

# TRIBUNAL DE CUENTAS

**Nº 1.204**

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



**EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS**, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.1), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado en sesión de 26 de enero de 2017 el **Informe de Fiscalización del desarrollo, mantenimiento y gestión del tranvía de Zaragoza** y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, para su tramitación parlamentaria, así como a las Cortes de Aragón y al Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza, y su remisión a la Diputación General de Aragón, según lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento.



# ÍNDICE

<b>I. INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>11</b>
I.1. INICIATIVA, OBJETIVOS, ÁMBITO Y PROCEDIMIENTO DE LA FISCALIZACIÓN.....	11
I.2. MARCO NORMATIVO.....	13
I.3. TRÁMITE DE ALEGACIONES.....	14
I.4. RESULTADOS DE ACTUACIONES FISCALIZADORAS PRECEDENTES.....	14
<b>II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN</b> .....	<b>14</b>
II.1. CONTRATOS PARA LA CONSTRUCCIÓN, INSTALACIÓN, PUESTA EN MARCHA, FUNCIONAMIENTO Y EXPLOTACIÓN DEL TRANVÍA.....	14
II.1.1. <i>Planificación del tranvía</i> .....	15
II.1.2. <i>Redacción del proyecto constructivo de referencia, proyecto de acompañamiento, material, cocheras y talleres, así como del intercambiador</i> .....	22
II.1.3. <i>Prioridad semafórica</i> .....	26
II.1.4. <i>Contratación del socio privado para la constitución de la sociedad de economía mixta que gestionaría en régimen de servicio público la construcción, explotación y mantenimiento de la línea tranviaria</i> .....	27
II.1.5. <i>Sociedad de economía mixta</i> .....	45
II.2. RÉGIMEN ECONÓMICO DEL FUNCIONAMIENTO Y MANTENIMIENTO DEL TRANVÍA: RELACIONES FINANCIERAS CON LA SOCIEDAD GESTORA.....	47
II.2.1. <i>Subvención de capital</i> .....	48
II.2.2. <i>Pago por usuario</i> .....	51
II.2.3. <i>Pago por disponibilidad</i> .....	56
II.2.4. <i>Revisión de precios</i> .....	59
II.2.5. <i>Liquidaciones por IVA</i> .....	61
II.2.6. <i>Auditorías previstas en el pliego de cláusulas administrativas particulares</i> .....	62
II.3. REPERCUSIÓN SOBRE LA HACIENDA DEL AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA DE LOS COMPROMISOS ADQUIRIDOS EN RELACIÓN CON LA GESTIÓN DEL TRANVÍA.....	62
II.4. CUESTIONES RELACIONADAS CON LAS PREVISIONES CONTENIDAS EN LA LEY ORGÁNICA 372007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES.....	66
<b>III. CONCLUSIONES</b> .....	<b>66</b>

