuera Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Parla entre junio de 1999 y noviembre de 2008, no contradice la incidencia contenida en el Informe.

dispone de un escrito de la Concejalía de Planificación Urbanística, Desarrollo Industrial y Desarrollo Local de 13 de septiembre de 2006, en el que se comunicaba a la concesionaria la aceptación del precio final ofertado indicándose que se procedería a tramitar su aprobación por la Junta de Gobierno Local, lo que se produjo el 22 de diciembre de ese mismo año.

En el acta de la reunión de 3 de noviembre de 2015 –aportada en el trámite de alegaciones– para el seguimiento de las obras, a la que asistieron representantes del CRTM, del Ayuntamiento y de la empresa concesionaria, figura que el Ayuntamiento estableció una clasificación en tres tipos de actuaciones en relación con los trabajos de la definición urbana, en función de la calidad de los acabados en diferentes zonas de la ciudad, habiendo manifestado al respecto el CRTM los sobrecostes que la elección de determinados materiales podía conllevar. También en alguno de los informes mensuales elaborados por la empresa contratada para la inspección y vigilancia de las obras del tranvía se hacía referencia al incremento presupuestario producido por estas actuaciones.

El certificado final de obra, expedido por la dirección facultativa, es de 30 de abril de 2008, muy posterior a la finalización de estas obras.

– **Mobiliario urbano y elementos ornamentales**

El proyecto constructivo incluía una partida destinada al mobiliario urbano por importe de 1.512.055 €, más IVA.

En enero de 2007 el Ayuntamiento de Parla, a través de una comunicación dirigida por la Concejalía de Planificación Urbanística, Desarrollo Industrial y Desarrollo Local a la empresa concesionaria, le encargó la redacción de un proyecto complementario de mobiliario urbano y elementos ornamentales, con el alcance y contenidos fijados por la Entidad y por un importe máximo de 3.077.476 €³³.

Posteriormente, el concesionario presentó un proyecto, fechado en enero de 2008, cuyo importe ascendió a 6.991.507 €, lo que implicaba un incremento sobre el coste inicial de 5.479.452 €, más IVA. Este proyecto incluía la colocación de una barandilla a lo largo de la plataforma del tranvía, así como jardinería para las nuevas zonas verdes, juegos infantiles, bancos, papeleras, bolardos, jardineras, pérgolas y esculturas urbanas.

Para la introducción de las nuevas partidas o la modificación de las ya existentes no se tramitó expediente alguno, ni se motivó si se debía a necesidades nuevas o causas imprevistas. De hecho, la memoria del proyecto hacía alusión a una serie de razones que reflejaban deficiencias e imprecisiones del proyecto inicialmente aprobado, al señalar que *“era necesario concretar más en*

³³ En el trámite de alegaciones y en relación con la cuestión que se plantea en este párrafo del Informe, quien fuera Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Parla entre junio de 1999 y noviembre de 2008 ha aportado un documento sin firma de enero de 2007, en el que se incluye una nota técnica de 30 de enero de 2007 donde se hace referencia a la instalación de barandillas o jardineras a fin mejorar la seguridad en colegios y zonas estrechas. Debe precisarse que en algunas de las actas de las reuniones para el seguimiento de las obras, a la que asistieron representantes del CRTM, del Ayuntamiento y de la empresa concesionaria –aportadas también en el trámite de alegaciones–, se ponía de manifiesto el desacuerdo del CRTM con tal medida.

detalle todas esas partidas, y se vio la necesidad de colocar una barandilla a lo largo de la plataforma del tranvía en consonancia con los nuevos elementos que redundara en la seguridad de los peatones y del tráfico rodado de la zona. De la misma manera había que reforzar la jardinería para las nuevas zonas verdes, y mejorar la que inicialmente estaba prevista en proyecto". Debe recordarse que, con arreglo al PCAP, correspondía al concesionario responder de las imprecisiones del proyecto, que le fueran imputables³⁴.

No se emitió el correspondiente acta de recepción de estas obras, en los términos previstos en el artículo 110.2 del TRLCAP, disponiendo únicamente de un certificado final de obra de 30 de abril de 2008, expedido por la dirección facultativa, en el que se hacía constar que las obras habían concluido en su totalidad.

La aprobación del precio final de estas obras se efectuó por la Junta de Gobierno Local el 29 de junio de 2009, una vez habían sido ejecutadas.

- Contratación de arquitecto para la coordinación de la adecuación urbanística

Por el alcance que conllevaba la adecuación urbanística del proyecto del tranvía de Parla en la estructura urbana y las nuevas solicitudes efectuadas por el Ayuntamiento, la entidad concesionaria consideró oportuno y propuso el 1 de marzo de 2006 la contratación de un arquitecto³⁵.

La propuesta fue aceptada cinco días más tarde por los Servicios Técnicos Municipales, según figura en el acta de la sesión de la Junta de Gobierno Local de 22 de diciembre de 2006. No consta que estos Servicios contaran con la competencia para aceptar dicha propuesta, que implicaba un coste económico para el erario municipal.

El importe solicitado por la empresa concesionaria para este fin fue de 476.000 €, más IVA. La Concejalía de Planificación Urbanística, Desarrollo Industrial y Desarrollo Local, mediante escrito de 13 de septiembre de 2006, comunicó a la concesionaria la aceptación del precio final de liquidación, si bien no fue hasta la Junta de Gobierno Local de 22 de diciembre de ese mismo año cuando se aprobaron dichos honorarios, sin que se disponga de documentación acreditativa de los servicios prestados por la asistencia técnica desarrollada por el arquitecto contratado.

³⁴ Quien fuera Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Parla entre junio de 1999 y noviembre de 2008 señala que las modificaciones introducidas no se debieron a circunstancias imputables a defectos del proyecto sino a situaciones nuevas y peticiones de la Administración: las barandillas para dotar de mayor seguridad vial y los nuevos espacios ajardinados por la generación de espacios peatonales nuevos no contemplados en el proyecto inicial. Al respecto, debe señalarse que las medidas necesarias para garantizar la seguridad vial debieron preverse en el proyecto inicial. La generación de espacios peatonales nuevos que se alega no ha resultado acreditada documentalmente y, de haberse producido, debieron haber dado lugar a la correspondiente tramitación de la modificación contractual. Por lo tanto, la alegación no desvirtúa lo recogido en el Informe.

³⁵ En las alegaciones de quien fuera Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Parla entre junio de 1999 y noviembre de 2008 se indica que *"desde el principio hasta el final de proyecto se puso de manifiesto la necesidad de que un arquitecto estuviese presente para el diseño y acomodo a la realidad urbana"*, lo que evidencia que su contratación no se debió a necesidades nuevas o causas imprevistas sino a una falta de previsión inicial.

II.1.4.2.d) Actuaciones en la traza

En la Junta de Gobierno Local celebrada el 22 de diciembre de 2006 se aprobó el precio final reconocido de una serie de obras, todas ellas ya ejecutadas, que fueron calificadas como actuaciones en la traza y que fueron las siguientes:

- *Cubrición de una nave:*

Según el trazado del tranvía, este debía circular por unos terrenos ocupados por una fábrica de propiedad privada. Precisamente en el acta de comprobación de replanteo se precisaba que para la construcción del tranvía era necesario el derribo de esa fábrica, comprometiéndose el Ayuntamiento a habilitar el desalojo del suelo así como al derribo y a la limpieza de la parcela. Con objeto de disponer de esos terrenos, el Pleno del Ayuntamiento de Parla, en sesión de 21 de junio de 2005, aprobó una permuta de este suelo industrial, de una superficie de 4.081,92 m², y otro de propiedad municipal de la misma naturaleza con una extensión de 5.314 m².

La permuta se formalizó entre el Ayuntamiento y la empresa propietaria el 22 de abril de 2005, antes de su aprobación por el Pleno, siendo el 20 de enero de 2006 cuando se elevó a escritura pública.

De acuerdo con un informe del arquitecto municipal, ambas fincas estaban valoradas por un importe de 670.088 €. Esta operación se llevó a cabo al amparo del artículo 112.2 del Reglamento de bienes de las entidades locales, aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, según el cual *“no será necesaria la subasta en los casos de enajenación mediante permuta con otros bienes de carácter inmobiliario, previo expediente que acredite la necesidad de efectuarla y que la diferencia del valor entre los bienes que se trate de permutar no sea superior al 40 por 100 del que lo tenga mayor”*.

Tras la firma del convenio para la demolición y traslado de esa fábrica, el Ayuntamiento retiró y eliminó la cubrición de una de las naves, al tratarse de material considerado como “peligroso” por la normativa de la Comunidad de Madrid, en particular placas de fibrocemento, lo que supuso un importe de 28.953 €, más IVA. Sin embargo, de acuerdo con el citado convenio, las demoliciones necesarias para la habilitación del paso del tranvía debían realizarse a costa de la mercantil y la cláusula 22 del PCAP establecía que la aparición de imprevistos corría a cargo del concesionario. No se precisaron las razones por las que se hizo cargo el Ayuntamiento, figurando únicamente en el acta de la Junta de Gobierno Local que *“[...] debido a necesidades de urgente ocupación el Ayuntamiento tuvo necesidad de actuar subsidiariamente en la retirada y eliminación de la cubrición de una de las naves afectadas por dicho convenio [...]”*³⁶.

³⁶ En línea con lo expuesto en la nota al pie de página nº 26, párrafo segundo, lo alegado por el que fuera Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Parla entre junio de 1999 y noviembre de 2008 no desvirtúa las consideraciones contenidas en el Anteproyecto, al no justificarse las razones por las que el Ayuntamiento asumió el coste producido por la retirada y eliminación de la cubrición de una de las naves.

- *Nueva Casa de la Juventud:*

Por solicitud municipal se llevó a cabo el “proyecto de demolición de la Casa de la Juventud y redacción del proyecto constructivo y dirección facultativa de la nueva Casa de la Juventud”, por importe conjunto de 498.441 €, más IVA.

El encargo de estos proyectos se amparó en el acuerdo del Pleno municipal de 11 de octubre de 2005, en el que se preveía la realización de nuevas inversiones no incluidas en la oferta del adjudicatario, entre ellas, la nueva Casa de la Juventud, y cuyos proyectos constructivos serían aprobados por la Junta de Gobierno Local, además de proceder al reequilibrio económico-financiero de la concesión.

Estas actuaciones supusieron la ejecución de proyectos no incluidos en el proyecto inicial y que excedían del objeto del contrato de concesión, sin tramitación de un nuevo expediente contractual y al margen de publicidad y concurrencia, lo que resultó contrario a lo dispuesto en el TRLCAP, así como a los principios que fundamentan la contratación administrativa, en particular, desvirtuaba el principio de libre concurrencia al variar sustancialmente las condiciones económicas iniciales en las que se hizo la licitación³⁷.

- *Nuevo local comercial:*

Al resultar afectado un negocio como consecuencia de las obras del tranvía, haciéndose imposible su continuidad, por iniciativa municipal se realizaron trabajos extraordinarios para habilitar un nuevo local para aquel previo a su cierre para dar continuidad a la actividad, por importe de 84.470 €, más IVA.

Sobre la realización de algunas de las actuaciones que se refieren en este Subepígrafe–eliminación de la cubierta de una nave y obras referidas a la Casa de la Juventud–, se disponen de comunicaciones de la Concejalía de Planificación Urbanística, Desarrollo Industrial y Desarrollo Local de julio de 2006 dirigidas a la empresa concesionaria informando sobre la conformidad a la justificación y realización de los trabajos e instando a su ejecución, sin que se tenga constancia de la existencia de un acuerdo previo de la Junta de Gobierno Local que amparase dichas comunicaciones.

II.1.4.2.e) Otras actuaciones en la traza

- ***Red de agua reciclada en la traza del tranvía***

Con fecha 25 de enero de 2006, el Ayuntamiento de Parla suscribió un convenio para el suministro de agua reutilizable para el riego de zonas verdes de uso público con el Ente Público de la

³⁷ Quien fuera Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Parla entre junio de 1999 y noviembre de 2008 alega que el PCAP preveía la introducción de modificaciones contractuales y, por tanto, amparaba las obras realizadas. Sin embargo, debe indicarse que la construcción de la nueva Casa de la Juventud no supuso la modificación del proyecto inicial, con el que por otra parte nada tiene que ver, sino que se trata de una obra nueva y al margen del objeto del contrato de concesión de obra pública.

Comunidad de Madrid Canal de Isabel II, en el que el Canal se comprometía a financiar con cargo a sus presupuestos la ejecución de las instalaciones de regeneración, impulsión, depósito de regulación y red básica de distribución.

El Ayuntamiento encargó a la concesionaria del tranvía la redacción del proyecto de obras, cuyo importe inicial, según consta en el acta de la Junta de Gobierno Local de 22 de diciembre de 2006, ascendía a 270.486 €, sin perjuicio de que esta cantidad o la que resultase definitivamente de la liquidación fuera reembolsada al Ayuntamiento de Parla por el Canal de Isabel II en cumplimiento del convenio.

La propuesta formulada por la Concejalía de Planificación, Gestión Urbanística y Desarrollo Local del Ayuntamiento de Parla para su aprobación por el Pleno fundamentó que se ejecutara la obra por la empresa concesionaria por cuanto, cuando se firmó el convenio entre dicho Ayuntamiento y el Canal de Isabel II, ya estaban en marcha las obras del tranvía, considerando que sería conveniente, al objeto de una mejor coordinación y optimización de las obras, que se aprovecharan las primeras para la instalación de tuberías de agua reciclada de forma que se evitaran en el futuro nuevas obras en las zonas de la traza del tranvía.

Estas obras no estaban previstas en el proyecto inicial y su objeto no estaba comprendido en el del contrato de concesión de obra pública para la construcción, mantenimiento y explotación de la línea 1 del tranvía, por lo que su ejecución por la empresa concesionaria, sin tramitar expediente contractual alguno y sin que se formalizara en documento administrativo, no se ajustaba a lo dispuesto en el TRLCAP, constando únicamente la aprobación del proyecto por la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Parla en su reunión de 22 de diciembre de 2006³⁸.

Según un informe de seguimiento redactado por los técnicos del Canal de Isabel II, a 24 de octubre de 2006 estas obras estaban prácticamente finalizadas, acometiéndose durante el año 2007 la subsanación de los defectos de obras detectados.

Por petición expresa del Canal de Isabel II, el Ayuntamiento solicitó al contratista la entrega de un proyecto que recogiera las obras realmente ejecutadas, lo que se llevó a cabo en enero de 2008, siendo el precio final incluido en el mismo de 499.800 €, más IVA.

Las actas de recepción de estas obras se firmaron entre el Ayuntamiento de Parla y la empresa concesionaria el 31 de marzo de 2009, y entre el Ayuntamiento y el Canal de Isabel II Gestión, S.A. el 25 de febrero de 2014. Esta última acta indicaba que el Canal pagaría las obras al Ayuntamiento por compensación con las cantidades adeudadas por el Consistorio a Canal Gestión por el servicio de abastecimiento y saneamiento de agua.

³⁸ El hecho de que el Plan Director de Suministro de Agua de Riego previera que el trazado del anillo que haría de tubería principal de transporte recorrería el trazado del tranvía, y que en las reuniones de seguimiento de las obras y en alguno de los informes mensuales elaborados por la asistencia técnica contratada por el CRTM se hiciera mención a estas obras -como alega el que fuera Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Parla entre junio de 1999 y noviembre de 2008-, no exime de la preceptiva tramitación del expediente contractual, conforme a lo requerido por el TRLCAP, por lo que no procede efectuar modificación a este respecto en el Anteproyecto de Informe alegado.

La aprobación del precio final del proyecto por importe de 499.800 €, más IVA, se llevó a efecto en la Junta de Gobierno Local de 29 de junio de 2009, sin que se conozcan las razones del incremento con respecto al inicialmente aprobado en la Junta de Gobierno Local de 22 de diciembre de 2006.

- **Aparcamientos disuasorios**

La ciudad de Parla presentaba un déficit importante de plazas de aparcamiento para residentes y la construcción del tranvía dificultaba más dicha situación ya que en una gran parte del trazado se iban a eliminar las plazas de aparcamiento en superficie con objeto de insertar la traza del tranvía. Para solucionar este problema, con fecha 12 de julio de 2005, el Pleno Municipal aprobó el Plan Especial para la implantación de aparcamientos de vehículos en parcelas de equipamiento público y zonas verdes, que incluía la programación de 4.706 plazas de aparcamiento.

Del total de las plazas de aparcamiento habilitado en dicho Plan, la empresa concesionaria del contrato principal se había comprometido en su oferta, como una de las mejoras propuestas, a la ejecución de cuatro de esos aparcamientos con una superficie total cercana a los 10.000 m², redactando los correspondientes proyectos en agosto de 2005 por un importe conjunto de 517.075 €, más IVA.

Con posterioridad y a solicitud municipal, determinadas unidades de obras de esta mejora, referidas a los cerramientos e iluminación, se modificaron, sin que, se tramitara expediente de modificación y sin que se aprobara previamente, siendo en la Junta de Gobierno Local de 22 de diciembre de 2006 cuando se aprobó su precio final reconocido.

Tampoco se motivaron suficientemente las razones que justificaron esta modificación, indicando únicamente el informe técnico del Ayuntamiento de Parla que dichas modificaciones se debían a los criterios municipales empleados por el Ayuntamiento de Parla en otros aparcamientos afectados por dicho Plan de Aparcamientos.

En este sentido, el proyecto de liquidación de los cuatro aparcamientos, con un total de 380 plazas y una superficie conjunta de 9.839 m², indicaba al respecto que se habían incorporado nuevas unidades de obra que no estaban previstas en el proyecto inicial debido a los trabajos de homogeneización de los aparcamientos ejecutados. En particular, señalaba que *“con el fin de homogeneizar los aparcamientos objeto del presente proyecto con el resto de aparcamientos municipales que se están construyendo en la actualidad en la localidad, en los que se están siguiendo unos criterios de reciente implantación, se les ha construido un muro perimetral de hormigón rematado con una barandilla superior así como se les ha dotado de alumbrado y otros elementos estéticos”*.

El presupuesto de ejecución inicialmente ofertado por la empresa concesionaria ascendía a 517.075 €, más IVA, mientras que el proyecto de liquidación presentado con las mejoras incorporadas supuso un total de 804.371 €, más IVA, lo que implicó un aumento de la inversión de 287.296 €, más IVA.

No se dispone de la documentación relativa a la ejecución de las obras, salvo el acta de recepción, que se expidió el 30 de marzo de 2007.

- **Colector 1500 C/ Juan Carlos I**

La intervención en el casco urbano de Parla como consecuencia de las obras dio lugar a la necesidad del desvío y reposición de determinados servicios urbanos afectados por la traza del tranvía, entre ellos, un colector de 1500 mm, que fue modificado, aumentando su diámetro respecto del proyecto original.

Según informe técnico del Ayuntamiento, aunque el proyecto constructivo recogía las actuaciones a ejecutar en relación con los servicios urbanos afectados, la falta de precisión e información de la realidad física de los mismos por las compañías suministradoras y por el inventario municipal había supuesto que el proyecto específico de servicios afectados hubiera sufrido modificaciones. Asimismo, este informe indicaba que uno de los colectores había aumentado su diámetro respecto del proyecto original debido al deteriorado estado de los colectores municipales existentes, que habían provocado diversas interrupciones por roturas e importantes problemas hidráulicos. A la vista de lo anterior, el informe concluía que los servicios municipales habían determinado la ejecución de un único colector de diámetro 1500 mm.