## ANEXO



## **SIGLAS Y ABREVIATURAS**

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





## ÍNDICE DE CUADROS

CUADRO 1: ANTEPROYECTO CONSTRUCTIVO.....	19
CUADRO 2: ESTACIONAMIENTOS DISUASORIOS PROPUESTOS.....	22
CUADRO 3: PROYECTO DE REFERENCIA (SIN MATERIAL MÓVIL) .....	24
CUADRO 4: CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN .....	33
CUADRO 5: PROYECTO DE LICITACIÓN.....	37
CUADRO 6: PRESUPUESTO DE LA FASE 1 .....	40
CUADRO 7: PRESUPUESTO DEFINITIVO FASES 1 Y 2.....	42
CUADRO 8: COMPARATIVA PRESUPUESTO CONSTRUCTIVO Y RELACIONES VALORADAS .....	44
CUADRO 9: APORTACIONES AL CAPITAL SOCIAL DE LA EMPRESA DE ECONOMÍA MIXTA .....	46
CUADRO 10: RESUMEN DEL PRESUPUESTO TOTAL DEL PROYECTO DE LA LÍNEA DE TRANVÍA.....	48
CUADRO 11: COMPROMISOS DE APORTACIÓN DE SUBVENCIÓN DE CAPITAL QUE CORRESPONDE A CADA UNA DE LAS ADMINISTRACIONES.....	49
CUADRO 12: CUMPLIMIENTO DE HITOS.....	50
CUADRO 13: DESEMBOLSOS DE LA SUBVENCIÓN DE CAPITAL .....	51
CUADRO 14: TARIFAS DEL SERVICIO DE TRANVÍA .....	52
CUADRO 15: NÚMERO DE VIAJES (VALIDACIONES SEGÚN TÍTULO).....	53
CUADRO 16: PAGO POR USUARIO. RESUMEN DE LIQUIDACIONES PROVISIONALES A FAVOR DE LA SEM .....	53
CUADRO 17: PAGO POR USUARIO. RESUMEN DE LOS COBROS DIRECTOS Y COMPENSACIONES .....	54
CUADRO 18: AJUSTES POR VARIACIÓN DE DEMANDA .....	55
CUADRO 19: MÓDULO BASE APLICABLE AL PAGO POR DISPONIBILIDAD DURANTE LA CONSTRUCCIÓN DE LA LÍNEA.....	56
CUADRO 20: PAGO POR DISPONIBILIDAD. INDICADORES PARA LA CUANTIFICACIÓN DEL COEFICIENTE DE CALIDAD .....	57
CUADRO 21: COEFICIENTES DE CALIDAD APLICADOS PROVISIONALMENTE EN EL PAGO POR DISPONIBILIDAD.....	58
CUADRO 22: PAGO POR DISPONIBILIDAD. RESUMEN DE LAS LIQUIDACIONES PROVISIONALES A FAVOR DE LA SEM .....	59
CUADRO 23: REVISIONES DE PRECIOS .....	60
CUADRO 24: COSTES TOTALES INCURRIDOS POR LA ADMINISTRACIÓN HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2014 POR LA PREPARACIÓN, EJECUCIÓN Y EXPLOTACIÓN DEL TRANVÍA .....	64



## I. INTRODUCCIÓN

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

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

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

La prestación del servicio se puede llevar a cabo por las entidades locales aragonesas, según los artículos 85 de la LRBRL y 206 de la LALA, mediante gestión directa o indirecta en las distintas modalidades previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en la legislación de contratos del sector público.

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

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

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

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

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

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

- 1º. Examinar los contratos relacionados con la construcción, instalación, puesta en marcha, funcionamiento y explotación del tranvía, así como las incidencias producidas en su ejecución, analizándose sus causas y consecuencias, particularmente, en lo que afecten a los principios informadores de la contratación pública y de su gestión –en concreto, los de economía, eficacia y eficiencia–, al coste, a las condiciones y a los objetivos de los contratos.
- 2º. Analizar la repercusión sobre la hacienda del Ayuntamiento de Zaragoza de la gestión del tranvía, evaluando los efectos en términos de estabilidad presupuestaria.
- 3º. Analizar las relaciones financieras entre el Ayuntamiento y la sociedad de economía mixta (en adelante SEM) encargada de la gestión del servicio, derivadas del funcionamiento y mantenimiento del tranvía.

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

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

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

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

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

En el desarrollo de estas actuaciones, las entidades fiscalizadas han prestado su colaboración al Tribunal de Cuentas. Con carácter general, han facilitado la información de la que disponían, indicándose en los correspondientes epígrafes de este Informe aquella que, aun solicitada, no ha sido aportada. En todo caso, las pruebas y verificaciones practicadas en el desarrollo de los trabajos han permitido obtener evidencia suficiente y adecuada para fundamentar los resultados de la fiscalización, no habiéndose producido limitaciones al alcance de la misma que hayan impedido la consecución de los objetivos fijados en las Directrices Técnicas.