Las razones expuestas en el informe municipal ponen de manifiesto que el cambio de colector no se debió a necesidades nuevas o imprevistas, puesto que los problemas hidráulicos ya se venían produciendo con anterioridad, sino a deficiencias en los estudios previos realizados con el fin de comprobar los servicios afectados, su situación y las necesidades reales para una correcta ejecución del contrato.

En este sentido, el PPT, en el apartado referido a los servicios afectados, exigía que, una vez definidas las obras proyectadas se replanteara la situación sobre el terreno, identificando y señalando la ubicación de los distintos servicios, entre los que citaban los de abastecimiento de aguas o saneamientos, indicando que, tras su localización e identificación, se habría de realizar un levantamiento topográfico local en el entorno del punto de interceptación, determinando con exactitud las coordenadas y cotas de los diferentes elementos del trazado afectados. Asimismo, el PPT disponía que el concesionario debía consultar antes del comienzo de los trabajos a las entidades públicas y privadas afectadas sobre la localización exacta de los servicios existentes, debiendo adoptar las medidas necesarias para efectuar el desvío y reposición de los servicios que fueran necesarios para la ejecución de las obras y siendo de su responsabilidad los proyectos precisos.

Según la oferta adjudicada, el presupuesto de ejecución inicialmente aprobado para esta partida había sido de 14.942 €, más IVA, mientras el importe final ascendió a 904.203 €, más IVA, lo que supuso un aumento de la inversión de 889.261 €, más IVA, con la consiguiente necesidad de incorporar al plan económico-financiero el aumento de inversión.

Estas actuaciones se llevaron a cabo por la empresa concesionaria sin que se tramitara expediente y sin que la entidad local aprobara previamente el incremento de la inversión, siendo en la Junta de Gobierno Local de 22 de diciembre de 2006, una vez ejecutadas, cuando se aprobó su precio final reconocido.

II.1.4.2.f) Expediente de liquidación

Bajo la denominación de “*expediente de liquidación de la Línea 1 del tranvía de Parla*”, la Junta de Gobierno Local, en su reunión celebrada 29 de junio de 2009, aprobó una serie de gastos derivados de diversas obras que, por su naturaleza, no tenían cabida en los expedientes relacionados anteriormente, y que incluían modificaciones en las instalaciones tranviarias y de regulación de tráfico que surgieron como consecuencia de la puesta en explotación de la fase IIa), cambio de calidades en marquesinas y armarios de las paradas que pasaron a ser de acero inoxidable, así como unidades de adecuación urbana para la zona de Parla Este, que no estaban previstas inicialmente.

El presupuesto de ejecución ofertado y aprobado inicialmente ascendía a un total de 1.395.057 €, más IVA. Posteriormente, y según consta en el acta de la Junta de Gobierno Local, se presentó por la empresa concesionaria carta de entrega del proyecto de expediente de liquidación de la línea 1 del tranvía, de fecha 18 de marzo 2008, para la tramitación y aprobación del precio final reconocido de 6.892.923 €, más IVA, lo que suponía un aumento de la inversión de 5.497.867 €, más IVA.

Todas estas obras, al igual que las relacionadas en los Subepígrafes anteriores, se ejecutaron sin tramitación previa, aprobándose su importe final por la Junta de Gobierno Local el 29 de junio de 2009, una vez ejecutadas por la empresa concesionaria y sin que el informe técnico municipal, emitido para la aprobación del precio final reconocido de este proyecto, motivara que se debieran a necesidades nuevas o causas imprevistas³⁹.

II.1.4.2.g) Ampliación de unidades móviles

Según la cláusula 28 del PCAP era obligación del concesionario la adquisición del material móvil, pudiendo la Administración en la firma del contrato concesional aportar o comprometer las unidades móviles para parte o para el total de la operación del sistema de acuerdo con la oferta presentada, quedando, si así fuera, el concesionario obligado a aceptar los mismos e introducirlos en la concesión.

Como ya se ha señalado, al contrato de concesión de obra pública se adjuntó un anexo en el que se constataba que la entidad pública MINTRA –entidad extinguida por Ley 4/2011, de 28 de julio, habiendo pasado sus atribuciones a la actual Dirección General de Carreteras e Infraestructuras de la Consejería de Transportes e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid– se comprometía a vender a la concesionaria nueve unidades móviles por un importe total de 18.594.000 €, más IVA (2.066.000 €, más IVA, por unidad), debiendo ponerse a disposición tres de ellas en enero de 2007 y 6 en febrero de ese mismo año.

³⁹ En línea con lo expuesto en la nota al pie de página nº 26, segundo párrafo, la alegación de quien fuera Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Parla entre junio de 1999 y noviembre de 2008 confirma que las actuaciones acometidas se efectuaron sin que se modificara previamente el contrato de concesión de obra pública.

En ese mismo anexo se indicaba que la empresa concesionaria también adquiriría la partida correspondiente al 5% de repuestos por un importe de 103.000 €, más IVA, por unidad.

Respecto de otros conceptos relacionados con la señalización del material móvil (SAE, radioteléfono, señalización en tren y videovigilancia), otros sistemas (canceladoras de a bordo, simulación de conducción), así como de la revisión de precios y la inspección de las unidades móviles, el anexo señalaba que quedaban pendientes de futuras negociaciones, añadiendo que, en caso de producirse gastos adicionales respecto de la oferta adjudicada por estos estos conceptos, tendría lugar el equilibrio económico de la concesión.

Precisamente, antes de la formalización del contrato, la Concejalía del Área de Planificación Urbanística, Desarrollo Industrial y Desarrollo Local, mediante escrito de 9 agosto de 2005, había comunicado a MINTRA que no se instalaran en las unidades móviles los sistemas de señalización (SAE, radioteléfono, señalización en tren y videovigilancia) y otros sistemas (canceladoras de a bordo, simulación de conducción), al emplear la empresa adjudicataria sistemas distintos a los ofrecidos. Igualmente, indicaba que no se incluyeran en el acuerdo los gastos por inspección del material móvil.

Una vez formalizado el contrato, MINTRA y la concesionaria suscribieron el 31 de enero de 2007 un contrato de cesión de derechos respecto del material móvil para transporte ferroviario, en virtud del cual la concesionaria se subrogaba en la posición jurídica que tenía MINTRA respecto de la adquisición de las nueve unidades móviles, obligándose a abonarle las cantidades que hasta entonces había satisfecho al suministrador, así como las relativas a las inspecciones de fabricación correspondientes.

Conforme se detallaba en el anexo del referido contrato, el importe de cada unidad móvil se incrementó en 289.663,93 € –incluida en esa cuantía la partida correspondiente al 5% de repuestos por 103.000 €–, resultando un precio final de 2.355.663 €, siendo la causa de este incremento la incorporación en el precio del material móvil de prestaciones tales como la vigilancia, radiotelefonía, validadores, nuevos equipamientos, así como los gastos originados por la inspección del material móvil; aspectos que, precisamente, con anterioridad se habían excluido.

Asimismo, según figuraba en el informe final elaborado por la asistencia técnica así como en el acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Parla de julio de 2013, se abonaron 902.678 € en concepto de revisión de precios, si bien no se dispone de documentación alguna al respecto, así como tampoco del acuerdo en que fue aprobada dicha revisión.

Las nueve unidades móviles se recibieron el 27 de marzo de 2007, aunque no fue hasta el 29 de junio de 2009 cuando la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Parla aprobó el aumento de la inversión, por importe de 2.606.975 €.

II.1.5. Coste total de la construcción del tranvía

El coste total por todos los conceptos generado en la construcción del tranvía ascendió a 130,7 millones de €⁴⁰, de los cuales 0,1 millones de € correspondieron a los estudios de previos, 129,6

⁴⁰ Sobre el coste de explotación véanse los Epígrafes II.2.4 y II.2.6 de este Informe.

millones de € a las obras de construcción y al suministro del material móvil, y 1 millón de € al control técnico de las obras, como se detalla en el siguiente cuadro:

Coste total generado en la construcción del tranvía (en €, IVA excluido)	
Planeamiento y viabilidad	101.327,79
Estudio de movilidad y transporte urbano	29.849,00
Estudio de viabilidad financiera	25.462,00
Estudio de viabilidad del trazado	25.603,00
Estudio complementario	20.413,79
Coste obra y material móvil	129.643.093,78
Obras	107.539.440,31
Obras de construcción (coste inicial)	74.951.800,00
Modificados de obras del proyecto inicial	30.939.976,00
Proyectos nuevos	1.647.664,31
Material móvil	22.103.653,47
Material móvil (coste inicial)	18.594.000,00
Modificaciones material móvil	2.606.975,37
Revisión de precios material móvil	902.678,10
Inspección y vigilancia	996.263,79
TOTAL	130.740.685,36

Fuente: Cuadro elaborado con los datos aportados por el Ayuntamiento de Parla

En el cuadro siguiente se especifica el detalle del coste total de la obra y el material móvil. Los incrementos de costes de las obras y el material móvil se produjeron como consecuencia de las modificaciones y proyectos nuevos aprobados por el Ayuntamiento de Parla sobre el proyecto inicial.

Resumen de los costes de la obra y suministros del tranvía de Parla (IVA excluido)

Conceptos	Proyecto inicial (A)	Partidas modificadas (B)	Nuevos proyectos (C)	Precio final reconocido (D=A+B+C)
INFRAESTRUCTURA, SUPERESTRUCTURA Y OTROS	74.951.800,00	30.844.028,49	1.743.611,82	107.539.440,31
PARTIDAS PROYECTO OBRAS NO MODIFICADAS	66.293.313,68	0,00	0,00	66.293.313,68
MODIFICADOS Y NUEVOS PROYECTOS	8.658.486,32	30.844.028,49	1.743.611,82	41.246.126,63
Remodelación y mejora estación cercanías	1.001.035,99	2.748.964,01	155.947,51	3.905.947,51
Remodelación estación de cercanías	1.001.035,99	2.748.964,01		3.750.000,00
Impermeabilización estación			95.947,51	95.947,51
Desmontaje ascensor existente y montaje de ascensor panorámico			60.000,00	60.000,00
Infraestructuras paso con carretera M-408	1.680.972,83	2.009.223,54	0,00	3.690.196,37
Depresión carretera M-408	452.069,61	824.000,00		1.276.069,61
Paso inferior bajo carretera M-408	1.228.903,22	1.185.223,54		2.414.126,76
Integración del tranvía en la traza urbana	5.444.460,96	19.411.416,72	476.000,00	25.331.877,68
Adecuación urbana	3.932.406,27	13.931.964,55		17.864.370,82
Mobiliario urbano y elementos ornamentales	1.512.054,69	5.479.452,17		6.991.506,86
Honorarios arquitecto coord. y adec. urbanística			476.000,00	476.000,00
Actuaciones en la traza			611.864,31	611.864,31
Demolición de la Casa de la Juventud y proyecto constructivo nueva Casa Juventud			498.441,46	498.441,46
Demolición fábrica			28.953,00	28.953,00
Afecciones a negocio			84.469,85	84.469,85
Otras actuaciones	532.016,54	1.176.557,47	499.800,00	2.208.374,01
Red de agua reciclada			499.800,00	499.800,00
Aparcamientos disuasorios	517.075,00	287.296,20		804.371,20
Colector 1500 c/ Juan Carlos I	14.941,54	889.261,27		904.202,81
Liquidación	0,00	5.497.866,75		5.497.866,75
MATERIAL MÓVIL	18.594.000,00		3.509.653,47	22.103.653,47
Unidades móviles	18.594.000,00		2.606.975,37	21.200.975,37
Revisión de precios	0,00		902.678,10	902.678,10
TOTAL COSTE EJECUCIÓN	93.545.800,00	30.844.028,49	5.253.265,29	129.643.093,78

Fuente: Cuadro elaborado con los datos que resultan de la documentación del Ayuntamiento de Parla y del informe de la asistencia técnica de vigilancia y control de las obras

II.2. RÉGIMEN ECONÓMICO DE LA CONCESIÓN DEL TRANVÍA: RELACIONES FINANCIERAS

La cláusula 38 del PCAP del contrato principal señala que “la retribución del concesionario será la determinada por las subvenciones, tarifas a cobrar a los usuarios y aportaciones que realizará la Administración. Además, el concesionario tendrá derecho a percibir los ingresos derivados de la explotación de servicios comerciales complementarios. Además a partir del sexto año de explotación, el concesionario tendrá derecho al ingreso generado por la recaudación del billeteaje”.

La retribución del concesionario se compone, por tanto, de cinco corrientes financieras diferenciadas:

- Subvención de capital a la inversión
- Aportaciones a la inversión
- Billetaje
- Aportaciones a la explotación
- Ingresos complementarios

II.2.1. Subvención de capital

La subvención de capital corría íntegramente a cargo del Ayuntamiento. El PCAP establecía que la aportación por inversión era una cantidad fija a ofertar a lo largo de la concesión, permitiendo que la inversión en infraestructuras e instalaciones fijas (incluido el material móvil y gastos capitalizados) se subvencionase en un 33% de su valor a través de aportaciones realizadas por la Administración o entidades de ella dependientes o participadas.

Se previó que la subvención de capital se aportaría al cumplimiento de determinados hitos. De acuerdo con la oferta del adjudicatario se devengaría por los importes siguientes:

Hito	Acontecimiento	%	Sub. Inicial (en €)
A	Un año después del acta de inicio y replanteo	50%	17.074.314
B	Finalización de la fase I	25%	8.537.157
C	Finalización de la fase II	25%	8.537.157
			34.148.628

Los gastos que podían ser capitalizados a efectos de determinar la subvención no se establecieron en el texto articulado del PCAP, sino en su Anexo II - *Modelo de proposición - oferta económica resumen*, y únicamente corresponderían al IVA no deducible derivado de la subvención de capital y a los gastos financieros en el periodo de construcción. La cuantía de los gastos capitalizables no estaba delimitada y dependía del compromiso que cada licitador obtuviera de las entidades bancarias que le apoyaran financieramente.

Por otra parte, el PCAP preveía como una de las causas de restablecimiento del equilibrio económico financiero del contrato la modificación por parte de la Administración de *“las condiciones establecidas en el presente pliego, tanto para la construcción de la obra como para su posterior explotación”*. Según el PCAP, el restablecimiento del equilibrio se podía realizar cambiando las tarifas, ampliando el plazo concesional, permitiendo otros aprovechamientos comerciales, modificando las cláusulas de contenido económico del propio PCAP o mediante una combinación de alguna de estas medidas.

Como se ha señalado anteriormente, los proyectos modificados no se aprobaron por el CRTM, en cuanto órgano de contratación. Sí se aprobó el gasto de dichos proyectos por la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Parla, en las sesiones de 22 de diciembre de 2006 y de 29 de junio de 2009. Las modificaciones causaron incrementos de los costes por inversiones adicionales al contrato principal, que elevaron la cuantía de la subvención de capital a 47.025.644 €. Para la financiación de estos incrementos no se hizo uso de las medidas anteriormente referidas sino que, al amparo del informe de la Intervención, se aplicó un sistema de financiación idéntico al inicial.

Como consecuencia de que algunas modificaciones se llevaron a cabo en fechas posteriores al cumplimiento de los hitos mencionados, las relaciones económicas con el concesionario por la subvención de capital se realizaron como se muestra en la siguiente cuenta:

Cuenta explicativa de los movimientos en concepto de subvención de capital a favor de la sociedad concesionaria (en €)

Nº	Fecha	Concepto	Debe	Haber	Saldo	Observaciones
1	29/03/2006	Pago a cuenta, Cº Parla Este	8.000.000,00		8.000.000,00	Escrito 21-03-2006 Gerente CRTM-Concejalía Urbanismo Aytº Parla. JGL 22-12-2006
2	29/03/2006	Pago a cuenta, Cº Parla Este	8.769.217,00		16.769.217,00	
3	29/09/2006	1º devengo subvención. inversión inicial		17.074.314,00	-305.097,00	Cumplimiento hito A
4	22/12/2006	Aceptación descuento	305.097,00		0,00	JGL 22-12-2006
5	22/12/2006	1º devengo: subvención incremento inversión (50%)		803.780,53	-803.780,53	JGL 22-12-2006
6	03/05/2007	Pago a cuenta, Cº Parla Este	5.000.000,00		4.196.219,47	
7	03/05/2007	Pago a cuenta, Cº Parla Este	15.000.000,00		19.196.219,47	Escrito 23-02-07 Gerente CRTM-Concejalía Urbanismo Aytº Parla. JGL 22-12-2006
8	03/05/2007	Pago a cuenta, Cº Parla Este	5.000.000,00		24.196.219,47	
9	05/06/2007	2º devengo subvención inversión inicial (25%)		8.537.157,00	15.659.062,47	Cumplimiento hito B
10	05/06/2007	2º devengo subvención incremento inversión (25%)		401.890,27	15.257.172,20	JGL 22-12-2006
11	09/10/2007	Convenio ADIF, Ayuntamiento de Parla	1.875.000,00		17.132.172,20	JGL 22-12- 2006 y 28-09-2007
12	17/03/2008	1ª y 2ª devengos subvención. Revisión precios material móvil (50% + 25%)		223.412,83	16.908.759,37	JGL 17-03-2008
13	21/05/2008	3º devengo subvención inversión inicial (25%)		8.537.157,00	8.371.602,37	Cumplimiento hito C
14	21/05/2008	3º devengo subvención incremento inversión (25%)		401.890,27	7.969.712,10	Cumplimiento hito C
15	21/05/2008	3ª devengo subvención revisión precios mat. móvil (25%)		74.470,44	7.895.241,16	Cumplimiento hito C
16	28/07/2008	Pago a cuenta, Cº Parla Este	301.630,30		8.196.871,46	Escrito 28-05-2008 Gerente CRTM-Concejalía Urbanismo Aytº Parla
17	29/06/2009	1ª, 2ª y 3ª subvención proyecto compl. "liquidación"		10.006.662,11	-1.809.790,65	Acuerdo JGL 29-06-2009
18	29/06/2009	1ª, 2ª y 3ª devengos subvención incremento gastos capitalizables		964.909,11	-2.774.699,76	Acuerdo JGL 29-06-2009
19	01/06/2011	Inclusión en el calendario de reequilibrio de la concesión	2.774.699,76		0,00	Escrito Alcalde de 1-06-2011

Fuente.- Cuadro elaborado para esta fiscalización: datos conciliados con información del Ayuntamiento de Parla, del Consorcio Parla Este y de la sociedad concesionaria⁴¹.

Al respecto, se hacen las siguientes consideraciones:

⁴¹ El Ayuntamiento de Parla no ha contado con una contabilidad auxiliar que permitiera conocer de forma precisa y ordenada los movimientos y el estado de la situación financiera con la empresa concesionaria, habiendo confeccionado el Tribunal de Cuentas, a los efectos de esta fiscalización, y tras la revisión de la documentación oportuna, los estados demostrativos de los movimientos contables que se exponen en el Subapartado II.2 del Informe, recogiendo esta circunstancia al pie de cada uno de los cuadros de este Subapartado en la que tiene lugar.