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

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

## I.2. MARCO NORMATIVO

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

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

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

### **I.3. TRÁMITE DE ALEGACIONES**

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

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

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

### **I.4. RESULTADOS DE ACTUACIONES FISCALIZADORAS PRECEDENTES**

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

## **II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN**

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

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

---

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

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

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

## II.1.1. Planificación del tranvía

### II.1.1.1. ESTUDIOS PREVIOS

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

El presupuesto de licitación fue de 500.000 €. No se han aportado los datos que se tuvieron en cuenta ni los cálculos realizados para su cuantificación, de manera que no ha podido comprobarse si estos se realizaron de acuerdo con el precio general del mercado. La fijación del presupuesto es un elemento básico para la determinación del precio de los contratos, disponiendo el artículo 14.1 del TRLCAP que los órganos de contratación han de cuidar de que el precio sea el adecuado al mercado.

El contrato se formalizó en octubre de 2004, con un plazo de ejecución de dieciséis meses y por un importe de 435.000 €, IVA incluido –baja del 14,94% respecto del presupuesto de licitación–, que fue cofinanciado al 50% por ambas entidades.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Cuadro 1: Anteproyecto constructivo**

(Importe en €)

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

Fuente: Ayuntamiento de Zaragoza

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

### Cuadro 2: Estacionamientos disuasorios propuestos

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

*Fuente: Ayuntamiento de Zaragoza*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

### Cuadro 3: Proyecto de referencia (sin material móvil)

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

Fuente: Ayuntamiento de Zaragoza



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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

### II.1.3. Prioridad semafórica

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

##### **a) Pliego de cláusulas administrativas particulares**

###### **Objeto de la contratación**

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

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

---

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

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

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

### ***Presupuesto del contrato***

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

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

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

### ***Régimen económico-financiero del contrato***<sup>16</sup>

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

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

---

<sup>16</sup> Sobre la retribución de la SEM por la construcción y explotación de la línea del tranvía, véase Subapartado II.3.

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



### Plazo del contrato

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

### Ofertas

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

### Criterios de adjudicación

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

**Cuadro 4: Criterios de adjudicación**

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

Fuente: PCAP del contrato analizado

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

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

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

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

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

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

### **Subcontratación**

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

### **Reversión**

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

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

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

### **b) Licitación y recepción de ofertas**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

<sup>20</sup> Solicitada información al Ayuntamiento de Zaragoza en relación con el alza, esta entidad ha indicado que el grupo de empresas que resultó seleccionado había suscrito previamente sendos precontratos con las empresas que serían responsables, en caso de resultar adjudicatario, del diseño y la construcción de la infraestructura ferroviaria y sistemas así como del diseño y el suministro de la electrificación, en los que se comprometían a llevar a cabo las correspondientes prestaciones por importe de 176.500.000 € y 17.500.000 €, respectivamente (IVA excluido). El 20 de noviembre de 2009, una vez adjudicado el contrato de selección del socio privado y constituida la SEM, se formalizaron los contratos entre la SEM y las dos empresas anteriormente indicadas, por los importes referidos (estos contratos se han aportado al Tribunal de Cuentas).

Según indicó el Ayuntamiento durante los trabajos de fiscalización, el primero de los contratos, relativo al diseño y construcción de la infraestructura ferroviaria y sistemas, estaba afectado por un alza de +7,0806916%, mientras que el segundo, de diseño y suministro de electrificación, por una baja de -27,284530%. Con el fin de incorporar los dos contratos en un solo proyecto y teniendo en cuenta el peso relativo de ambos sobre el presupuesto de ejecución material, resultó un alza ponderada de +2,702355381826%.

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

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

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

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

**Cuadro 5: Proyecto de licitación**

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

Fuente: Ayuntamiento de Zaragoza

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

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

<sup>21</sup> Diferencia entre el presupuesto de licitación -incluidos gastos generales, beneficio industrial y alza- y el presupuesto de referencia, ambos sin IVA.

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

#### **d) Constitución de sociedades**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

<sup>22</sup> Sobre la SEM, véase Epígrafe II.1.5.