Apuntes nº 1, 2, 6, 7, 8, y 16:

Para la gestión y ejecución urbanística de los terrenos situados en el ámbito denominado Parla Este, la Comunidad de Madrid, con una participación del 55%, y el Ayuntamiento de Parla, con el 45%, constituyeron el Consorcio urbanístico Parla Este. Entre las redes públicas que se financiarían con los recursos que se generasen por el desarrollo en este Sector estaba prevista la de infraestructuras ferroviarias.

En el marco de lo establecido en la cláusula 38.2 del PCAP, que, como se ha indicado, permite que las aportaciones por subvención de capital puedan realizarse por la Administración o por entidades de ellas dependientes o participadas, el 15 de diciembre de 2004, el Consejo de Administración del Consorcio Urbanístico Parla Este aprobó *“la disposición de hasta la cantidad total de cuarenta y dos millones setenta mil ochocientos cuarenta y siete euros con treinta céntimos (42.070.847,30 €) para destinarla a contribuir de manera directa o indirecta a los costes de implantación del servicio público de transporte ferroviario en el PAU-4 bis Residencial Este de Parla”*, según consta en la certificación expedida por dicho Consorcio. El acuerdo se adoptó al día siguiente de que el Ayuntamiento de Parla aprobase el PEI que preveía la construcción de la línea del tranvía y antes de su publicación en el BOCM, que se produjo el 11 de enero de 2005.

El Consorcio Parla Este abonó directamente a la sociedad concesionaria del tranvía dicha cantidad en diversos pagos, todos ellos sin que pasasen por la contabilidad del Ayuntamiento de Parla, registro que hubiera procedido al tratarse de una obligación cuya titularidad corresponde a este, siendo así que la contabilidad de una entidad debe integrar la totalidad de las obligaciones y derechos reconocidos en el ejercicio. La documentación que fundamentó cada uno de los pagos consiste en diversos escritos firmados conjuntamente por la Gerencia del CRTM y la Concejalía de Planificación Urbanística, Desarrollo Industrial y Desarrollo Local del Ayuntamiento por los que se le comunicaba al Consorcio Urbanístico Parla Este que *“se acordase la disposición y abono de las cuantías solicitadas, cantidades que la concesionaria del servicio recibiría a cuenta de la inversión subvencionable”*. En estos escritos se hace referencia al señalado acuerdo de 2004 adoptado por el Consejo de Administración del Consorcio Urbanístico Parla Este.

Sobre estos pagos, debe señalarse lo siguiente:

- 1º. Los pagos efectuados el 29 de marzo de 2006 (apuntes 1 y 2), por una cuantía de 16.769.217 €, se realizaron con anterioridad a que se hubiera producido el hito A, el cual tuvo lugar el 29 de septiembre de 2006. La posibilidad de adelantos de la subvención de capital sólo estaba prevista en el PCAP para subvenciones adicionales y siempre a partir de enero de 2007. El adelanto injustificado de esta cuantía durante 184 días, a los tipos de interés propuestos por la oferta del adjudicatario (calculado al 4,221%, tipo de referencia +1,00% de margen o diferencial⁴²), significó un ahorro financiero de algo más de 350.000 € al concesionario.

⁴² La oferta plantea que el margen en la financiación de proyectos durante el periodo de construcción sería del 1%, sin indicar qué tipo de referencia se tomaría. Para los cálculos realizados, a los efectos de esta fiscalización se ha tomado el euribor a un año de abril de 2006. A partir del inicio de la explotación, el margen señalado por el concesionario ascendía a 1,15% hasta el décimo año.

- 2º. La Junta de Gobierno Local aprobó el 22 de diciembre de 2006 el adelanto de pagos efectuado a la sociedad concesionaria reconociendo expresamente en el acta que esta posibilidad *“no está contemplada en el pliego ni en el modelo económico del contrato”*. En el acta se justifica el cambio de calendario de las subvenciones, en parte debido a que ya se habían producido algunos pagos con anterioridad y, en parte a lo también señalado en el acta (sic) *“la posibilidad de tesorería que el citado Consorcio Urbanístico puede disponer a fecha 28-02-07, lo que también con el carácter de adelanto, representará el pago del resto del 50% de subvención inicial más el 33% de la ampliación del contrato, por importe suficiente de veinticinco millones de euros (25.000.000 €)”*, reconociendo igualmente que tampoco esta posibilidad estaba prevista en el pliego ni en el modelo económico del contrato.
- 3º. Los pagos realizados el 3 de mayo de 2007 (apuntes 6, 7 y 8) por dicha cuantía total de 25.000.000 € también se efectuaron antes de que los hitos B y C se hubieran producido. El adelanto a lo largo de 14 meses significó para el concesionario un ahorro financiero de algo más de 1.495.000 € (calculado al 5,655%, de conformidad con su oferta).
- 4º. Las aportaciones en concepto de subvención de capital podían realizarse, conforme a la cláusula 38.2 del PCAP, por la Administración o por entidades de ella dependientes o participadas, como así se hizo. El hecho de que estas cantidades por la urbanización de la unidad Parla Este, constituyendo una obligación del Ayuntamiento, no se hubieran registrado en su contabilidad posibilitó que no se atendiera por este el pago de otras obligaciones con mayor prioridad al tener más antigüedad, de conformidad con la prelación de pagos prevista en el artículo 187 del TRLRHL, en el que se señala que *“la expedición de las órdenes de pago debe acomodarse al plan de disposición de fondos de la tesorería que se establezca por el Presidente que, en todo caso, deberá recoger la prioridad de los gastos de personal y de las obligaciones contraídas en ejercicios anteriores”*.
- 5º. El 28 de julio de 2008 el Consorcio Parla Este abonó a la sociedad concesionaria 301.630,30 €, con lo que se completaba la cuantía total acordada el 15 de diciembre de 2004 (apunte 16).

Apuntes nº 3 y 4:

Cumplido el hito A el 29 de septiembre de 2006, se devengó a favor del adjudicatario el 50% de la subvención de capital, cantidad cifrada en 17.074.314 €, de la que ya se habían pagado 16.769.217 €. En la Junta de Gobierno Local celebrada el 22 de diciembre de 2006 se reconoció que este pago se había realizado con antelación y que *“ello ha representado un ahorro para la Administración de 305.097 € que de suyo conllevase el interés público”*, cantidad que, al no haber sido reclamada por el concesionario, se consideró un descuento. Esta cuantía, sin embargo, era inferior al coste del dinero anticipado a los tipos de referencia vigentes en aquel momento, por lo que supuso para el concesionario un ahorro económico.

Apunte nº 5:

La Junta de Gobierno Local aprobó el 22 de diciembre de 2006 el precio final reconocido del conjunto de las obras. Comoquiera que el hito A ya se había producido, con dicha aprobación se devengó el primer tramo de la subvención de capital por modificaciones a favor del concesionario, por una cuantía de 803.780,53 €.

Apuntes nº 9 y 10:

El 5 de junio de 2007 se cumplió el hito B, al haberse finalizado la fase I de las obras, originándose el segundo devengo de la subvención de capital, tanto por las obras incluidas en el proyecto primitivo como por las modificaciones.

Apunte nº 11:

En el acta de la Junta de Gobierno Local del 28 de septiembre de 2007 se requiere a ADIF el pago de 1.875.000 €. ADIF ingresó esta cantidad en la tesorería del Ayuntamiento el 1 de octubre de 2007, y este, tan sólo unos días después, (el de 9 octubre de 2007) abonó a la sociedad concesionaria dicha cantidad, aun cuando el Ayuntamiento mantenía deudas pendientes con otros acreedores con mayor antigüedad.

Apunte nº 12:

El 17 de marzo de 2008 se aprobó la modificación de precios del material móvil. Estando cumplidos a dicha fecha los hitos A y B, se produjeron los devengos 1º y 2º del derecho del concesionario a la subvención de capital por esta modificación, por importe total de 223.412,83 €.

Apuntes nº 13, 14 y 15:

El 21 de mayo de 2008 se cumplió el hito C, al finalizarse la fase II de la construcción de la línea del tranvía. Con ello se devengó el tercer y último tramo de la subvención de capital por todos los conceptos.

Apuntes nº 17 y 18:

El 29 de junio de 2009 el Pleno del Ayuntamiento aprobó el proyecto complementario denominado "liquidación". Al haberse cumplido los hitos A, B y C, se generó el derecho a la percepción de la subvención de capital en su totalidad.

Apunte nº 19:

De los 47.025.644 € de subvención de capital reconocidos por el Ayuntamiento a favor de la concesionaria, se le habían abonado hasta el 29 de junio de 2009 44.250.944,30 €, quedando pendiente de pago por este concepto 2.774.699,76 €, cantidad que fue reclamada por aquella reiteradamente. Por carta fechada el 1 de junio de 2011, dirigida por el entonces Alcalde en funciones al concesionario⁴³, se le informaba que las cantidades retrasadas pendientes de pago a dicha fecha se incluían en el calendario de pagos que reestablecería el equilibrio económico-financiero de la concesión.

Los pagos anticipados al concesionario a que se ha hecho referencia a lo largo de este punto II.2.1, supusieron un ahorro financiero para este, que no estaba previsto en el PCAP ni en el modelo económico del contrato, y que, en parte, no fue descontado ni compensado por la Administración.

⁴³ Sobre las cantidades pendientes de pago referidas en este escrito, véase el Epígrafe II.2.4 – *Aportación a la inversión*.

II.2.2. Aportación a la inversión

La aportación a la inversión corría íntegramente a cargo del Ayuntamiento y, de acuerdo con el PCAP, consistía en una cantidad fija propuesta por el empresario a lo largo de la concesión, considerada como un pago aplazado de los gastos incurridos y de la financiación que implicaba.

Como se ha señalado en el Subepígrafe II.1.2.3, el grupo adjudicatario no ofertó una cantidad fija sino que presentó un calendario con las cuantías a percibir en cada uno de los años, de forma que, descontada la subvención de capital, obtuviese la *rentabilidad para el accionista* ofertada (TIR del capital)⁴⁴, calculada por diferencia entre los flujos de ingresos previstos y los flujos de los desembolsos del capital descontados los efectos de la financiación externa. No consta en los informes de valoración de las ofertas los motivos para la aceptación de un calendario de pagos no sujeto a las prescripciones del PCAP.

Según la oferta que resultó adjudicada, el calendario propuesto respondía a la secuencia de pagos de la cantidad solicitada como aportación por inversión a favor de la sociedad concesionaria, siendo esta aportación la que se expone en el siguiente cuadro:

	<i>En €</i>
Infraestructura, superestructura y otros	74.951.800
Material móvil	18.594.000
<i>Presupuesto de la inversión prevista</i>	93.545.800
Subvención de capital (a descontar)	-34.148.628
<i>Aportación por inversión inicial</i>	59.397.172

El valor actualizado neto de los flujos de pago recogidos en el calendario a 1 de enero de 2005 al 6% (fecha y tipo de descuento señalados en el PCAP a efectos de homogeneizar las diferentes ofertas), era de 91.714.733,26 € y representaba un TIR respecto de la aportación por inversión del 11,45%. El primer pago, de 9.999.300 €, correspondió al periodo de 1 de julio de 2007 a 30 de junio de 2008, y se giró a año vencido por la sociedad concesionaria, para pasar a facturar mensualmente, a partir de la segunda anualidad, la doceava parte del importe ofertado para cada uno de los años.

A la vista de las modificaciones de las obras inicialmente previstas, que determinaron un mayor coste de la obras, el Alcalde-Presidente en funciones de Parla remitió un escrito el 1 de junio de 2011⁴⁵ a la sociedad concesionaria, sin que conste se registrase de salida en el Ayuntamiento, por el cual le informaba de dos calendarios alternativos para restablecer el equilibrio económico-financiero de la concesión, a raíz de las inversiones adicionales instadas por el Ayuntamiento por importe de 36.097.294 € y del retraso en el pago de cantidades devengadas y pendientes de pago

⁴⁴ El PCAP determina el carácter fijo de esta cantidad al señalar que para los años 6 hasta el fin de la concesión, la aportación a la inversión sería el mismo parámetro que para los años 1 a 5. Asimismo, un licitador, distinto del que resultó adjudicatario, había solicitado aclaraciones sobre este extremo al CRTM, entidad que confirmó que la cantidad debía de ser fija.

⁴⁵ Las elecciones locales se celebraron el 22 de mayo de 2011.

a esa fecha por importe de 29.453.979,21 €⁴⁶. Según el escrito, se opta por la medida “consistente en el incremento de la cuantía de las aportaciones por inversión a abonar por la Administración”, sin que se concrete ni pueda interpretarse a cuál de los calendarios propuestos pudiera referirse. En todo caso, se señala expresamente que “representan compromisos de pago de la Administración en euros nominales, considerando las hipótesis contenidas en el plan económico-financiero presentado”.

El escrito citado contenía un anexo que reproducía el calendario inicial, junto con dos propuestas diferentes:

Año	Oferta	Propuesta 1	Propuesta 2	Año	Oferta	Propuesta 1	Propuesta 2	Año	Oferta	Propuesta 1	Propuesta 2
2007	9.999.300	12.649.369	0	2017	7.955.900	10.004.097	12.010.931	2027	4.907.109	5.503.491	6.607.498
2008	9.546.438	12.130.813	0	2018	7.750.425	9.548.252	11.463.642	2028	4.707.809	5.290.970	6.352.344
2009	9.386.772	11.911.537	3.182.146	2019	7.542.263	9.201.770	11.047.655	2029	4.503.812	5.097.396	6.119.940
2010	9.228.568	12.607.351	4.663.155	2020	7.534.580	8.864.932	10.643.247	2030	4.294.632	4.806.019	5.770.112
2011	9.728.793	17.996.017	21.606.038	2021	7.314.530	8.654.355	10.390.428	2031	4.192.521	4.543.787	5.455.276
2012	9.379.321	18.758.699	22.521.715	2022	5.936.855	7.376.864	8.856.671	2032	1.846.178	3.030.915	3.638.920
2013	8.976.584	17.819.866	21.394.551	2023	5.755.086	6.578.299	7.897.913	2033	1.702.784	2.050.007	2.461.240
2014	8.537.740	16.588.289	19.915.918	2024	5.571.635	6.342.863	7.615.248	2034	1.558.002	1.865.024	2.239.150
2015	8.287.734	11.330.343	13.603.223	2025	5.384.122	6.144.097	7.376.610	2035	1.406.793	1.680.806	2.017.978
2016	8.094.972	10.161.314	12.199.685	2026	5.192.327	5.900.986	7.084.731	2036	1.248.819	1.508.279	1.810.842

Se desconocen los *TIR del capital* que podían representar estos calendarios y, consecuentemente, si estaban ajustados a las condiciones reguladas en el PCAP para calcular el restablecimiento del equilibrio financiero de la concesión. La opción más favorable a los intereses municipales era la propuesta 2, ya que el *TIR de la inversión* resultaba ser significativamente inferior⁴⁷:

⁴⁶ Esta cuantía es la reflejada en el escrito del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Parla, sin que el Tribunal de Cuentas haya podido cotejar el origen de la misma. A la vista de la información de la que se dispone en este Tribunal de Cuentas, a dicha fecha el Ayuntamiento adeudaría a la sociedad concesionaria 2.774.699,76 € por subvenciones de capital, 32.519.017,92 € de aportación a la inversión y 4.632.372,14 € por aportaciones a la explotación. En la propuesta 1 del calendario se señalaba “caso base revisado”, y en la propuesta 2 “flujos de caja 31-12-2010”, sin que se alcance a comprender el sentido de tales expresiones.

⁴⁷ Debe distinguirse el *TIR del capital*, entendido como la rentabilidad esperada por los fondos propios aportados por los accionistas, del *TIR de la inversión*, entendido como la rentabilidad esperada de todos los fondos necesarios (propios y ajenos) para desarrollar el proyecto. Sólo el primero es el indicador sobre el que giran los cálculos para el restablecimiento del equilibrio económico-financiero de la concesión según el PCAP. El segundo era un indicador informativo exigido en las ofertas.

En € (IVA excluido)

	Oferta	Incrementos		Propuesta 1	Propuesta 2
Infraestructura, superestructura y otros	74.951.800	32.587.641	43,5%	107.539.441	107.539.441
Material móvil	18.594.000	3.509.653	18,9%	22.103.653	22.103.653
Precio final reconocido	93.545.800	36.097.294	38,6%	129.643.094	129.643.094
Subvención de capital	-34.148.628	-12.877.016	37,7%	-47.025.644	-47.025.644
Pdte. pago 1-06-2011				29.453.979	29.453.979
Aportación inversión	59.397.172	23.220.278	39,1%	112.071.429	112.071.429
VAN 1-01-2005 al 6%	91.714.732			129.962.406	116.053.695
TIR de la inversión	11,45%			8,03%	6,57%
<i>VAN: Valor actualizado neto (método de valoración, determinado mediante el descuento de los flujos de pagos en el tiempo de una inversión)</i>					
<i>TIR: Tasa interna de retorno (indicador de la rentabilidad de una inversión, tasa de descuento de los ingresos con la que el valor de una inversión es igual a cero)</i>					
<i>Fuente: Cuadro elaborado para esta fiscalización atendiendo a los datos del Ayuntamiento de Parla</i>					

La Junta de Gobierno Local, en sesión extraordinaria y urgente de 25 de julio de 2013⁴⁸, dos años después del referido escrito, y a petición de la concesionaria de ese mismo día, según señala un informe técnico municipal, aprobó el calendario de pagos coincidente con la propuesta 1.

De conformidad con la cláusula 15.2.3.B del PCAP, entre la documentación que debía aportar el adjudicatario se incluía el plan económico-financiero, en el que, entre otra información, debía señalarse *la tasa interna de retorno para el accionista* que sería el parámetro que “servirá de base, en su caso, para reestablecer el equilibrio económico-financiero de la concesión”. No consta que se dispusiera en el Ayuntamiento del referido plan ni de información financiera que permitiera realizar los cálculos oportunos para verificar la idoneidad del calendario aprobado⁴⁹, siendo así que, tanto los informes técnicos como los de la Intervención municipal, valoraron el nuevo calendario de pagos en función del precio final aceptado (129.643.094 €), sin considerar que sobre dicha cuantía tenía que descontarse la subvención de capital o si, como se señalaba en el escrito de 1 de junio de 2011, incluía cuantías vencidas pendientes de pago. En los referidos informes no se concretó el

⁴⁸ Mediante escrito de 22 de abril de 2015, el Ayuntamiento de Parla comunicó a este Tribunal de Cuentas que “en la sesión extraordinaria del Pleno de este Ayuntamiento, celebrada el día 27 de enero de 2015, se trató la Declaración de lesividad de actos administrativos relacionados con la construcción, explotación y financiación de la Línea 1 del Tranvía de Parla, acordándose instar a la Junta de Gobierno, en paralelo y no en sustitución de lo acordado por este Pleno, a revisar de oficio el acuerdo de la Junta de Gobierno de 26 de Julio de 2013, por el que se ratificó el calendario de pagos a la empresa [concesionaria]”. Con fecha 22 de enero de 2016 la Junta de Gobierno ha aprobado la declaración de lesividad del acuerdo de julio de 2013.

⁴⁹ En el expediente del contrato facilitado por el CRTM no constaba el plan económico financiero entre la documentación presentada por el adjudicatario. Advertida esta circunstancia al CRTM durante los trabajos de campo de esta fiscalización, facilitaron un fichero informático que incluía el referido plan, sin que haya sido posible verificar la coherencia de la *TIR del accionista* (9,92%) con los flujos de ingresos y gastos señalados en el mismo.

fondo de la cuestión: si el nuevo calendario respondía al mismo *TIR de capital* que el indicado en la proposición económica de la oferta, sistema previsto en la cláusula 37 del PCAP para restablecer el equilibrio financiero de la concesión.

Sin perjuicio de lo señalado, la Intervención indicó que era *“imprescindible consignar en los presupuestos de gastos de cada año el crédito necesario para su cobertura”*, indicando que en 2013 el presupuesto vigente era el prorrogado de 2010, que no contaba con suficiente consignación presupuestaria, advirtiendo que, en consecuencia, se infringiría la limitación recogida en el artículo 173.5 del TRLHL, señalando expresamente que *“[...] no podrán adquirirse compromisos de gastos por cuantía superior a los créditos autorizados en el estado de gastos, siendo nulos de pleno derecho los acuerdos, resoluciones y actos administrativos que infrinjan la citada norma, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar”*. Asimismo recordaba la difícil situación financiera del Ayuntamiento, *“con escasa o nula solvencia para hacer frente a las obligaciones de pago a corto plazo [...] presentando un ahorro neto negativo, lo que debe interpretarse como la existencia de insuficientes recursos para cubrir los compromisos de gastos y pagos presentes y futuros dentro de los límites de déficit y deuda pública”*. La Intervención concluyó señalando que *“sin cumplir con el requisito de consignación presupuestaria y capacidad financiera el Ayuntamiento de Parla no podrá atender sus obligaciones de pago acorde con el calendario presentado por Tranvía de Parla”*.

A pesar de estas advertencias, la Junta de Gobierno Local por unanimidad aprobó el calendario de pagos, indicando *“en cumplimiento del informe del Interventor, que se inicie la correspondiente modificación de créditos”*, sin concretar cómo se podrían financiar los incrementos de gasto.

Las relaciones económicas del Ayuntamiento de Parla con la sociedad concesionaria por aportación a la inversión, se resumen en la siguiente cuenta:

Cuenta explicativa de los movimientos en concepto de aportación a la inversión En € (IVA excluido)

Año	Concepto	DEBE (pagos)	HABER (facturas)	SALDO (deuda acum.)
2008	Factura 1-jul-07 a 30-jun-08		9.999.300,00	-9.999.300,00
	Facturas 1-jul-08 a 31-dic-08		4.773.219,00	-14.772.519,00
2009	Facturas 1-ene-09 a 30-jun-09		4.773.219,00	-19.545.738,00
	Pago fras. con préstamos RDL 5/2009	3.182.146,00		-16.363.592,00
	Facturas 1-jul-09 a 31-dic-09		4.693.386,00	-21.056.978,00
2010	Facturas 1-ene-10 a 30-jun-10		4.693.386,00	-25.750.364,00
	Facturas 1-jul-10 a 31-dic-10		4.614.284,00	-30.364.648,00
	Pagos ordinarios tesorería municipal	3.098.693,00		-27.265.955,00
2011	Facturas 1-ene-11 a 31-may-11		5.253.062,92	-32.519.017,92
	Factura jun-11		1.050.612,58	-33.569.630,50
	Facturas 1-jul-11 a 31-dic-11		8.998.008,50	-42.567.639,00
	Pagos ordinarios tesorería municipal	1.664.462,00		-40.903.177,00
	Facturas Diferencia reequilibrio		9.448.600,50	-50.351.777,50
2012	Facturas 1-ene-12 a 30-jun-12		8.998.008,50	-59.349.786,00
	Facturas 1-jul-12 a 30-dic-12		9.379.349,50	-68.729.135,50
	Pago fras. OPA con medidas RDL 4/2012	38.016.485,35		-30.712.650,15
	Pago fras. ORP con medidas RDL 4/2012	9.336.584,97		-21.376.065,18
	Pagos ordinarios tesorería municipal	150.000,00		-21.226.065,18
2013	Facturas 1-ene-13 a 30-jun-13		9.379.349,50	-30.605.414,68
	Facturas 1-jul-13 a 31-dic-13		8.909.933,00	-39.515.347,68
	Pago fras. varias medidas RDL 8/2013 a CC	19.730.582,98		-19.784.764,70
	Pagos ordinarios tesorería municipal	60.000,00		-19.724.764,70
2014	Facturas 1-ene-14 a 30-jun-14		8.909.933,00	-28.634.697,70
	Facturas 1-jul. 14 a 30-dic-14		8.294.144,50	-36.928.842,20
	Pagos ordinarios tesorería municipal	563.224,92		-36.365.617,28
RESUMEN A 31-12-2014		75.802.179,22	112.167.796,50	-36.365.617,28

OPA: Obligaciones pendientes de aplicación a presupuesto

ORP: Obligaciones reconocidas en el presupuesto

CC: Cesionario de los créditos a favor de la sociedad concesionaria

Fuente: Cuadro elaborado para esta fiscalización: datos conciliados con información del Ayuntamiento de Parla y de la sociedad concesionaria

Respecto de estos apuntes, se hacen las siguientes consideraciones:

- 1º. De conformidad con el calendario aceptado, hasta el 31 de diciembre de 2014 se habían devengado 112.167.796,50 € por aportaciones a la inversión, habiéndose pagado 75.802.179,22 € de la siguiente forma:

Resumen de los pagos por aportación a la inversión (En €)	
Préstamos acogidos RDL 5/2009	3.182.146,00
Facturas pagadas en virtud RDL 4/2012	47.353.070,32
Facturas pagadas en virtud RDL 8/2013 (CC)	19.730.582,98
Endeudamiento especial pago proveedores	70.265.799,30
Pagos ordinarios con tesorería municipal	5.536.379,92
TOTAL	75.802.179,22

- 2º. El Ayuntamiento no dispuso en ningún ejercicio de crédito presupuestario suficiente para atender las obligaciones por aportación a la inversión, sin que, desde el primer momento, atendiera a su vencimiento los compromisos adquiridos. Parcialmente en 2009, con cargo a uno de los préstamos especiales suscritos en virtud del Real Decreto-ley 5/2009, abonó al concesionario 3.182.146 €.
- 3º. Los primeros pagos ordinarios con recursos de la tesorería municipal se realizaron en 2010.
- 4º. A pesar de que la revisión de calendario no se aprobó hasta julio de 2013, desde el 1 de enero de 2011 la sociedad concesionaria facturó al Ayuntamiento de acuerdo al nuevo calendario.
- 5º. Para atender facturas vencidas emitidas por la sociedad concesionaria, el Ayuntamiento se endeudó en 47.353.070,32 €, con cargo al fondo de proveedores regulado por el Real Decreto-ley 4/2012. Estaban reconocidas presupuestariamente facturas por 9.336.584,97 €, en tanto que 38.016.485,35 € estaban pendientes de aplicar a presupuesto.
- 6º. A finales de 2012, la sociedad concesionaria emitió varias facturas para ajustar los pagos de 2008, 2009 y 2010 al nuevo calendario, por 9.448.600,50 €.
- 7º. El 1 de agosto de 2013, los derechos ante el Ayuntamiento fueron vendidos por la sociedad concesionaria a un fondo de inversión. A 31 de diciembre de 2014, este importe ascendía a 56.096.829,08 €, de los que 19.730.582,98 € se atendieron con cargo al fondo de pago a proveedores del Real Decreto-ley 8/2013.
- 8º. A 31 de diciembre de 2014, la sociedad concesionaria había facturado por aportación a la inversión un total de 112.167.796,50 €, de los que aún faltaban por pagar 36.365.617,28 €.

II.2.3. Billetaje

Los ingresos por billetaje corresponden íntegramente al concesionario y, por lo tanto, percibe el precio de cada viaje. La sociedad concesionaria comercializa el billete único y el bono de 10 viajes, pero no los títulos abono mensual (TAM) y abono anual (TAA), que gestiona el CRTM. Por los viajes cancelados con estos títulos, el CRTM abona un precio de referencia al concesionario, calculado sobre la tarifa del bono de viajes (bono-10), excluido el IVA y redondeado a seis decimales. Según ha informado el CRTM este es el sistema de general aplicación en el sector con otros concesionarios de la Comunidad de Madrid, aun cuando no se ha documentado.

Los precios de los billetes se autorizan por la Comisión de Precios del Consejo de Consumo de Comunidad de Madrid, previa aprobación por el Consejo de Administración del CRTM. Desde 2007 a 2014 han tenido variaciones, pasando el billete sencillo de 1 € a 1,3 € y el bono-10 de 5,5 € a

8,5 € (IVA incluido). El precio por viaje con bono-10, excluido el IVA, ha pasado de 0,514019 € a 0,772727 €.

El número de viajeros, en función de las cancelaciones de los diversos títulos, fue⁵⁰:

Periodo	Número de viajes (validaciones)				
	Total	B. único	Bono-10	TAM/TAA	Gratuitos
jun 07 - may 08	3.066.792	333.576	737.700	1.989.138	6.378
jun - dic 08	2.224.007	290.523	424.215	1.508.906	363
2009	4.207.736	603.741	752.998	2.817.598	33.399
2010	4.824.095	645.346	744.555	3.090.558	343.636
2011	5.000.260	640.921	662.870	3.309.763	386.706
2012	4.573.029	476.470	556.673	3.150.360	389.526
2013	4.517.978	411.956	530.133	2.978.108	597.781
2014	4.619.328	400.574	545.425	3.049.679	623.650
TOTAL	33.033.225	3.803.107	4.954.569	21.894.110	2.381.439

Fuente: CRTM.

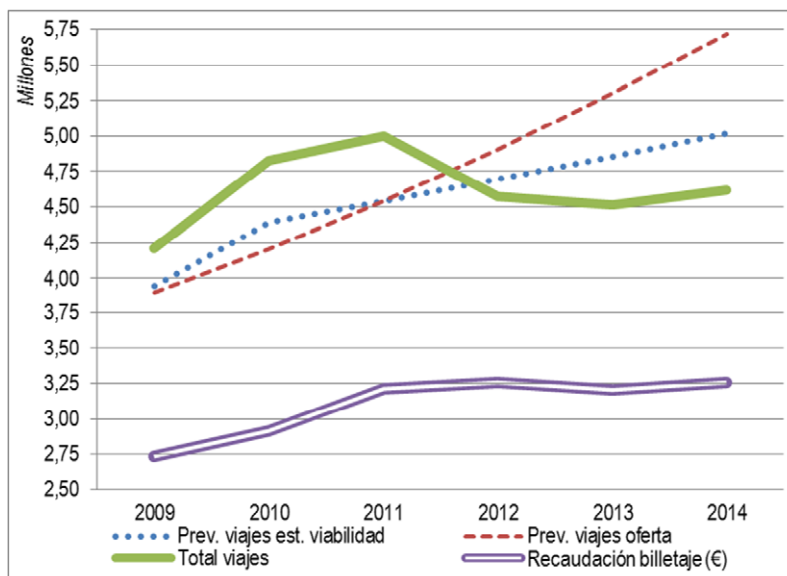
La utilización del tranvía ha generado los siguientes ingresos:

Servicio	Periodo	Recaudación billeteaje (En €, IVA excluido)			
		Total	B. único	Bono-10	TAM/TAA
Fase I	jun 07 - may 08	1.722.274	343.364	326.656	1.052.254
Fases I-II	jun - dic 08	1.381.948	290.339	243.658	847.951
Fases I-II	2009	2.737.092	590.580	461.219	1.685.293
Fases I-II	2010	2.917.887	623.365	454.061	1.840.461
Fases I-II	2011	3.211.150	632.316	433.618	2.145.216
Fases I-II	2012	3.256.569	552.637	412.872	2.291.060
Fases I-II	2013	3.202.731	498.467	403.000	2.301.264
Fases I-II	2014	3.258.698	485.699	416.430	2.356.569
TOTAL		21.688.349	4.016.767	3.151.514	14.520.068

Fuente: Cuadro elaborado para esta fiscalización atendiendo a los datos del CRTM

En el siguiente gráfico se aprecia la evolución desde 2009, primer año completo en el que estuvo en explotación la línea, tanto del número de viajeros reales, puesto en relación con las estimaciones del estudio de viabilidad y de la oferta del adjudicatario, como de la recaudación del tranvía:

⁵⁰ Existen pequeñas diferencias con los datos facilitados por el Ayuntamiento de Parla.



El número de usuarios aumentó desde 2009 hasta 2011, cuando se alcanzaron los 5 millones de viajes, estabilizándose a partir de 2012 en torno a los 4,5 millones -4,6 millones de viajes/año, si bien con aumentos significativos de viajes con títulos gratuitos. La recaudación, en términos nominales, se mantuvo próxima a los 3,2 millones de € anuales desde 2011 a 2014, no obstante el incremento del precio por viaje. A partir de 2012 se aprecia una utilización del tranvía inferior a las previsiones tanto del estudio de viabilidad como de la oferta del grupo adjudicatario.

El control del billeteaje lo realiza la concesionaria, comunicando a mes vencido el detalle del billeteaje del mes anterior. El CRTM verifica la información recibida con el mismo protocolo que utiliza para el control de todos los operadores de transporte urbano de la Comunidad de Madrid. El sistema utilizado consiste en que el CRTM admite unas liquidaciones provisionales sujetas a revisión posterior una vez verificada la exactitud de los datos. Por regla general, las liquidaciones provisionales se calcularon sobre un número de viajeros superior al real, regularizándose en las liquidaciones definitivas. El CRTM realiza inspecciones periódicas y aleatorias y, en ocasiones, aforos, a fin de tener seguridad de los datos que le facilita el concesionario. La empresa concesionaria está obligada por el PCAP a realizar a su costa una auditoría independiente sobre el cumplimiento del plan de explotación y de los ingresos correspondientes a la retribución de la Administración.

II.2.4. Aportación a la explotación

La aportación a la explotación consiste en un coste que sufragará la Administración, calculado por la diferencia entre la tarifa técnica ofertada por la sociedad concesionaria y el precio de los viajes, fijado por el CRTM. Esta diferencia, denominada déficit de explotación, de conformidad tanto con el PCAP como con el convenio suscrito entre el CRTM y el Ayuntamiento de Parla el 25 de octubre de 2004, se financiará a partes iguales entre ambas entidades.

El convenio indicado regula *“la financiación de los desequilibrios que se produzcan entre los gastos de explotación y los ingresos por tarifas”* y considera que entre los gastos de explotación *“se incluyen tanto los gastos operativos como la amortización del material móvil, en los plazos previstos”*

en el concurso de la concesión". Por su parte, el PCAP del contrato de concesión incluyó el material móvil como gasto a financiar a través de la subvención de capital y de la aportación a la inversión, aportaciones ambas a cargo exclusivamente del Ayuntamiento. Por lo tanto, no concuerdan el convenio y el PCAP en este punto relativo a la financiación del material móvil.

El PCAP establece dos sistemas para el cálculo del déficit de explotación:

- *Años 1 a 5 de la concesión*: la retribución a favor del concesionario se determina en función del número de trenes puestos en servicio, con independencia del número de viajeros.
- *Años 6 en adelante*: la retribución se fija en función del número de viajeros.

Déficit de explotación desde junio de 2007 hasta mayo de 2012 (años 1 a 5 de la concesión)

De acuerdo al número de trenes puestos en servicio, a los km recorridos durante los cinco primeros años de explotación del tranvía, a la actualización de la tarifa técnica ofertada por el concesionario (8 € km-tren a precios de 2005) y a la recaudación por billeteaje, el déficit real de cada ejercicio fue el siguiente:

Déficit de explotación en los primeros 5 años de servicio del tranvía (En €)						
Periodo	Km-tren	Tarifa tca.	IPC apl.	Aport. bruta	Billeteaje	Déficit expl.
2005		8,00		Periodo de construcción de la línea		
2006		8,30	3,7%			
jun-dic 2007	415.371	8,52	2,7%	3.538.960,92	798.705,85	2.740.255,07
2008	689.529	8,88	4,2%	6.123.017,52	2.305.516,33	3.817.501,19
2009	716.085	9,00	1,4%	6.444.765,00	2.737.091,65	3.707.673,35
2010	722.627	9,07	0,8%	6.554.226,89	2.917.886,46	3.636.340,43
2011	717.552	9,34	3,0%	6.701.935,68	3.211.150,13	3.490.785,55
ene-may 2012	349.176	9,56	2,4%	3.338.122,56	1.398.163,92	1.939.958,64
TOTALES	3.610.340			32.701.028,57	13.368.514,34	19.332.514,23

Fuente: Cuadro elaborado para esta fiscalización atendiendo al contenido del PCAP y de la oferta del adjudicatario

Aun cuando, como se ha expuesto, este déficit debía haberse soportado al 50% entre el CRTM y el Ayuntamiento, la situación fue la que se expone en el cuadro siguiente:

Distribución del déficit de explotación en los cinco primeros años de servicio del tranvía (En €)

Periodo	Déficit de explotación	Soportado			Soportado en exceso
		CRTM	Ayuntamiento	TOTAL	
jun-dic 2007	2.740.255,07	264.968,86	2.475.286,21	2.740.255,07	0,00
2008	3.817.501,19	730.210,52	3.121.767,12	3.851.977,64	34.476,45
2009	3.707.673,35	745.211,14	3.134.322,61	3.879.533,75	171.860,40
2010	3.636.340,43	827.974,91	3.068.511,24	3.896.486,15	260.145,72
2011	3.490.785,55	819.922,54	3.029.639,01	3.849.561,55	358.776,00
ene-may 2012	1.939.958,64	350.017,82	1.834.364,02	2.184.381,84	244.423,20
TOTALES	19.332.514,23	3.738.305,79	16.663.890,21	20.402.196,00	1.069.681,77

Fuente: Cuadro elaborado para esta fiscalización atendiendo al contenido del PCAP y a datos del CRTM y del Ayuntamiento de Parla

Las diferencias entre lo soportado por una y otra Administración resultan de las siguientes circunstancias:

- 1ª. Indebidamente, el CRTM no consideró que le fuese de aplicación directa la cláusula 38.4 del PCAP, que establece que la aportación de la Administración al concesionario durante la explotación del servicio se realizaría de forma distinta según dos períodos establecidos por el PCAP para el cálculo del déficit de la explotación⁵¹. Desde el año 1 el CRTM calculó la parte del déficit que le correspondía soportar en función del número de viajeros, en lugar de hacerlo en función del km-tren puestos en servicio, no aportando en los 5 primeros años del servicio un total de 5,93 millones de € por déficit de explotación, de acuerdo a los siguientes cálculos:

⁵¹ El Presidente del CRTM alega que en el convenio regulador de las condiciones de financiación de 25 de octubre de 2004 se establece expresamente que dicha Entidad no realizará más aportaciones que las correspondientes al 50% del déficit de explotación, definiendo este como diferencia entre los gastos de explotación y los ingresos por tarifa en función del número de viajeros transportados, y añade que "el Ayuntamiento de Parla incorporó voluntariamente un criterio de financiación adicional para los cinco primeros años de la concesión". Sin embargo, debe señalarse que en el referido convenio no se hace mención a que los ingresos por tarifa hubieran de medirse en función del número de viajeros transportados, sino que es en el PCAP donde se recoge cómo ha de determinarse dicho déficit de explotación. El CRTM no fue ajeno a dicho modelo de financiación, puesto que el PCAP fue suscrito y aprobado por el mismo, siendo en este donde se previó que ambas partes sufragaban el déficit al 50%.