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Fase 1**

#### **- Proyecto constructivo fase 1**

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

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

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

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

**Cuadro 6: Presupuesto de la fase 1**

(Importe en €)

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

Fuente: Ayuntamiento de Zaragoza

#### **- Construcción de la fase 1**

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

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



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

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

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

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

## **Fase 2**

### **- Proyecto constructivo final**

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

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

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

**Cuadro 7: Presupuesto definitivo fases 1 y 2**

(Importe en €, IVA excluido)

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

Fuente: Ayuntamiento de Zaragoza

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

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

#### - Construcción de la fase 2

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Cuadro 8: Comparativa presupuesto constructivo y relaciones valoradas**

(Importe en €)

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

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

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

### ***h) Material móvil***

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

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

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

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

### ***i) Inicio del servicio***

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

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

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

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

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

## **II.1.5. Sociedad de economía mixta**

### **II.1.5.1. CONSTITUCIÓN DE LA SOCIEDAD**

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

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

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

#### II.1.5.2. EVOLUCIÓN DEL CAPITAL SOCIAL

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

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

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

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

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

Fuente: Escrituras de constitución y de ampliación de capital

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

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

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

<sup>23</sup> Fechas de escrituras de elevación a público de acuerdos sociales de ampliaciones de capital.

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

<sup>25</sup> La valoración de los proyectos, según han informado responsables municipales, se realizó por peritos independientes previamente a la constitución de la sociedad.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>27</sup> En el trámite de alegaciones el Ayuntamiento de Zaragoza ha comunicado haber reconocido el referido exceso en el ejercicio 2016, contabilizándolo en la cuenta 441 “Ingresos devengados no vencidos.”

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

### II.2.1. Subvención de capital

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

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

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

(Importe en millones de €)

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

*Fuente: Convenio de financiación*

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

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

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

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



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

Anualidad	(millones de €)						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Compromiso s/ Convenio	5,00	10,00	10,00	10,00	15,00	15,00	<b>65,00</b>
Compromiso s/ oferta adjudicada	4,95	9,90	9,90	9,90	14,85	14,85	<b>64,35</b>

Fuente: Convenio de financiación y oferta del adjudicatario

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

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

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

#### II.2.1.1. DEVENGO DE LA SUBVENCIÓN DE CAPITAL

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

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

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

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

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

**Cuadro 12: Cumplimiento de hitos**

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

Fuente: Elaboración propia, en función de las correspondientes certificaciones

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

- a) El cumplimiento del hito 6 (*entrega en orden de marcha de dos unidades de material móvil*) se produjo con posterioridad a la fecha de bonificación máxima. La SEM presentó al Ayuntamiento documentación justificativa del retraso motivado por causas ajenas, al haberse producido por una huelga general y del sector del metal en el País Vasco que afectó a la empresa encargada de la fabricación de las unidades móviles. Aunque el Interventor inicialmente no consideró este como motivo de fuerza mayor para justificar el retraso, finalmente aceptó una nueva documentación aportada por la SEM relacionada con el retraso en el proceso de fabricación y la introducción de ciertas mejoras técnicas y el Ayuntamiento, entonces, aprobó el devengo del hito por la cuantía bonificada<sup>30</sup>. En relación con esta cuestión debe tenerse en cuenta que el PCAP reconocía que se devengara el 10% adicional en concepto de bonificación por pronta ejecución del hito si se cumplía este con cierta antelación, sin que incluyera previsión alguna sobre el derecho a su percepción en el caso de que la demora se debiera a causas ajenas al contratista, como ocurrió en este supuesto, por lo que no procedía percibir el máximo de la bonificación<sup>31</sup>.
- b) En relación con el cumplimiento del hito 15 (*finalización sustancial de la fase 2*), en lo referente a etapas B y C se emitieron voluminosas *listas de reservas* (de hasta 265 páginas) que, a juicio del director de la obra según su informe de 16 de enero de 2013, no impedían la expedición de la correspondiente acta, aunque señalaba que debían quedar subsanadas antes de otorgar la conformidad definitiva. El cumplimiento del hito 16 (*conformidad definitiva de la fase 2*) se certificó favorablemente, señalándose que estaban solventadas las reservas efectuadas respecto de las etapas B y C de la fase 2.

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

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

## II.2.1.2. DESEMBOLSOS DE LA SUBVENCIÓN DE CAPITAL

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

**Cuadro 13: Desembolsos de la subvención de capital**

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

Fuente: Documentos contables

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

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

- En los presupuestos iniciales de los ejercicios 2010, 2011 y 2012 el Ayuntamiento no consignó crédito inicial por el 50% de la subvención de capital a favor de la SEM que se financiaría con aportaciones de la Comunidad Autónoma, aun cuando debía haberlo hecho al figurar el compromiso firme al efecto en el Convenio de financiación. En estos ejercicios, a medida que en el Ayuntamiento se reconocía el derecho de cobro, se aprobaba una modificación presupuestaria por generación de crédito por ingresos, consignando crédito en la partida del estado de gastos denominada "MOV442744.5 – Tranvía de Zaragoza SA – Línea de tranvía norte-sur (aportación DGA)", que se financiaba con un incremento en la partida del estado de ingresos "750.60 - Otras transferencias de capital. Cumplimiento del convenio suscrito con CCAA". Con cargo a dicha partida de gastos, se reconocían las obligaciones y se registraban los pagos cuando se hacía la correspondiente transferencia a la SEM.
- En los presupuestos iniciales de 2013 y 2014, una vez conocida la subvención total devengada y su distribución final por ejercicios, el Ayuntamiento consignó el crédito inicial por el 100% de la subvención de capital<sup>33</sup>.

## II.2.2. Pago por usuario

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

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

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

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

### II.2.2.1. FIJACIÓN DE LAS TARIFAS

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

**Cuadro 14: Tarifas del servicio de tranvía**

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

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

Fuente: Acuerdos del Ayuntamiento de Zaragoza

### II.2.2.2. CONTROL DEL NÚMERO DE VIAJEROS

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

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

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

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

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

**Cuadro 15: Número de viajes (validaciones según título)**

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

Fuente: Ayuntamiento de Zaragoza

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

### II.2.2.3. LIQUIDACIONES A FAVOR DE LA SOCIEDAD GESTORA

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

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

(Importe en €, IVA excluido)

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

Fuente: Ayuntamiento de Zaragoza

Las liquidaciones contienen tres apartados diferenciados:

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

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

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

(Importe en €)

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

Fuente: Ayuntamiento de Zaragoza

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

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

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

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

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

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

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

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

**Cuadro 18: Ajustes por variación de demanda**

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

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

Fuente: Ayuntamiento de Zaragoza

En relación con estos ajustes, procede indicar:

- De conformidad con la cláusula 42.4 del PCAP, estos ajustes por demanda no se aplicarían en los primeros seis meses de puesta en marcha del servicio. Sin embargo, en la práctica, se computaron los viajes desde el inicio de la explotación en abril de 2011.
  - El 16 de julio de 2012, el Gobierno de Zaragoza acordó el inicio de la explotación comercial de la fase 2 antes de que estuviera completamente finalizada permitiendo el comienzo de la explotación en etapas sucesivas, de manera que el adelanto supuso un incremento del número de viajeros respecto de las previsiones establecidas en el anexo XI del PCAP, sujeto, en consecuencia, a ajustes de retribución por PPU por variación de demanda. Las liquidaciones provisionales se realizaron a cuenta y de forma estimada, regularizándose posteriormente en la liquidación definitiva.
- c) *Liquidaciones por PPU*: Los importes resultantes a favor de la SEM como consecuencia de las liquidaciones se abonan por el Ayuntamiento. A este respecto debe señalarse:
- La cláusula 45.1 del PCAP establece que las liquidaciones de PPU sean semestrales sin perjuicio de que se realicen pagos trimestrales a cuenta de aquellas. Por razones de operatividad y sin que estuviese previsto en el PCAP, el Ayuntamiento y la SEM acordaron realizar liquidaciones/certificaciones trimestrales conjuntas para PPU y para el PPD y evitar realizar pagos a cuenta, sin perjuicio de que las liquidaciones trimestrales estuviesen sujetas a revisión posterior.
  - Las certificaciones de servicios trimestrales se formalizan conjuntamente por la Dirección del contrato y la Gerencia de la SEM, a las que se adjuntan los correspondientes documentos acreditativos. Una vez realizada la fiscalización previa limitada del gasto por la Intervención, se procede a la aprobación del gasto, al reconocimiento en la partida

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

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

### II.2.3. Pago por disponibilidad

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

#### II.2.3.1. MÓDULO BASE

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

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

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

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

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

Fuente: Acuerdo del Gobierno de Zaragoza

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

<sup>37</sup> En relación con el IVA de las liquidaciones de PPU y de PPD, véase el Epígrafe II.2.5.