Defecto en la aportación del CRTM años 1 a 5 del tranvía (En €)			
Periodo	50% déficit de explotación	CRTM	
		Soportado	Defecto
jun-dic 2007	1.370.127,54	264.968,86	-1.105.158,68
2008	1.908.750,60	730.210,52	-1.178.540,08
2009	1.853.836,68	745.211,14	-1.108.625,54
	1.818.170,22	827.974,91	-990.195,31
2011	1.745.392,78	819.922,54	-925.470,24
ene-may 2012	969.979,32	350.017,82	-619.961,50
TOTALES	9.666.257,14	3.738.305,79	-5.927.951,35

Fuente: Cuadro elaborado atendiendo al contenido del PCAP y a datos del CRTM

2ª. La cuantía que soportó el Ayuntamiento por el déficit de explotación se detalla en el siguiente cuadro:

Aportación del Ayuntamiento años 1 a 5 del tranvía (En €)				
Periodo	TOTAL	Déficit propio (50%)	Defecto déficit CRTM	Exceso por actualización
jun-dic 2007	2.475.286,21	1.370.127,54	1.105.158,68	0,00
2008	3.121.767,12	1.908.750,60	1.178.540,08	34.476,44
2009	3.134.322,61	1.853.836,68	1.108.625,54	171.860,39
2010	3.068.511,24	1.818.170,22	990.195,31	260.145,71
2011	3.029.639,01	1.745.392,78	925.470,24	358.775,99
ene-may 2012	1.834.364,02	969.979,32	619.961,50	244.423,20
TOTALES	16.663.890,21	9.666.257,14	5.927.951,35	1.069.681,73

Fuente: Cuadro elaborado atendiendo al contenido del PCAP y a datos del Ayuntamiento de Parla

El Ayuntamiento soportó 16,7 millones de € en este periodo. De esta cantidad, 5,93 millones de € correspondían al defecto de la aportación de que el CRTM era responsable. El Ayuntamiento admitía los cálculos que le presentaba la sociedad concesionaria, que partía del déficit de explotación total al que deducía el déficit soportado en lugar del CRTM y la diferencia la cargaba en factura al Ayuntamiento, sin que este efectuase revisiones ni del sistema empleado ni de los cálculos realizados.

En relación con el exceso por actualización, debe indicarse:

- La sociedad concesionaria actualizó la tarifa aplicando factores de actualización superiores al 100% de la variación del IPC, cuando había ofertado un factor de actualización del 100%. Esta sociedad se fundamentó en una incorrecta interpretación de la cláusula 38.1 del PCAP que regulaba el sistema de actualización de la tarifa técnica. En dicha cláusula se indica textualmente que el factor de actualización está "definido como un porcentaje sobre el IPC anual, excepto los costes de personal que se actualizarían según convenio colectivo [...] este factor no podrá ser superior al 100%".

- La sociedad concesionaria actualizó la tarifa técnica calculando un factor de actualización mixto entre la variación del IPC y el incremento de los costes de personal, ponderándose uno y otro a razón de 55,1% - 44,9%, respectivamente (salvo los años en los que no había personal o no hubo incremento de personal, en los que se aplicó el 100 % de la variación del IPC). Los incrementos practicados, puestos en relación con el IPC aplicable, fueron los siguientes:

Actualización	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
(A) % aplicado	--	3,70%	2,70%	4,78%	3,47%	2,12%	4,37%	4,22%
(B) % aplicable (IPC)	--	3,70%	2,70%	4,20%	1,40%	0,80%	3,00%	2,40%
(C=A-B) Exceso	--	--	--	0,58%	2,07%	1,32%	1,37%	1,82%
(D=A/B%) <i>Factor resultante</i>	--	100%	100%	114%	248%	264%	146%	176%

Fuente: Cuadro elaborado atendiendo al contenido del PCAP y a datos del Ayuntamiento de Parla y del INE

- La sociedad concesionaria ha aplicado en los cálculos de la actualización de la tarifa técnica en los años 2010, 2011 y 2012 unos incrementos por el componente salarial del 3,73%, el 6,06% y el 6,45%, respectivamente, que son superiores a los previstos en el convenio colectivo de la sociedad, publicado en el BOCM de 8 de agosto de 2010, donde se fijan aumentos para las categorías laborales más favorecidas de un 3,5% para 2010 y de un 4% para 2011 y 2012.
- Como resultado de aplicar un factor superior al de la variación del IPC, las tarifas por km-tren recorrido que se aplicaron fueron mayores de las que hubieran correspondido de haberse actualizado debidamente de conformidad con el PCAP, dando como resultado una aportación excesiva de 1,07 millones de € cuyo detalle es el siguiente:

Detalle del exceso de déficit por actualización superior al IPC (años 1 a 5) (En €)					
Periodo	Tarifa técnica actualizada (€/km-tren)			Km-tren recorridos (D)	Valor del exceso (E=CxD)
	Aplicada (A)	Aplicable (B)	Exceso (C=A-B)		
jun-dic 2007	8,52	8,52	0,00	415.371	0,00
2008	8,93	8,88	0,05	689.529	34.476,45
2009	9,24	9,00	0,24	716.085	171.860,40
2010	9,43	9,07	0,36	722.627	260.145,72
2011	9,84	9,34	0,50	717.552	358.776,00
ene-may 2012	10,26	9,56	0,70	349.176	244.423,20
TOTAL					1.069.681,77

Déficit de explotación desde junio de 2012 hasta diciembre de 2014 (a partir del sexto año de la concesión)

A partir del sexto año de la concesión, el déficit de explotación se calculaba en función del número de viajeros, también financiado al 50% entre el CRTM y el Ayuntamiento. De acuerdo a las validaciones de títulos, a las actualizaciones de las tarifas y al billeteaje recaudado, el déficit de explotación real de cada ejercicio fue el siguiente:

Déficit de explotación a partir del 6º año de servicio del tranvía (En €)

Periodo	Validaciones(1)	Tarifa tca.(€/v)	IPC aplic.	Aport. bruta	Billeteaje	Déficit explot.
<i>jun 07-may 12</i> <i>Periodo de cálculo del déficit en función de nº de servicios medido en km-tren</i>						
jun-dic 2012	2.234.773	1,076701		2.406.182,32	1.858.404,67	547.777,65
2013	3.920.197	1,107926	2,9%	4.343.286,26	3.202.731,97	1.140.552,29
2014	3.995.678	1,111249	0,3%	4.440.193,18	3.258.698,46	1.181.494,72
TOTALES	10.150.648			11.189.659,76	8.319.835,10	2.869.824,66

(1) No se incluyen los pases gratuitos

€/v: Euros por viaje, precio por viaje según la tarifa técnica ofertada por el adjudicatario, actualizada según IPC

Fuente: Cuadro elaborado atendiendo al contenido del PCAP

La distribución del déficit desde junio de 2012 hasta diciembre de 2014 fue la siguiente:

Distribución del déficit de explotación a partir del 6º año de servicio del tranvía (En €)

Periodo	Déficit de explotación	Soportado			Soportado en exceso
		CRTM	Ayuntamiento	TOTAL	
jun-dic 2012	547.777,65	273.888,85	694.315,92	968.143,54	420.365,89
2013	1.140.552,29	570.276,18	1.592.994,31	2.163.491,90	1.022.939,61
2014	1.181.494,72	590.747,39	1.653.559,62	2.244.362,41	1.062.867,69
TOTALES	2.869.824,66	1.434.912,42	3.940.869,85	5.375.997,85	2.506.173,19

Fuente: Cuadro elaborado con los datos del CRTM y del Ayuntamiento de Parla

El CRTM ha soportado, a partir de junio de 2012, el déficit de explotación que le correspondía sin que en la revisión realizada por este Tribunal de Cuentas se hayan advertido incidencias a destacar. El CRTM se encontraba al corriente de pago con la sociedad concesionaria a 31 de diciembre de 2014.

El exceso del déficit de explotación lo soportó el Ayuntamiento y se originó como consecuencia de las siguientes circunstancias:

Exceso en la aportación del Ayuntamiento al déficit de explotación a partir del 6º año del tranvía (En €)

Periodo	TOTAL	Déficit atención	
		social	Exceso por actualización
jun-dic 2012	420.365,89	247.005,61	173.360,28
2013	1.022.939,61	710.013,80	312.925,81
2014	1.062.867,69	742.961,72	319.905,97
TOTALES	2.506.173,19	1.699.981,13	806.192,06

Fuente: Cuadro elaborado con arreglo al contenido del PCAP y a datos del Ayuntamiento de Parla

a) Déficit por atención social:

- El déficit causado por atención social se produce en aplicación de lo regulado en la Ordenanza de transporte municipal, según la cual los jubilados y pensionistas y los cónyuges a su cargo, las personas con discapacidad y sus acompañantes, y las mujeres acogidas a medidas de

protección integral contra la violencia de género empadronados en el Ayuntamiento de Parla gozan de gratuidad en el servicio de transporte intraurbano. Para ello, se adquieren unas tarjetas anuales a precio reducido⁵². Asimismo, disfrutaban de tarjetas gratuitas los empleados del tranvía. El coste de las validaciones de viajes con estos títulos lo asume el Ayuntamiento, siendo así que resultan de la aplicación de una Ordenanza municipal. La evolución de los viajes realizados con estos pases o títulos ha sido la siguiente:

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	TOTAL
Pases gratuitos	5.135	1.606	33.399	343.636	386.706	389.526 ⁵³	597.781	623.650	2.381.439
<i>Variación anual</i>	Años no comparables			--	13%	1%	53%	4%	--
Tarifa aplicada	<i>Sin efectos económicos durante los años 1 a 5 del tranvía</i>					1,1543	1,1878	1,1913	--
Dft. atención social						247.005,61	710.013,80	742.961,72	1.699.981,13

Fuente: Elaboración propia en función de datos del CRTM y del Ayuntamiento de Parla

- No consta que el Ayuntamiento ejercite control sobre los viajes gratuitos, aceptando las cifras que le facilita la sociedad concesionaria. Según ha informado el Ayuntamiento, el incremento de validaciones gratuitas que se produjo en 2013 fue consecuencia de problemas técnicos en la transmisión de datos en los años anteriores, en los que se comunicaba un número inferior al de validaciones reales con estas tarjetas. La utilización de las tarjetas gratuitas ha generado un déficit de explotación a favor de la concesionaria de 1,7 millones de € desde junio de 2012 a diciembre de 2014.

b) Exceso de actualización:

- Comoquiera que la sociedad concesionaria actualizó la tarifa aplicando factores de actualización superiores al 100% de la variación del IPC, la tarifa técnica por viajero que comenzó a aplicarse a partir de junio de 2012 fue mayor de la que habría correspondido en aplicación del PCAP. Los incrementos practicados, puestos en relación con el IPC aplicable en los tres últimos ejercicios, fueron los siguientes:

⁵² El precio vigente en 2014 era de 12 €, habiendo sido gratuita hasta 2008.

⁵³ En el cuadro se muestra la cifra total de viajes con títulos gratuitos durante 2012, pero únicamente tuvieron efectos económicos los 213.992 viajes realizados a partir de junio de 2012, fecha de comienzo del 6º año de la explotación del tranvía.

	Actualización	2012	2013	2014
(A)	% aplicado	4,22%	2,90%	0,30%
(B)	% aplicable (IPC)	2,40%	2,90%	0,30%
(C=A-B)	Exceso	1,82%	0,00%	0,00%
(D=A/B%)	Factor resultante	176%	100%	100%

Fuente: Cuadro elaborado conforme al contenido del PCAP y datos del Ayuntamiento de Parla

- La sociedad concesionaria ha aplicado en los cálculos de la tarifa técnica en los años 2013 y 2014 un factor de actualización del 100% de la variación del IPC, como consecuencia de que en la disposición adicional primera del convenio colectivo para 2013-2015, publicado en el BOCM de 31 de agosto de 2013, se acordó mantener un incremento salarial cero durante toda la vigencia del mismo. Este método de cálculo no guarda coherencia con el aplicado en años anteriores, ya que, de haber utilizado el mismo sistema, hubiera debido aplicarse un factor de actualización del 55,1% y los incrementos hubieran sido del 1,6% y el 0,17%, respectivamente, para 2013 y 2014. Tampoco consta que el Ayuntamiento haya revisado los métodos de cálculo aplicados por la sociedad concesionaria a la facturación de los déficit de explotación durante este periodo.
- Como resultado de utilizar un factor de actualización superior al 100% de la variación del IPC acumulado desde 2007, las tarifas que se aplicaron por viajero en cada ejercicio fueron superiores a las que hubieran correspondido, dando como resultado una aportación excesiva de 0,8 millones de €, de conformidad con los siguientes cálculos:

Detalle del exceso de déficit por actualización superior al IPC (a partir del 6º año del tranvía) (En €)

Periodo	Tarifa técnica actualizada (€/viajero)			Viajes de pago (D)	Valor del exceso (E=CxD)
	Aplicada (A)	Aplicable (B)	Exceso (C=A-B)		
jun-dic 2012	1,154300	1,076701	0,077599	2.234.773	173.360,28
2013	1,187700	1,107926	0,079774	3.920.197	312.925,81
2014	1,191300	1,111249	0,080051	3.995.678	319.905,97
TOTAL					806.192,06

Fuente: Cuadro elaborado con arreglo al contenido del PCAP y a datos del CRTM y del Ayuntamiento de Parla

Resumen del déficit de explotación

En el siguiente cuadro se resumen los importes devengados y soportados por el concepto déficit de explotación, por parte del CRTM y del Ayuntamiento a 31 de diciembre de 2014:

		Periodo		TOTAL
		jun 07 - may 12	jun 12 - dic 14	
CRTM	50% déficit propio	9.666.257,12	1.434.912,42	11.101.169,54
	No soportado	-5.927.951,33	0,00	-5.927.951,33
	Soportado	3.738.305,79	1.434.912,42	5.173.218,21
Ayuntamiento	50% déficit propio	9.666.257,12	1.434.912,42	11.101.169,54
	Parte déficit CRTM	5.927.951,33	0,00	5.927.951,33
	Exceso actualización	1.069.681,77	806.192,06	1.875.873,83
	Pases gratuitos	0,00	1.699.981,13	1.699.981,13
	Soportado	16.663.890,21	3.941.085,61	20.604.975,82
TOTAL		20.402.196,00	5.375.998,03	25.778.194,03

En la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Parla de 23 de diciembre de 2015, se acordó reconocer el exceso de déficit hasta la fecha de este acuerdo y compensarlo con las obligaciones reconocidas en la contabilidad por aportaciones a la explotación a favor de la concesionaria, así como comunicárselo a la misma.

Cancelación de deudas por aportación a la explotación por el Ayuntamiento de Parla

Los movimientos contables relativos a la deuda del Ayuntamiento por la aportación a la explotación soportada se resumen en la siguiente cuenta:

Cuenta explicativa de movimientos por aportación a la explotación *En € (IVA excluido)*

Periodo	Concepto	Debe (pagos)	Haber (déficit)	Deuda
jun-dic 2007	Cobros del CRTM a favor de concesionaria		741.103,64	-741.103,64
jun-dic 2007	Déficit explotación soportado		2.475.286,21	-3.216.389,85
2008	Déficit explotación soportado		3.121.767,12	-6.338.156,97
2008	Pagos ordinarios tesorería municipal	1.693.712,02		-4.644.444,95
2009	Déficit explotación soportado		3.134.322,61	-7.778.767,56
2009	Pagos ordinarios tesorería municipal	769.823,86		-7.008.943,70
2009	Pagos con préstamo RDL 5/2009	3.874.123,02		-3.134.820,68
2010	Déficit de explotación soportado		3.068.511,24	-6.203.331,92
2010	Pagos ordinarios tesorería municipal	2.784.160,79		-3.419.171,13
ene-may 2011	Déficit de explotación soportado		1.213.201,01	-4.632.372,14
jun-dic 2011	Déficit de explotación soportado		1.816.438,00	-6.448.810,14
jun-dic 2011	Pagos ordinarios tesorería municipal	2.485.074,15		-3.963.735,99
ene-may 2012	Déficit de explotación soportado		1.834.364,02	-5.798.100,01
jun-12	Pagos medidas RDL 4/2012	3.903.939,08		-1.894.160,93
jun-dic 2012	Déficit de explotación soportado		694.254,69	-2.588.415,62
2013	Déficit de explotación soportado		1.593.215,72	-4.181.631,34
2013	Pagos ordinarios tesorería municipal	429.739,34		-3.751.892,00
2013	Pagos medidas RDL 8/2013	162.824,90		-3.589.067,10
2013	Pagos medidas RDL 8/2013 a CC	2.137.985,67		-1.451.081,43
2014	Déficit de explotación soportado		1.653.615,02	-3.104.696,45
2014	Pagos ordinarios tesorería municipal	336.295,88		-2.768.400,57

CC: Cesionario de los créditos a favor de la sociedad concesionaria

Fuente.-Cuadro elaborado para la fiscalización: datos conciliados con información del Ayuntamiento de Parla y de la sociedad concesionaria.

Al respecto debe precisarse lo siguiente:

- 1º En 2007, excepcionalmente, el CRTM no satisfizo directamente a la sociedad concesionaria las compensaciones que le correspondían, sino que se las abonó al Ayuntamiento de Parla para que fuera este el que realizara la liquidación con el concesionario. La cantidad abonada por el CRTM (741.103,64 €) en 2007 fue pagada al concesionario en 2008.
- 2º El Ayuntamiento no atendió los compromisos por el déficit de explotación a sus respectivos vencimientos, realizando pagos ordinarios por la tesorería municipal en cada ejercicio por importes muy inferiores a las cantidades comprometidas. La mayor parte de las obligaciones pudieron cancelarse acogiéndose a las medidas previstas en sucesivos Reales Decretos-ley para facilitar el pago de deudas con proveedores y acreedores. El siguiente cuadro resume la forma de cancelar las deudas por aportación a la explotación:

Resumen de las cancelaciones de las obligaciones por déficit de explotación soportado por el Ayuntamiento

Pagos ordinarios con la tesorería municipal.	8.498.806,04
Medidas especiales pago a proveedores	10.078.872,67
<i>Pagos aplicados al plan previsto en el RDL 5/2009</i>	<i>3.874.123,02</i>
<i>Pagos aplicados a las medidas del RDL 4/2012</i>	<i>3.903.939,08</i>
<i>Pagos aplicados a las medidas del RDL 8/2013</i>	<i>2.300.810,57</i>
Pagos totales	18.577.678,71

3º Las facturas aplicadas al Real Decreto-ley 8/2013 se abonaron al fondo de inversión cesionario de la posición de la sociedad concesionaria frente al Ayuntamiento.

II.2.5. Ingresos complementarios

De conformidad con el PCAP, los ingresos complementarios o adicionales al servicio del transporte se reparten entre el Ayuntamiento y el concesionario a razón de 75%-25%, respectivamente⁵⁴, sin que participe en ellos el CRTM.

Los ingresos complementarios pueden ser de dos clases:

- *De categoría I - Ingresos procedentes de la gestión de paradas o alquiler de locales, expositores y máquinas de venta* (alquileres a otros operadores ferroviarios, gestión de estacionamientos disuasorios, otros).
- *De categoría II - Ingresos procedentes de la explotación de las áreas de actividades complementarias* (rentas de alquiler, gestión de canal de TV interno, publicidad y otros).

La sociedad concesionaria ha incluido en sus facturaciones los siguientes ingresos complementarios a favor del Ayuntamiento, ya que los aparcamientos disuasorios son gratuitos:

⁵⁴ En el PCAP existe una contradicción entre el texto articulado y las fórmulas matemáticas para la determinación de los ingresos totales a favor del concesionario. Según el texto, le corresponde al concesionario el 25% de los ingresos complementarios, en tanto que según las fórmulas sería el 50%. En la fase de licitación, uno de los interesados solicitó aclaración a este respecto y se le comunicó que la retribución sería del 25%, sin necesidad de sustituir las fórmulas. En el convenio de 25 de octubre de 2004 entre el CRTM y el Ayuntamiento se indicaba que entre los ingresos computables para determinar el déficit de explotación se incluía el 50% de los ingresos complementarios.

Detalle de los ingresos complementarios (En €)

Año	Publicidad	Vending	Arrendtº	TOTAL
2012	0,00	197,48	0,00	197,48
2013	14.140,74	459,36	412,50	15.012,60
2014	15.625,00	172,46	1.687,50	17.484,96
TOTALES	29.765,74	829,30	2.100,00	32.695,04

Fuente: Cuadro elaborado para esta fiscalización con los datos proporcionados por el Ayuntamiento de Parla

El Ayuntamiento no ha ejercitado control sobre estos ingresos.

En relación con los ingresos por publicidad, se ha aportado un contrato, de fecha 19 de julio de 2012, suscrito por la concesionaria con una empresa del ramo, que finaliza en julio de 2015, en el que se pacta un canon mínimo garantizado de 25.000 € (IVA excluido)⁵⁵, actualizable anualmente en función de la variación del IPC. El Ayuntamiento ha dejado de percibir, al menos, 14.046,72 €, al no haberse liquidado todas las cantidades devengadas, de conformidad con las condiciones establecidas en el PCAP, como se muestra en el siguiente detalle⁵⁶:

Periodo	Devengado	Liquidado	No liquidado
sep-dic 2012	6.250,00	0,00	6.250,00
2013	18.768,75	14.140,74	4.628,01
2014	18.793,71	15.625,00	3.168,71
TOTALES	43.812,46	29.765,74	14.046,72

Fuente: Cuadro elaborado para esta fiscalización con los datos proporcionados por el Ayuntamiento de Parla

No se dispone de documentación que permita conocer si el Ayuntamiento tuvo derecho a percibir ingresos por canon variable complementario o, si en periodos anteriores a septiembre de 2012, pudieron haberse devengado derechos a su favor por publicidad.

En relación con los ingresos por arrendamiento, se ha comprobado que se cobraron 37,5 €/mes durante 12 meses y 150 €/mes durante los últimos 11 meses de 2014, sin que el Ayuntamiento tenga conocimiento de los contratos que justifican estos arrendamientos.

II.2.6. Evolución del coste total del servicio

De acuerdo a la tarifa técnica aplicable en cada ejercicio y al número de viajeros, el coste del servicio y su financiación ha evolucionado como se muestra en el siguiente cuadro:

⁵⁵ Además del canon garantizado se estableció un canon variable complementario del 50% de la diferencia positiva entre el importe de las ventas anuales netas y el importe del canon mínimo garantizado.

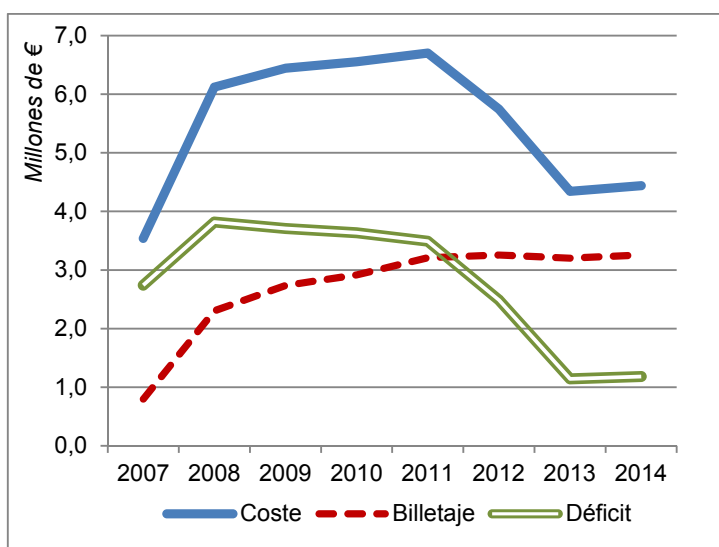
⁵⁶ Calculado sobre el 75% del canon mínimo garantizado correspondiente al Ayuntamiento. El devengo del canon se inició en septiembre de 2012, tras un periodo de carencia desde la formalización del contrato. Las actualizaciones para determinar el importe devengado se han realizado tomando la variación del IPC de julio a julio (1,8% de julio de 2013 a julio 2014 y de -0,3% de julio a diciembre de 2014).

Cobertura del coste de explotación del servicio				
Año	Coste (A)	Billeteaje (B)	Déficit (C=A-B)	% financ.
2007	3.538.960,92	798.705,85	2.740.255,07	23-77
2008	6.123.017,52	2.305.516,33	3.817.501,19	38-62
2009	6.444.765,00	2.737.091,65	3.707.673,35	42-58
2010	6.554.226,89	2.917.886,46	3.636.340,43	45-55
2011	6.701.935,68	3.211.150,13	3.490.785,55	48-52
2012	5.744.304,88	3.256.568,59	2.487.736,29	57-43
2013	4.343.284,26	3.202.731,97	1.140.552,29	74-26
2014	4.440.193,18	3.258.698,46	1.181.494,72	73-27

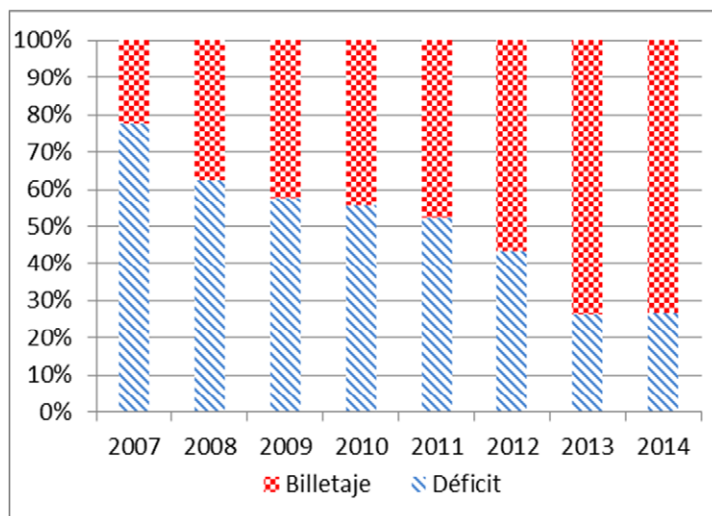
Fuente: Elaboración propia

La cobertura del coste se ha estabilizado a partir de 2013, financiándose las tres cuartas partes con la recaudación o billeteaje y la otra cuarta parte con la aportación al déficit de explotación que realizan el CRTM y el Ayuntamiento de Parla.

La representación gráfica de dicha situación se muestra en el siguiente gráfico:



Como puede observarse, en los primeros años, en los que el déficit se determinaba en función de los km-tren recorridos con independencia del número de usuarios, la cuantía del déficit fue superior a los ingresos por billeteaje, y, a partir del sexto año, pasa a invertirse la situación. El porcentaje de cobertura de la explotación (excluida la financiación de la inversión) ha evolucionado como se muestra en el siguiente gráfico:



II.3. SITUACIÓN FINANCIERA DEL AYUNTAMIENTO DE PARLA PARA ATENDER LOS COMPROMISOS ADQUIRIDOS EN RELACIÓN CON LAS OBRAS Y EXPLOTACIÓN DEL TRANVÍA

II.3.1. Gestión presupuestaria

Desde que se iniciaron las actuaciones para la construcción de la línea del tranvía hasta fin de 2014, la situación de los presupuestos del Ayuntamiento de Parla en cada ejercicio fue la siguiente:

Presupuestos vigentes en el Ayuntamiento de Parla desde 2005

Ejercicio	Presupuesto (en €)	Ejercicio	Presupuesto (en €)
2005	Anulado TSJM	2010	153.723.096,11
2006	132.963.209,79	2011	Prorrogado 2010
2007	Prorrogado 2006	2012	Prorrogado 2010
2008	159.106.126,14	2013	Prorrogado 2010
2009	Anulado TSJM	2014	Prorrogado 2010

TSJM: Tribunal Superior de Justicia de Madrid

En los últimos años, el Ayuntamiento de Parla ha visto anulados judicialmente los presupuestos de 2003, 2005 y 2009. En los últimos cuatro ejercicios no ha aprobado ningún presupuesto, siendo el último vigente el de 2010, prorrogado para los ejercicios sucesivos.

Antes de la anulación del presupuesto de 2003, y por consiguiente antes de planificarse la construcción del tranvía, el Ayuntamiento tenía necesidad de contener el gasto a las posibilidades de los ingresos, de forma que la gestión se ajustase a los principios de equilibrio presupuestario efectivo y de estabilidad y sostenibilidad financiera, evitando déficit de difícil compensación, de conformidad con las prescripciones del TRLHL. De hecho, la anulación del presupuesto de 2003 se produjo como consecuencia de no incluir créditos suficientes para atender obligaciones comprometidas en años anteriores, utilizándose en exceso la figura del reconocimiento extrajudicial de crédito para regularizar gastos comprometidos sin disponer de crédito presupuestario.

El presupuesto de 2005 se anuló como consecuencia de utilizarse recursos procedentes del patrimonio público de suelo para financiar inversiones distintas a las permitidas en la legislación urbanística, además de por no incluir el anexo de personal.

El presupuesto de 2009 se anuló como consecuencia de que la liquidación del presupuesto de 2007 no se había aprobado y constaba, según informes de la Intervención, un remanente de tesorería negativo para gastos generales de ejercicios anteriores que debía haber quedado compensado con el presupuesto presentado para 2009.

A este respecto, el Tribunal de Cuentas ha advertido en diversos informes de fiscalización⁵⁷ que la aprobación de expedientes de reconocimiento extrajudicial de créditos ha sido una solución utilizada reiteradamente por las entidades locales no obstante determinar el artículo 188 del TRLHL que *“los ordenadores de gastos y pagos, en todo caso, y los interventores de las entidades locales cuando no adviertan por escrito su improcedencia, serán personalmente responsables de todo gasto que autoricen y de toda obligación que reconozcan, liquiden o paguen sin crédito suficiente”*. En este sentido, el Tribunal ha señalado que la utilización de este recurso no soluciona el problema de fondo ya que supone utilizar parte del crédito de un ejercicio para reconocer compromisos adquiridos en ejercicios precedentes, por lo que al final del año permanecen obligaciones del año corriente que no pueden contraerse en el presupuesto, en parte, porque los créditos se han utilizado para cubrir gastos de ejercicios anteriores, lo que provoca irremediamente que se trasladasen 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.

La situación financiera del Ayuntamiento de Parla que se deduce de las cuentas rendidas en los últimos ejercicios demuestra un sucesivo incremento de la situación deficitaria:

⁵⁷ 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.

Ayuntamiento de Parla. Situación de liquidez y solvencia a corto plazo (Millones de €)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
A. Disponible y realizable (+)	27,2	22,9	39,6	36,5	44,0	30,8	33,7
<i>Fondos líquidos</i>	13,3	9,3	2,9	-1,1	0,2	0,1	1,2
<i>Derechos pendientes de cobro netos</i>	13,9	13,6	36,7	37,6	43,8	30,7	32,5
Deudores de presupuesto corriente (<=12 meses)	10,7	9,3	12,3	11,5	12,4	16,5	12,9
Deudores presupuestos cerrados (>12 meses)	13,8	19,0	23,8	29,4	36,1	40,0	48,7
Deudores por operaciones no presupuestarias	0,1	-1,3	3,6	0,8	0,2	0,4	0
Menos saldos de dudoso cobro	-10,7	-13,4	-3,0	-4,1	-4,9	-26,2	-29,1
B. Exigible (-)	151,8	120,2	220,2	172,1	338,3	381,2	419,1
Acreedores de presupuesto corriente (<=12 meses)	54,8	50,9	55,2	50,5	37,5	61,9	52,6
Acreedores de presupuestos cerrados (>12 meses)	17,3	43,4	72,7	105,4	147,2	169,1	215,7
Acreedores de operaciones no presupuestarias	9,2	12,3	7,0	12,1	10,4	12,1	14
Compromisos pendientes por exceso de financiación afectada	16,1	11,1	11,6	4,2	5,7	5,4	2,9
Obligaciones vencidas no aplicadas a presupuesto (OPA)	54,4	2,5	73,7	105,1	137,5	132,7	133,9
C. Ajustes por periodificación presupuestaria (+/-)	-1,6	-2,6	-3,9	-6,0	-9,1	6,6	18,9
Menos cobros realizados pendientes aplicación definitiva	-1,6	-2,6	-5,6	-7,7	-11,2	-2,8	-3
Más pagos realizados pendientes aplicación definitiva	0,0	0,0	1,7	1,7	2,1	9,4	21,9
D. Remanente tesorería gastos generales ajustado (A-B+C)	-126,2	-99,9	-184,5	-141,6	-303,4	-343,8	-366,5

Fuente: Cuadro elaborado sobre los datos en función de las cuentas generales rendidas del Ayuntamiento de Parla

Como puede apreciarse en el cuadro precedente, el Ayuntamiento ha carecido en los últimos siete años analizados de recursos suficientes para cubrir las deudas vencidas y exigibles. La situación de prórroga presupuestaria permanente a partir del ejercicio 2011 ha devenido en una gestión al margen de las normas presupuestarias, generándose obligaciones vencidas no aplicadas en el presupuesto por cuantías muy elevadas. La Intervención del Ayuntamiento ha advertido de la necesidad de compensar los remanentes de tesorería negativos y de formular planes de saneamiento.

Al cierre de 2014, el Ayuntamiento tenía compromisos pendientes de pago por 419,1 millones de €, de los que 133,9 millones de € eran por gastos adquiridos sin crédito presupuestario, sin que el disponible y el realizable pudieran cubrir apenas una mínima parte de estas obligaciones. Esta situación dio como resultado un remanente de tesorería para gastos generales ajustado negativo en 2014 de 366,5 millones de €. Esta circunstancia ya se producía también en 2012 y 2013, lo que, como consecuencia de la falta de solvencia, impidió al Ayuntamiento obtener crédito de entidades financieras para atender los pagos pendientes a proveedores y acreedores en dichos ejercicios, por lo que las deudas fueron canceladas con anticipos de la Administración General de la Administración del Estado y serán compensadas, en función de las posibilidades, mediante retención de la participación en los ingresos del Estado. De conformidad con las instrucciones de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), el pago al acreedor no fue considerado un préstamo sino que se procedió como si se hubiera producido una cesión o endoso de créditos y, consecuentemente, sin efectos contables⁵⁸. El sistema aplicado determina que en la

⁵⁸ Nota informativa de la IGAE 1/2012 y su nota explicativa, así como contestación a consultas realizadas por diversas Intervenciones de entidades locales afectadas.

contabilidad municipal las facturas pagadas figuren como deuda ordinaria y no como una deuda financiera, aunque estas computan a los efectos de determinar la deuda financiera viva total controlada por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Así, a 31 de diciembre de 2014, las bases de datos del Ministerio señalan un endeudamiento financiero del Ayuntamiento de 359.589 miles de €, en tanto que en la cuenta general y en el estado demostrativo de la deuda del Ayuntamiento únicamente figura una deuda viva de 21.969 miles de € a la misma fecha.

El Tribunal de Cuentas ha manifestado en diversos informes de fiscalización que esta situación se ha llevado a cabo en las entidades locales para presentar presupuestos nominalmente equilibrados, forzándose la cifra de la previsión de ingresos y sin consignar los créditos necesarios para cubrir los gastos de todos los proyectos pretendidos, con la consiguiente generación de insuficiencia de recursos, financiación inadecuada, déficit presupuestarios y compromisos al margen de la gestión presupuestaria a pesar de estar explícitamente prohibidos por el artículo 173.5 del TRLHL⁵⁹, así como su opacidad y falta de transparencia al no quedar registrados en contabilidad.

Como se ha señalado en otros Epígrafes de este Informe, el Ayuntamiento de Parla no dispuso de estudios que evaluaran suficientemente los efectos que la construcción y explotación del tranvía producirían sobre la hacienda municipal, sin que dispusiera de crédito suficiente en ningún ejercicio para poder hacer frente a los compromisos adquiridos.

La subvención de capital no se registró en la contabilidad del Ayuntamiento y la primera factura por aportación a la inversión, que se recibió en 2008, ya no se pudo reconocer en el presupuesto por falta de crédito, anotándose las cantidades comprometidas en la cuenta 413 *-Acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto-*. Los sucesivos compromisos adquiridos por aportación a la inversión fueron parcialmente reconocidos en el presupuesto de cada ejercicio y la diferencia no siempre fue anotada en la cuenta 413. Sólo mediante las oportunas modificaciones presupuestarias con ocasión de los préstamos especiales para pago a proveedores se fueron regularizando en el presupuesto las facturas pendientes, si bien a 31 de diciembre de 2014 quedaban pendientes de imputación presupuestaria y de registro en la cuenta 413 un total de 55.895.155,18 €. La aplicación presupuestaria de la aportación a la inversión se realizó, según en qué ejercicios, a la partida de inversiones 62301 *-Maquinaria, instalaciones y utillaje-*, a la partida de subvenciones de capital 77001 *-Transferencias de capital a empresas privadas-*, o a ambas, siendo esta última la aplicación presupuestaria a la que, en todo caso, debería haberse imputado.

La mayor parte de las aportaciones a la explotación se reconocieron en el presupuesto, aunque hubo facturas no registradas ni en el presupuesto ni en la cuenta 413 en algunos ejercicios. Igualmente que para las aportaciones a la inversión, las modificaciones presupuestarias en virtud de las operaciones de endeudamiento especial para el pago a proveedores y acreedores permitieron ir regularizando la situación de los compromisos adquiridos por aportación a la explotación, aunque a fin del ejercicio 2014 permanecían 361.935,22 € contabilizados en la cuenta 413, pendientes de imputación a presupuesto.