## II.2.3.2. COEFICIENTE DE CALIDAD

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

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

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

*\*Indicadores evaluables que no computan en la cuantificación del coeficiente de calidad.*

*Los valores mínimos son considerados prescriptivos por el PPT a efectos del cumplimiento del mismo.*

*Fuente: PCAP, PPT y oferta del adjudicatario*

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

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

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

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

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

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

Fuente: Ayuntamiento de Zaragoza

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

- Se diferencian indicadores de medición directa -aquellos cuyos datos para su determinación se aportan directamente por el sistema de ayuda a la explotación y demás sistemas instalados- y de medición indirecta -cuyos datos se obtienen por inspección-.
- De conformidad con lo previsto en el PCAP, en los dos primeros trimestres de explotación del tranvía no se corrigió el PPD con el coeficiente de calidad.
- En todas las liquidaciones, los valores determinados por los diferentes indicadores alcanzaron el nivel mínimo admisible, excepto en el indicador *funcionamiento de expendedoras* que, desde el cuarto trimestre de 2013 –con un 62,79%- hasta el cuarto trimestre de 2014 –con un 66,73%-, no alcanzaron el mínimo del 75%.
- La ATE ha advertido reiterada y periódicamente de la existencia de determinadas carencias en el sistema de medición de los indicadores, señalando que la SEM no había aportado la herramienta de medición directa exigida en el PPT para el cálculo de los indicadores relativos al funcionamiento de expendedoras y canceladoras e información dinámica. Asimismo, ha señalado la falta de rigor en el contenido y en la forma de presentación de la documentación por parte de la SEM. La cláusula 55.3.2.i) del PCAP tipifica como incumplimiento grave “*la falta de puesta a disposición de los medios auxiliares, servicios y personal exigidos en los pliegos que regulan el presente contrato*”<sup>38</sup>.
- Sin perjuicio de lo anterior, desde el inicio de la explotación se hicieron seguimientos de forma indirecta a través de inspecciones periódicas, sin que la SEM se manifestase conforme con las liquidaciones de PPD al no estar de acuerdo con el coeficiente de calidad calculado por la ATE. Tras analizar los resultados obtenidos de forma indirecta, la SEM admitió de manera provisional la aplicación de los valores propuestos por la ATE, hasta que se pudieran complementar con los resultados obtenidos de forma directa<sup>39</sup>.

### II.2.3.3. LIQUIDACIONES DE PPD

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

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

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

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

(Importe en €, IVA excluido)

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

Fuente: Ayuntamiento de Zaragoza

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

- La certificación del tercer trimestre de 2011 se calculó indebidamente por días en lugar de por meses, produciéndose un exceso de 2.958,90 € que se regularizó en la certificación siguiente.
- En la liquidación correspondiente al cuarto trimestre de 2011, el *módulo base* se corrigió con el *coeficiente de calidad* del 39,26% propuesto por la ATE y admitido por el Ayuntamiento. La SEM manifestó su disconformidad con este coeficiente y presentó en el primer trimestre de 2012 una certificación complementaria en la que se aplicaba un coeficiente del 88,62%, dando como resultado una liquidación complementaria de 177.696 €, una vez conciliados los cálculos entre las partes<sup>40</sup>.
- En el tercer trimestre de 2014, la ATE advirtió un error en la hoja de cálculo del indicador *accesibilidad global*, ajustando la liquidación en 579,80 € a favor de la SEM.
- El inicio de la explotación del tranvía originó algunas interrupciones del servicio que se cubrieron con el denominado *plan de contingencia* (cobertura de las interrupciones con un servicio alternativo de autobuses), cuyo coste total de 9.116,69 € fue compensado en las liquidaciones trimestrales de 2013 y 2014<sup>41</sup>.
- Las primeras liquidaciones incluyeron la estimación de los PPD correspondientes a la puesta en servicio paulatina de la fase 2, regularizada en diciembre de 2013 al disponerse de datos reales de utilización del servicio.