⁵⁹ Artículo 173.5 del TRLHL: *No podrán adquirirse compromisos de gasto por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los acuerdos, resoluciones y actos administrativos que infrinjan la expresada norma, sin perjuicio a las responsabilidades a que haya lugar.*

La aplicación presupuestaria de la aportación a la explotación se realizó hasta 2012 a diferentes partidas: principalmente al subconcepto 22601 *-Atenciones protocolarias y representativas-* y, a partir de 2013, a la 47901 *-Aportación a la explotación del tranvía-*, como subvención o transferencia corriente. El hecho de que se haya contabilizado en el subconcepto 22601 se debió, en primer lugar, a que se consideró que esta aportación era un gasto corriente de adquisición de bienes y servicios y no una transferencia a un tercero y, en segundo lugar, a que las Bases de Ejecución del Presupuesto del Ayuntamiento establecieron el nivel de vinculación de los créditos por área de gasto y capítulo (excepto para las políticas de gasto 23 *-Servicios Sociales y promoción social* y 24 *Fomento del empleo*, que se fijó a nivel de grupo de programa). Este nivel de vinculación jurídica de los créditos permitió eliminar la especialización cualitativa de los gastos del capítulo 2 de bienes corrientes y servicios, de modo que todos los conceptos agrupados en los niveles inferiores pudieran ver alterado su destino inicial, al estar los gastos subsumidos dentro de los incluidos en el nivel de vinculación jurídica establecido. Este esquema de control presupuestario recogido en las Bases de Ejecución de los Presupuestos, similar al establecido para las entidades de población inferior a 5.000 habitantes, ha permitido eludir la realización de modificaciones presupuestarias para transferir crédito de unas partidas a otras que, en ocasiones, hubiesen requerido la intervención del Pleno⁶⁰. A partir de 2013, todas las aportaciones a la explotación del tranvía se reconocieron con cargo a la partida 47901, siendo este el concepto presupuestario adecuado.

II.3.2. Medidas extraordinarias para atender facturas de proveedores y acreedores. Especial referencia al pago de obligaciones del tranvía

El Ayuntamiento de Parla necesitó acogerse a las sucesivas medidas reguladas en diversos Reales Decretos-ley para paliar la morosidad en los pagos con sus proveedores y acreedores. El cuadro siguiente resume los compromisos y las cancelaciones por la construcción y explotación del tranvía:

⁶⁰ El Tribunal de Cuentas ya había advertido de estas consecuencias para algunos Ayuntamientos de un cierto tamaño, entre otros, en los Informes de fiscalización relativos al *Ayuntamiento de Estepona y de sus sociedades mercantiles participadas (ejercicios 1995 a 1999)*, aprobado por Pleno de 25 de julio de 2003, y al *Ayuntamiento de Marbella (Málaga) y sociedades mercantiles participadas, (1 de enero de 2002 a 21 de abril de 2006)*, aprobado por Pleno de 26 de junio de 2008.

Ayuntamiento de Parla. Compromisos y cancelaciones constr. y explotación tranvía (en €)

Ejercicio	Subvenciones de capital	Aportación inversión	Aportación explotación	Total
<i>Compromisos adquiridos por el Ayuntamiento por el tranvía</i>				
2006	17.878.094,53			17.878.094,53
2007	8.939.047,27		3.216.389,85	12.155.437,12
2008	20.208.502,26	14.772.519,00	3.121.767,12	38.102.788,38
2009		9.466.605,00	3.134.322,61	12.600.927,61
2010		9.307.670,00	3.068.511,24	12.376.181,24
2011		24.750.284,50	3.029.639,01	27.779.923,51
2012		18.377.358,00	2.528.618,71	20.905.976,71
2013		18.289.282,50	1.593.215,72	19.882.498,22
2014		17.204.077,50	1.653.615,02	18.857.692,52
TOTAL	47.025.644,06	112.167.796,52	21.346.079,28	180.539.519,84
<i>Cancelaciones de deuda por el tranvía:</i>				
Consortio Parla Este	42.070.847,30			42.070.847,30
Descuento	305.097,00			305.097,00
Tesorería municipal	1.875.000,00	5.536.379,92	8.498.806,04	15.910.185,96
RDL 5/2009		3.182.146,00	3.874.123,02	7.056.269,02
RDL 4/2012		47.353.070,32	3.903.939,08	51.257.009,40
RDL 8/2013		19.730.582,98	2.300.810,57	22.031.393,55
Nuevo calendario	2.774.699,76			
TOTAL	47.025.644,06	75.802.179,22	18.577.678,71	138.630.802,23
PENDIENTE	0,00	36.365.617,28	2.768.400,57	41.908.717,61

Fuente: Cuadro elaborado sobre datos del Ayuntamiento de Parla conciliados con la sociedad concesionaria

En 2009, el Ayuntamiento suscribió una serie de préstamos bancarios en virtud de las previsiones del Real Decreto-ley 5/2009 por una cuantía muy inferior a las necesidades de financiación existentes, siendo necesario formular un plan de saneamiento de reducción del déficit financiero. El plan formulado por el Ayuntamiento era inconsistente y no ajustado a la realidad de su situación financiera, por lo que resultó inoperante.

Las medidas de 2012 y 2013 exigían formular un plan de ajuste que debía aprobarse por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. El plan formulado en 2012 no fue aprobado por el Ministerio, por lo que los pagos adelantados por la Administración del Estado a los proveedores del Ayuntamiento no se cubrieron con endeudamiento sino que han de reembolsarse a través de retenciones en su participación en los ingresos del Estado. En definitiva, se ha sustituido la deuda comercial con deuda con la Administración General del Estado.

La morosidad en el pago de las obligaciones asumidas por el Ayuntamiento de Parla relativas al tranvía ha generado un incremento de los gastos financieros por intereses, cuantificados por este Tribunal de Cuentas en alrededor de 15,25 millones de €, de los cuales, a 31 de diciembre de 2014, ya estaban devengados 8,4 millones de €, según los siguientes cálculos:

	(En €)			
	Capital/Deuda	Tipos de interés	Estimado operación	Devengado 31/12/14
RDL 5/2009	7.056.269,02	4,0664%	1.611.473,90	1.366.711,96
RDL 4/2012	51.257.009,40	5,939%-1,226%	10.368.764,54	7.058.816,34
RDL 8/2013	22.031.393,55	1,940%	3.273.277,42	0,00
TOTAL	80.344.671,97		15.253.515,85	8.425.528,30

II.3.3. Reclamaciones del concesionario

El concesionario, ante la acumulación de facturas pendientes de cobro, solicitó reiteradamente al CRTM que, en calidad de Administración solidaria, respondiese de las obligaciones del Ayuntamiento de Parla. Así constan diversos escritos de reclamación, el primero de ellos de agosto de 2009 (reclamando 20 millones de € e intereses de demora), que fue seguido por otro de abril de 2010 (por 23,4 millones de € e intereses de demora) y un recurso de reposición en octubre de 2010 (por 28,8 millones de € e intereses de demora). El CRTM manifestó en sus resoluciones no considerarse acreedor de las deudas del Ayuntamiento, y la concesionaria inició acciones judiciales contra el CRTM presentado recurso contencioso-administrativo el 4 de febrero de 2011.

El Juzgado Contencioso-Administrativo nº 20 de Madrid admitió a trámite el recurso y la sociedad concesionaria presentó escrito de demanda el 2 de septiembre de 2011. La sentencia de 21 de diciembre de 2012 no fue favorable al demandante, que presentó recurso de apelación ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, recayendo la ya mencionada sentencia el 31 de julio de 2014, referida en el Subepígrafe II.1.2.1, igualmente desestimatoria de sus pretensiones. Dicha sentencia recogía la responsabilidad exclusiva del Ayuntamiento para la financiación de las inversiones y, consecuentemente, de la deuda acumulada, ya que la titularidad de las infraestructuras corresponde sólo a aquel, conforme establecía la cláusula primera del PCAP que expresaba que, en ningún caso, el CRTM financiaría las inversiones de las obras, de las instalaciones o de la primera adquisición de material móvil. Además, fue el Ayuntamiento el que aprobó las nuevas inversiones adicionales y el que emitió informe sobre el crédito disponible y su Intervención la que fiscalizó el expediente.

III. CONCLUSIONES

1ª La revisión del Plan General de Ordenación Urbana previó, entre otras actuaciones, el desarrollo de un nuevo barrio para 30.000 vecinos, lo que generaría un incremento de las necesidades de transporte. Un estudio del Consorcio Regional de Transportes Públicos Regulares de Madrid (CRTM) de movilidad y transporte público del desarrollo urbanístico de Parla Este ofrecía diversas alternativas para dar servicio de transporte a la localidad, sin que ninguna de ellas previera la construcción de un tranvía.

El Ayuntamiento efectuó actuaciones encaminadas al establecimiento del tranvía como solución de movilidad interna de la ciudad, sin que se haya acreditado la existencia de estudios previos en los que se analizara este frente a otros medios de transporte alternativos, comparando las ventajas e inconvenientes –tanto desde el punto de vista social como de sostenibilidad económico-financiera– a efectos de determinar la alternativa más favorable en su conjunto, lo que refleja una insuficiente planificación de la iniciativa. (Subepígrafe II.1.1.2)

- 2ª El Ayuntamiento contrató la redacción de dos estudios de viabilidad previos a la construcción y explotación en régimen de concesión del tranvía, uno de viabilidad funcional y económica, por importe de 25.462 €, y otro de viabilidad del trazado, por 25.603 €, sin que se haya acreditado que para la selección del respectivo contratista se negociara con las empresas consultadas, y sin que se motivaran los informes de valoración de las ofertas. Ambos contratos se tramitaron simultáneamente, sin que se haya justificado el motivo para su realización de forma independiente, siendo así que en ambos casos se trata de informes de viabilidad, que vienen configurados como un documento único en el artículo 227 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. Dada la naturaleza y contenido de los contratos, podría haber concurrido un fraccionamiento de su objeto, eludiendo los requisitos de publicidad y concurrencia a que se refiere el artículo 68 de ese mismo texto legal.

En el estudio de viabilidad funcional y económica no se valoró el posible coste para la Administración de la inversión a realizar. La omisión de planificación económico-financiera dio lugar a que se abordara el proyecto de construcción de las obras y de explotación del tranvía sin atender a la situación del Ayuntamiento de Parla y al margen de los principios de equilibrio presupuestario y de estabilidad y sostenibilidad financiera de la Entidad.

Los referidos estudios se complementaron con un tercero, de “*viabilidad funcional, accesibilidad, trazado y paradas del tranvía*”, contratado por el Ayuntamiento de Parla y el CRTM, con el fin de precisar las características del trazado. Con arreglo a lo recogido en este estudio, el Ayuntamiento modificó el Plan Especial de Infraestructuras antes de su aprobación definitiva, no habiéndose efectuado una nueva exposición pública del mismo no obstante contener modificaciones de relevancia. (Subepígrafes II.1.1.2 y II.1.1.3)

- 3ª El Ayuntamiento de Parla aprobó el anteproyecto, el estudio de viabilidad y la memoria de las obras de trazado del tranvía en la misma sesión que el Plan Especial de Infraestructuras. El anteproyecto de obras no se elaboró separadamente, sino que se consideró como tal el referido Plan de Infraestructuras. Esto hubiera hecho preciso que, para ajustarse a lo prescrito en el artículo 228.2 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y, por consiguiente, tener la consideración de anteproyecto, el PEI hubiera contenido las referencias establecidas por dicho artículo, lo que no tuvo lugar. (Subepígrafe II.1.1.4)
- 4ª El Pleno del Ayuntamiento de Parla expresó su voluntad de desarrollar en régimen de concesión de obra pública la infraestructura tranviaria y, al amparo del artículo 15 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), aprobó una encomienda de gestión al CRTM –Organismo al que el Ayuntamiento se encontraba adherido–, para que, en el marco de la Ley 5/1985, de creación de este, procediera a la tramitación y resolución del expediente de concesión de la línea del tranvía.

Las atribuciones concedidas por el Ayuntamiento de Parla al CRTM en virtud de la encomienda de gestión comprendían actuaciones más amplias que las materiales, técnicas o de servicio propias de dicha figura con arreglo a la LRJPAC, por lo que la misma no era suficiente para encargarle que tramitara la licitación y adjudicara el contrato de concesión de la obra pública.

Sí era, sin embargo, título suficiente para proceder, a instancia del Ayuntamiento, al ejercicio de dicha actuación por el CRTM, la propia Ley de creación de este, al atribuirle el ejercicio de la función de tramitación y resolución de concesiones cuya titularidad correspondiera a los ayuntamientos a él adheridos, como lo es el de Parla, amparándose, por tanto, en ella, dicha actuación. (Epígrafe II.1.2)

- 5ª El pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) del contrato de concesión, aprobado por el órgano de contratación, adolecía de ciertas carencias e indefiniciones en determinados aspectos.

El objeto del contrato de concesión comprendía la redacción del proyecto, la ejecución de las obras y la explotación del servicio. El PCAP disponía que el objeto del contrato era susceptible de ser ampliado mediante la presentación de mejoras, dejando margen de discrecionalidad a los licitadores para la formulación de aquellas en sus ofertas.

El sistema de retribución del concesionario fijado en el PCAP del contrato de concesión, se hizo depender de la oferta realizada por el futuro concesionario y sobre todo de las mejoras que se introdujeran en el objeto del contrato.

El PCAP no detalló suficientemente la forma de valoración y puntuación de los diferentes subcriterios en los que se desglosaron los criterios de adjudicación, lo que hubiera facilitado que los licitadores pudieran preparar sus ofertas en coherencia con los requerimientos y las necesidades reales de la Administración, así como posibilitado que las ofertas que se presentaran fueran más homogéneas, facilitando su comparación a efectos de comprobar cuál de ellas era la más ventajosa. Además, se incluyeron como criterios de adjudicación algunos que se referían a la solvencia técnica y profesional, por lo que debían considerarse en la fase de evaluación de la aptitud de las empresas, conforme el artículo 19 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

Por otra parte, el PCAP disponía el principio de riesgo y ventura del contratista, aun cuando este quedaba modulado en el mismo en ciertos supuestos, lo que implicaba que en determinadas circunstancias no existiera una asunción efectiva de tales riesgos, como ocurre como consecuencia del establecimiento de un sistema de retribuciones para los primeros cinco años fijado en función del número de tren/kilómetros recorridos previstos en la programación del servicio, esto es, de unos parámetros fijos con independencia del número de usuarios. (Subepígrafe II.1.2.1)

- 6ª Se emitieron informes técnicos de valoración de las ofertas por las Administraciones intervinientes, cuyo contenido, respecto de algunos extremos, era descriptivo y parco en las valoraciones en relación con la idoneidad de aquellas y en la exposición de las razones por las que la *solución variante* del grupo de empresas seleccionada contribuía a incrementar la calidad de las prestaciones mínimas previstas en el PPT. Un examen más pormenorizado de las mejoras propuestas por el adjudicatario de la concesión hubiera contribuido a que estuviera más delimitado el contenido y la valoración económica de las aportaciones.

El contrato fue adjudicado por el órgano de contratación, por un presupuesto de la inversión de 93.545.800 € y unas tarifas unitarias de 8€/Km-tren y de 0,90 € viajero. (Subepígrafe II.1.2.3)

- 7ª Se produjeron deficiencias en la elaboración y ejecución del proyecto constructivo y en la recepción de las obras.

Así, presentado por la sociedad concesionaria el proyecto constructivo de la fase I, y emitidos los correspondientes informes técnicos, el Ayuntamiento de Parla, con arreglo a la cláusula 22 del PCAP, aprobó el mismo. Por su parte, el CRTM no adoptó acuerdo de aprobación de dicho proyecto no obstante lo dispuesto en dicha cláusula, que establecía la necesaria aprobación por ambas Administraciones, por entender inadecuadamente que no le correspondía, al deber ser el Ayuntamiento el que lo hiciera como titular de las infraestructuras, del material móvil y del resto de los elementos necesarios para la puesta en servicio del sistema de transporte.

El acta de comprobación de replanteo autorizando el inicio de las obras de esta fase I de la línea tranviaria se suscribió antes de que se aprobara por el Pleno del Ayuntamiento de Parla el proyecto constructivo. La obra se ejecutó con retraso sobre la fecha prevista. La puesta en servicio se autorizó por el Ayuntamiento de Parla y por el CRTM sin que se tenga constancia de si se habían subsanado los defectos identificados en los informes técnicos. (Subepígrafe II.1.3.1.1)

- 8ª Por su parte, el proyecto de ejecución para la construcción, mantenimiento y explotación de la fase II de la línea 1 del tranvía fue informado favorablemente por los técnicos del Ayuntamiento de Parla y del CRTM única y exclusivamente desde el punto de vista técnico, advirtiendo sobre la absoluta disconformidad respecto a su presupuesto, requiriendo a la empresa concesionaria para que lo rectificara.

No se ha facilitado a este Tribunal de Cuentas información sobre el importe de este presupuesto, ni sobre si se subsanaron los errores detectados y si finalmente se dio la correspondiente conformidad al presupuesto presentado. Tampoco se ha acreditado que se aprobara formalmente el proyecto de esta fase.

Esta fase II se llevó a cabo en dos etapas – IIa) y IIb)–, que no estaban previstas inicialmente, sin que se hayan justificado documentalmente las razones que motivaron dicha segregación, ni si fueron aprobadas por el Ayuntamiento de Parla y por el CRTM.

No se emitió con anterioridad al comienzo de las obras el acta de comprobación de replanteo. La autorización por el Ayuntamiento de Parla y por el CRTM para la puesta en servicio de las etapas IIa) y IIb) se efectuó sin que se haya acreditado que se hubieran solventado las incidencias detectadas por la asistencia técnica del CRTM.

La finalización de las obras se produjo, atendiendo a la fecha prevista, con un retraso de tres y cinco meses, respectivamente, en las fases I y II. (Subepígrafe II.1.3.1.2)

- 9ª El CRTM contrató una asistencia técnica para la inspección, vigilancia y trabajos de coordinación en materia de seguridad y salud de las obras de construcción de la línea 1 del tranvía de Parla. De acuerdo con lo dispuesto en el PPT, el contratista debía elaborar una serie de estudios con carácter previo a la ejecución de las obras, durante el desarrollo de las mismas y en su fase final.

En la fase inicial debía efectuarse por el contratista un análisis sobre el proyecto de construcción, así como sobre posibles obras no comprendidas en el mismo, lo que careció de la efectividad precisa en cuanto a esta fase al haberse formalizado este contrato con

posterioridad a la aprobación del proyecto por el Ayuntamiento de Parla, implicando una falta de adecuada planificación en la tramitación del contrato de asistencia en este punto. De hecho, según la documentación facilitada por el CRTM, no consta se emitiera informe a este respecto.

Durante el periodo de construcción, el contratista había de hacer un seguimiento de la obra ejecutada y, como trabajos complementarios, la revisión y control de la documentación que se fuese generando, incluidas las modificaciones que se produjesen durante el desarrollo de la obra, y la emisión de informes de control. Se han examinado seis informes elaborados por la asistencia técnica, en los que se describen las actividades realizadas, en el correspondiente mes al que cada uno se refiere, en la ejecución de las obras de construcción de la línea tranviaria y se hace un seguimiento, entre otros extremos, del plan de seguridad y salud, del personal, de las subcontrataciones, del programa de trabajo así como del presupuesto y de planificación. Algunos de esos informes incluyen un cuadro resumen de los incrementos presupuestarios producidos hasta la fecha y que constituían modificaciones del proyecto inicial.