#### II.2.4. Revisión de precios

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

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

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

<sup>41</sup> Todas las certificaciones incluyen la correspondiente relación de interrupciones.

<sup>42</sup>  $\Delta IPC$ : Variación del Índice General de Precios al consumo de los últimos doce meses anteriores.

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

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

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

**Cuadro 23: Revisiones de precios**

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

Fuente: Elaboración propia en función de las certificaciones emitidas

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

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

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

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

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

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

- b) En la cuarta revisión, comprensiva del periodo agosto 2012 a julio 2013, se compensó la cantidad liquidada provisionalmente en la tercera revisión. En esta cuarta revisión se actualizaron tanto el PPD como el PPUu, fijándose el coeficiente en el 2,2%, valor idéntico a la variación del IPC del periodo, sin respetar el límite establecido en el artículo 78.3 de la LCSP.
- c) La quinta revisión se practicó de forma provisional para el periodo agosto 2013 a marzo 2014, aplicándose el mismo coeficiente que en la revisión anterior.
- d) En la sexta revisión, comprensiva del periodo agosto de 2013 a julio de 2014, se compensó la cantidad liquidada provisionalmente en la quinta revisión. En esta sexta revisión se actualizaron tanto el PPD como el PPUu, fijándose el coeficiente en el 1,8%, valor idéntico a la variación del IPC del periodo, sin ajustarse tampoco al límite del 85% previsto en el artículo 78.3 de la LCSP.

### II.2.5. Liquidaciones por IVA

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>(4)</sup> Pendiente de revisión de precios el período agosto de 2014 a diciembre de 2014.

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

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



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

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

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

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

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

---

<sup>50</sup> El Ayuntamiento de Zaragoza ha informado en el trámite de alegaciones que, a 15 de diciembre de 2016, el Gobierno de Aragón tenía pendiente de liquidar su compromiso de aportación correspondiente a los ejercicios 2013, 2014 y 2015.

El Gobierno de Aragón, en sus alegaciones, incide en la naturaleza subvencional de las cantidades que ha de abonar al Ayuntamiento de Zaragoza y en la necesidad de justificar por este los pagos efectuados. No obstante, no se pronuncia sobre los motivos de la falta de cumplimiento de los compromisos de pago asumidos con el Ayuntamiento en virtud del Convenio de colaboración de 19 de febrero de 2009.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **III. CONCLUSIONES**

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

---

<sup>52</sup> Datos referidos a diciembre de 2015, según figura en el cuadro 14.6 del Boletín Estadístico del Banco de España de abril de 2016.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

- 14ª. Las condiciones contractuales establecían que la empresa gestora del servicio tenía que realizar, a su cargo, auditorías de cuentas y, en particular, auditorías anuales de ingresos por demanda (pago por usuario y tarifa). El Ayuntamiento ha presentado como tales, sendos escritos del director financiero de la sociedad gestora en los que expone una breve descripción de los procesos de control de ingresos diarios y recaudación, si bien estos no pueden considerarse como documentos sustitutivos de las auditorías exigibles con arreglo al PCAP ya que están suscritos por persona sin la independencia exigible y no incluyen valoración sobre la idoneidad de los procesos que garanticen al Ayuntamiento la inexistencia de debilidades en el sistema. La entidad ha aportado, asimismo, en el trámite de alegaciones un informe de auditoría de ingresos de una firma privada de auditoría, de fecha 10 de noviembre de 2016, referido a los ejercicios 2011 a 2014, en el que se identifican una serie de riesgos y áreas de mejora relacionados con la autenticación y los roles de los usuarios utilizados en la red interna. Este informe no se ajusta a lo dispuesto en el PCAP al carecer del carácter anual requerido en el mismo y, por tanto, no cumplir la finalidad que persiguen este tipo de informes, en los que se han de analizar las actuaciones llevadas a cabo en un ejercicio a fin de subsanar en el siguiente las deficiencias detectadas. (Epígrafe II.2.6)
- 15ª. La decisión del Ayuntamiento de Zaragoza de desarrollar el proyecto de construcción y explotación del tranvía mediante la constitución de una SEM en la que el socio inversor privado fuera mayoritario y actuara como contratista de la obra y gestor directo del servicio, tenía como efecto inmediato involucrar al contratista en la gestión a largo plazo del coste del ciclo de vida del proyecto, la transferencia de riesgos al socio privado y la reducción del esfuerzo financiero en aportación del capital por parte de la Administración. De esta forma, el modelo se configuró según un esquema de financiación privada que pretendía evitar el impacto inmediato en el presupuesto público de las inversiones/activos y de la consiguiente deuda.