El *“Informe final calidad y estado final de la línea 1 del tranvía de Parla”*, emitido en la fase final, incorpora un cuadro resumen del presupuesto de liquidación, en el que se recoge el importe del proyecto, así como todos los incrementos que se producen durante la ejecución de las obras. En todo caso, entre las funciones de la asistencia contratada se encontraban el control y la supervisión de los proyectos modificados que pudieran redactarse durante la ejecución de la obra, por lo que se podía haber tomado conocimiento de dichas modificaciones en el ejercicio de su actuación supervisora. (Subepígrafes II.1.3.2 y II.1.4.1)

- 10^a La Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Parla, en sesiones de 22 de diciembre de 2006 y 29 de junio de 2009, aprobó el gasto correspondiente a una serie de modificaciones efectuadas al proyecto inicial -aprobación del “precio final reconocido”-, así como determinados proyectos nuevos, cuyo detalle se recoge en el Subepígrafe II.1.4.2 de este Informe, que, incluyendo la revisión de precios, supusieron un incremento del coste de las obras de 36.097.294 euros, IVA no incluido, lo que representó el 38,6% sobre el coste inicial.

En ninguna de las modificaciones del contrato se justificó debidamente que resultaran de necesidades nuevas o causas imprevistas, como requerían el artículo 240 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y el PCAP del contrato de concesión. En algunos casos se debieron a imprecisiones del proyecto original o a modificaciones puntuales de los servicios afectados.

Algunas de las referidas obras, tales como las relativas al proyecto de agua reciclada en la traza del tranvía o a determinadas actuaciones del proyecto sobre nuevo mobiliario urbano y elementos ornamentales, no se encontraban previstas en el proyecto inicial y su relación funcional con el objeto principal del contrato de concesión era inexistente, por lo que su ejecución por la empresa concesionaria, con ausencia de licitación y de concurrencia, difícilmente podía estar amparada en el referido artículo 240.

Las modificaciones del proyecto constructivo se ejecutaron sin observarse las disposiciones normativas relativas a la competencia, atendiendo al marco de la distribución competencial resultante del PCAP del contrato de concesión, habiéndose ejecutado sin que se aprobaran por el CRTM, como órgano de contratación.

El procedimiento no se sujetó a lo regulado por la normativa de contratos, llevándose a cabo las modificaciones sin tramitación de un expediente contractual y al margen de toda publicidad y de la debida concurrencia. En el procedimiento se omitió la emisión de las correspondientes memorias explicativas que justificasen su necesidad, la desviación producida y la improcedencia de la convocatoria de una nueva licitación, así como de los respectivos informes de la Oficina de Supervisión de Proyectos. Tampoco fueron estas modificaciones objeto de formalización, ni la garantía definitiva se reajustó, conforme al artículo 42 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de Administraciones Públicas. En muchos casos los informes técnicos se emitieron cuando las obras estaban ya en ejecución. No consta que se expidieran las correspondientes actas de recepción de algunas de estas obras, disponiéndose únicamente de los certificados finales de obra emitidos por la dirección facultativa. El gasto derivado de algunas de estas actuaciones se aprobaron por el Ayuntamiento encontrándose ya ejecutadas, como ocurrió con la modificación de los aparcamientos disuasorios, la depresión de la M-408, la ampliación de unidades móviles, el colector C/Juan Carlos I, los honorarios del arquitecto para la coordinación de la adecuación urbanística y ciertas actuaciones de la traza del tranvía. (Epígrafe II.1.4)

- 11^a El coste total por todos los conceptos generado en la construcción del tranvía ascendió a 130,7 millones de €, de los cuales 0,1 millones de € correspondieron a los estudios de previos, 1 millón de € al control técnico de las obras, y 129,6 millones de € a las obras de construcción y al suministro del material móvil, produciéndose en estos últimos conceptos un incremento del 38,6% respecto del coste inicialmente previsto. (Epígrafe II.1.5)
- 12^a La retribución del concesionario, como contraprestación económica a favor de este por todos los conceptos, se compone de cinco corrientes financieras diferenciadas: subvención de capital, aportaciones a la inversión, billeteaje, aportaciones a la explotación e ingresos complementarios. (Subapartado II.2)

La subvención de capital ascendió a 47 millones de € y corría íntegramente a cargo del Ayuntamiento de Parla. El Consorcio Urbanístico Parla Este, constituido por la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de Parla para la gestión y ejecución urbanística de los terrenos situados en el ámbito denominado Parla Este, realizó aportaciones, con cargo a los recursos generados en el Sector urbanístico, y efectuó los correspondientes pagos directamente a la sociedad concesionaria, por importe de 42 millones de €, recibiendo el concesionario estas cantidades a cuenta de la inversión subvencionable, que corría a cargo del Ayuntamiento. No se generaron en el presupuesto del Ayuntamiento, ni se registraron en su contabilidad las correspondientes obligaciones con la empresa concesionaria por este concepto, lo que hubiera procedido atendiendo a la titularidad de las mismas, posibilitando que no se atendiera por este el pago de otras obligaciones con mayor prioridad por antigüedad, como establece el orden de prelación de pagos previsto en el artículo 187 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

Estos pagos se realizaron con antelación a la fecha fijada en el calendario establecido en el PCAP, no obstante no estar contemplada en este tal posibilidad. Por acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Parla, se convalidaron estos pagos. El Ayuntamiento entendió que el adelanto realizado le representaba un ahorro de 0,3 millones de € –al no reclamarse esta cantidad por la empresa concesionaria–, aun cuando, en la práctica, los pagos adelantados supusieron para la empresa un ahorro financiero de 1,8 millones de €, calculado con arreglo al tipo de interés de la operación señalado en la oferta de esta, que no

fue compensado, ni descontado por la Administración. El cambio en el calendario de las subvenciones se justificó por el Ayuntamiento en el hecho de que parte de los pagos ya se había efectuado con anterioridad.

El Ayuntamiento de Parla abonó en concepto de subvención de capital 1,9 millones de €. Quedaron pendientes de pago 2,8 millones de €, que se incluyeron en el calendario de pagos aprobado para restablecer el equilibrio económico-financiero de la concesión. (Epígrafe II.2.1)

- 13^a Las aportaciones a la inversión, que se sufragan exclusivamente por el Ayuntamiento, responden a un calendario de pagos de cuantías variables desde el año 2007 hasta el 2036 fijado por el concesionario, aun cuando, según el PCAP, debían hacerse mediante cantidades fijas señaladas en la oferta a lo largo de la concesión, no habiéndose justificado en los informes de valoración de las ofertas los motivos que fundamentaron la aceptación de tal calendario.

El valor actual neto a 1 de enero de 2005 de las aportaciones a la inversión inicialmente contratada fue de 91,7 millones de €, que ascendió a 129,6 millones de € como consecuencia de la revisión de las cuantías producida por la aceptación por el Ayuntamiento de Parla de las modificaciones al proyecto inicial. Las nuevas cuantías de la aportación a la inversión se aceptaron por el entonces Alcalde en funciones el 1 de junio de 2011 y se aprobaron por la Junta de Gobierno Local el 25 de julio de 2013, aun cuando ya se estaban aplicando en las facturas presentadas por el concesionario desde el 1 de enero de 2011. Los informes técnicos y los de la Intervención municipal no se manifestaron sobre las nuevas cuantías del calendario de pagos, sino sólo respecto del precio final aceptado. Este Tribunal de Cuentas no ha podido verificar la idoneidad del calendario y si respondía a los parámetros indicados en la proposición económica de la oferta, por no constar en el expediente información suficiente que permita hacer una valoración. La Intervención, previamente a la aprobación del nuevo calendario, había advertido al Ayuntamiento que sin cumplir con el requisito de consignación presupuestaria y capacidad financiera, no podría atender las obligaciones de pago señaladas en el calendario revisado. El Ayuntamiento no dispuso en ningún ejercicio de crédito suficiente para atender las obligaciones por aportación a la inversión, no cumpliendo a su vencimiento los compromisos adquiridos. (Epígrafe II.2.2)

- 14^a Los ingresos por billeteaje corresponden íntegramente al concesionario. Desde el inicio de la explotación de la línea hasta el 31 de diciembre de 2014 se habían validado 33.033.225 viajes, que habían generado unos ingresos a favor del concesionario por billeteaje de 21,7 millones de €. El sistema de validaciones es objeto de diversos controles por parte del CRTM y de una auditoría anual independiente contratada por el concesionario. En general, las liquidaciones provisionales del detalle del billeteaje del mes anterior que la concesionaria giraba al CRTM se calcularon con un número de viajeros superior al real, lo que se regularizaba posteriormente en las liquidaciones definitivas. Entre 2007 y 2011 el número de viajes fue superior al previsto en el plan de viabilidad y al estimado por el concesionario, pero desde 2012 hasta 2014 no se cumplieron las expectativas previstas. (Epígrafe II.2.3)

- 15^a La aportación a la explotación consiste en una retribución a favor del concesionario, a sufragar al 50% entre el Ayuntamiento y el CRTM, calculada como la diferencia entre la tarifa técnica del servicio ofertada por el concesionario y el precio de los billetes fijado por el CRTM.

El pliego establecía dos formas de cálculo diferentes que regirían de forma sucesiva: del año 1 al 5 inclusive, por km-tren puesto en servicio y, a partir del año 6, en función del número de

viajeros. El déficit de explotación, de junio de 2007 hasta mayo de 2012 (primeros cinco años del tranvía), ascendió a 19,3 millones de € y, desde entonces hasta el 31 de diciembre de 2014, a 2,9 millones de €.

El CRTM no consideró que le fuese aplicable la fórmula establecida en el PCAP para los cinco primeros años de explotación de la línea (km-tren), asumiendo únicamente el déficit que correspondía durante este periodo en función del número de viajeros, lo que dio lugar a un déficit de aportación de 5,9 millones de €. El Ayuntamiento soportó el 50% del déficit que le correspondía, el defecto en la aportación del CRTM y otro 1,1 millón de € como consecuencia de admitir revisiones de la tarifa técnica superiores a las que hubiera correspondido de conformidad con el factor de actualización ofertado por el concesionario y previsto en el PCAP.

A partir del sexto año, el CRTM liquidó de acuerdo al PCAP la parte correspondiente de su déficit de explotación, hallándose al corriente de pago con la sociedad concesionaria a 31 de diciembre de 2014. El Ayuntamiento aceptó unas liquidaciones del concesionario que superaban la aportación que le correspondía en 0,8 millones de € por exceso de actualización de la tarifa técnica y, además, asumió íntegramente a su costa el déficit de 1,7 millones de € que supusieron los 1.435.423 viajes realizados a título gratuito por determinados colectivos sujetos a protección social según lo establecido en una ordenanza municipal. El Ayuntamiento admitía los importes que le presentaba la sociedad concesionaria sin efectuar revisiones ni del sistema empleado ni de los cálculos realizados. El Ayuntamiento no atendió a los compromisos por el déficit de explotación en sus respectivos vencimientos, realizando pagos ordinarios por importes muy inferiores a las cantidades comprometidas. (Epígrafe II.2.4)

- 16^a Los ingresos complementarios supusieron durante todo el periodo fiscalizado 32.695,04 € a favor del concesionario. El Ayuntamiento no ha ejercitado ningún control sobre estos ingresos. (Epígrafe II.2.5)
- 17^a La repercusión del coste del servicio a las Administraciones Públicas ha pasado del 77% en 2007, primer año de su puesta en funcionamiento, a estabilizarse, aproximadamente en el 27%, en 2013 y 2014. El resto del coste se cubre con los ingresos por billeteaje. (Epígrafe II.2.6)
- 18^a Desde que se adjudicó la concesión en 2005 hasta 2014, el Ayuntamiento de Parla únicamente tuvo debidamente aprobados los presupuestos de 2006, 2008 y 2010. Los de 2005 y 2009 fueron anulados por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid por distintas causas, entre ellas, la no inclusión de créditos suficientes y adecuados para atender obligaciones comprometidas en años anteriores, empleándose en exceso la figura del reconocimiento extrajudicial de crédito. El presupuesto de 2006 se prorrogó para el ejercicio 2007 y el de 2010 para los ejercicios 2011 a 2014, ambos inclusive, lo que evidencia que el presupuesto no se utilizó como una herramienta de planificación para llevar a cabo una gestión ordenada y transparente, y que se gestionó al margen de las normas presupuestarias con el correspondiente impacto sobre la estabilidad y la sostenibilidad financiera del Ayuntamiento.

La situación financiera del Ayuntamiento de Parla demuestra un sucesivo incremento de la situación deficitaria, generándose obligaciones vencidas no aplicadas a presupuesto por cuantías muy elevadas al no poderse atender las de ejercicio corriente por haberse aplicado para cubrir gastos de ejercicios anteriores, advirtiendo la Intervención municipal de la

necesidad de compensar los remanentes de tesorería negativos y de formular planes de saneamiento.

El Ayuntamiento de Parla no contó con estudios que evaluaran suficientemente los efectos que la construcción y explotación del tranvía producirían sobre la hacienda municipal, sin que dispusiera de crédito suficiente en ningún ejercicio para poder hacer frente a los compromisos adquiridos.

Sólo mediante las oportunas modificaciones presupuestarias con ocasión de los préstamos especiales para pago a proveedores se fueron regularizando en el presupuesto las facturas pendientes, si bien, a 31 de diciembre de 2014 quedaban pendientes de regularización y de imputación a presupuesto y de registro en la cuenta 413 un total de 55,9 millones de €. La mayor parte de las aportaciones a la explotación se reconocieron en el presupuesto, aunque hubo facturas no registradas ni en el presupuesto ni en la cuenta 413 en algunos ejercicios. La aplicación presupuestaria de la aportación a la inversión y a la explotación no se realizó, según los ejercicios, de manera adecuada. A partir de 2013, los gastos se imputan correctamente. (Epígrafe II.3.1)

- 19^a El acogimiento del Ayuntamiento de Parla a las medidas extraordinarias reguladas para paliar la morosidad en los pagos con sus proveedores y acreedores ha supuesto transformar deuda comercial en deuda financiera. El Plan formulado por el Ayuntamiento para acogerse a las medidas del Real Decreto-ley 5/2009 era inconsistente y no ajustado a la realidad de su situación financiera, por lo que resultó inoperante. Al no aprobarse el Plan exigido por las medidas extraordinarias de 2012 y 2013, los pagos adelantados a los proveedores por la Administración del Estado no se cubrieron con endeudamiento sino que han de reembolsarse a través de retenciones en su participación en ingresos del Estado. La morosidad en el pago de las obligaciones del Ayuntamiento de Parla relativas al tranvía ha generado un incremento de los gastos financieros por intereses.

Así, el total de los compromisos económicos del Ayuntamiento devengados hasta el 31 de diciembre de 2014 por todos los conceptos relativos al tranvía (inversión y explotación) ascendía a 180,5 millones de €. De esta cantidad, se habían cancelado por abonos al concesionario 138,6 millones de €, de los que 80,3 millones de € fueron satisfechos en virtud de diferentes medidas de pago a proveedores, que supondrán un coste financiero adicional total de 15,25 millones de €, de los que 8,4 millones de € ya estaban devengados a fin de 2014. (Epígrafe II.3.2).

IV. RECOMENDACIONES

En este Apartado se incluyen un conjunto de recomendaciones de distinta naturaleza dirigidas a las entidades fiscalizadas. Algunas de ellas se refieren a las actuaciones que están en curso como consecuencia del desarrollo, mantenimiento y gestión del tranvía de dicha localidad. Otras, se emiten a la vista de las incidencias que resultan de la contratación celebrada, de las relaciones financieras derivadas de la puesta en funcionamiento y el mantenimiento del tranvía, así como de la repercusión de su gestión sobre la hacienda del municipio, con el objeto de contribuir a la mejora de la actividad en estas áreas de gestión:

1. Con carácter previo a la toma de decisiones y a la ejecución de grandes infraestructuras para la prestación de servicios públicos en los municipios y, en particular, el relativo al transporte público de viajeros, se deben llevar a cabo estudios técnicos y económicos rigurosos. En dichos estudios habrán de analizarse comparativamente las posibles alternativas existentes; 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. Habrá de asegurarse, asimismo, la disponibilidad de recursos suficientes para su financiación y mantenimiento sin comprometer el equilibrio financiero de las entidades responsables de la ejecución de las obras y la explotación del servicio.

Además, en la medida en que la ejecución de los proyectos de inversión precisen de la intervención de varias Administraciones, se deberían regular de forma precisa los derechos y obligaciones de cada una de las partes, establecerse los mecanismos que garanticen que la colaboración y coordinación en la actuación se hagan efectivas y se ajusten a lo convenido, y ejercerse de forma regular y oportuna las funciones de supervisión, vigilancia y sanción.

2. Habrá 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 y que, frecuentemente, implican incrementos de costes y desviaciones temporales que desvirtúan las condiciones en las que fueron originariamente licitados. Esto 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.
3. Los pliegos de cláusulas administrativas particulares de los expedientes contractuales que se formalicen deberían establecer los criterios de adjudicación con claridad y precisión. En particular, habrían de especificar en mayor medida los métodos o formas de valoración de los mismos, coherentemente con los principios de publicidad, transparencia y objetividad informadores de la contratación pública. De este modo las empresas interesadas en la licitación podrán conocerlos adecuadamente con suficiente antelación para preparar las ofertas de acuerdo con sus posibilidades, los requerimientos y las necesidades específicas de la Administración, lo que contribuirá a evitar incidencias en la ejecución.

Por el ámbito de discrecionalidad que ofrecen al adjudicatario, esta recomendación resulta de especial relevancia en los casos en los que, como el que es objeto de esta fiscalización, los pliegos de cláusulas administrativas prevean que se encomiende al adjudicatario la redacción del proyecto de construcción o que la prestación pueda ser mejorada por soluciones técnicas a proponer por los licitadores mediante la presentación de variantes.

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

5. Cuando se proceda a la modificación de los términos inicialmente acordados en los contratos formalizados, para lo que habrán de justificarse debidamente las necesidades que lo motivan, deberían valorarse suficientemente y de forma ponderada las posibles implicaciones económico-financieras de las mismas y sus repercusiones para los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.
6. Deberían reforzarse por el Ayuntamiento los mecanismos y procedimientos de control para garantizar que la aceptación de facturas y otros documentos justificativos de las obligaciones derivados de la gestión del tranvía han sido objeto de la oportuna supervisión e intervención de conformidad. Asimismo, debería adoptar las medidas necesarias para que se procediera al efectivo reintegro de las cantidades pagadas en exceso, tanto por el CRTM como por la concesionaria.
7. Debería realizarse por el Ayuntamiento un estricto seguimiento de los planes de ajuste y saneamiento que tenga aprobados como consecuencia de su situación financiera o de haberse acogido a las medidas extraordinarias para pago a proveedores adoptadas por el Gobierno, que en gran medida son consecuencia de obligaciones contraídas a resultas del tranvía. Habrían de revisarse y reforzarse las medidas que se hubieran acordado tan pronto se produzcan desviaciones en la ejecución de dichos planes, a fin de que pueda alcanzarse el reequilibrio presupuestario de su actividad económico-financiera en los plazos previstos, no generando nuevas necesidades de financiación, atendiendo las obligaciones dentro de los plazos de pago legales y reduciendo el nivel de endeudamiento de conformidad con la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Madrid, 30 de junio de 2016

EL PRESIDENTE,

Ramón Álvarez de Miranda García