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

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

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

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

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

#### IV. RECOMENDACIONES

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

1. Con carácter previo a la toma de decisiones y a la ejecución de grandes infraestructuras para la prestación de servicios públicos en los municipios y, en particular, el relativo al transporte público de viajeros, en el caso de que la ejecución de los proyectos de inversión precise de la intervención de varias Administraciones, debería asegurarse la disponibilidad por parte de todas ellas de recursos suficientes para su financiación y mantenimiento sin comprometer el equilibrio financiero de las entidades responsables de su pago.

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

2. Habría de observarse un mayor rigor en la tramitación de las fases de preparación y adjudicación de los contratos que se celebren. En particular, los pliegos de cláusulas administrativas particulares de los expedientes contractuales que se formalicen deberían establecer los criterios de adjudicación con claridad y precisión; en concreto, habrían de especificarse en mayor medida los métodos o formas de valoración de los mismos, coherentemente con los principios de publicidad, transparencia y objetividad informadores de la contratación pública. De este modo, las empresas interesadas en la licitación podrán conocerlos adecuadamente con suficiente antelación para preparar las ofertas de acuerdo con sus posibilidades, los requerimientos y las necesidades específicas de la Administración, lo que contribuirá a evitar incidencias en la ejecución.

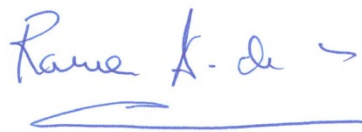
Asimismo, en los respectivos informes técnicos debería explicarse y motivarse suficientemente la valoración de las ofertas de los licitadores en todos sus términos, de modo que pueda verificarse de forma adecuada y transparente que las puntuaciones han sido otorgadas con sujeción a los principios de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

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

4. El Ayuntamiento de Zaragoza debería instar a la Sociedad de Economía Mixta:
  - La realización anual de las auditorías de ingresos por demanda a las que hace referencia el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares del contrato, al objeto de cumplir la finalidad que se persigue con este tipo de informes, en los que se analizan las actuaciones llevadas a cabo en un ejercicio a fin de subsanar las deficiencias detectadas en el siguiente.
  - La presentación en plazo de las solicitudes de revisión de precios, de manera que no se demore su tramitación respecto de los periodos a los que se refieren tales revisiones.
  - El desarrollo de una herramienta para el cálculo de todos los indicadores de medición directa con el fin de evaluar la calidad del servicio en comparación con las condiciones técnicas inicialmente proyectadas.
5. Debería incluirse en la memoria de las Cuentas Generales del Ayuntamiento de Zaragoza información completa de las circunstancias de la gestión del servicio del tranvía, así como de los compromisos derivados de tal gestión y sus efectos en relación con los presupuestos de ejercicios sucesivos.
6. Debería regularizarse por el Gobierno de Aragón la situación de los pagos pendientes derivados de las obligaciones comprometidas con el Ayuntamiento de Zaragoza para la financiación de la inversión del tranvía.

Madrid, 26 de enero de 2017

EL PRESIDENTE



Ramón Álvarez de Miranda García



ANEXO



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





## ANEXO

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

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

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