



CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

Análisis de las actuaciones público-privadas de la Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía Ejercicio 2013

La Cámara de Cuentas de Andalucía incluyó por iniciativa propia en el Plan de Actuaciones para 2013 el Análisis de las Actuaciones Público-Privadas de la Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía.

La Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía fue creada en 2003 con el nombre de Ente Público de Gestión de Ferrocarriles Andaluces. En 2006 se modificó la denominación inicial por la de Ferrocarriles de la Junta de Andalucía. Por último, mediante Decreto-Ley 5/2010, de 27 de julio, Ferrocarriles de la Junta de Andalucía pasó a denominarse Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía, calificada como Agencia Pública Empresarial.

Las competencias y funciones relativas a los servicios del ferrocarril metropolitano de la Línea 1 Interurbana-Metro de Sevilla y de las Líneas 1 y 2 del Metro de Málaga fueron atribuidas a Ferrocarriles de la Junta de Andalucía con efectos de 1 de enero de 2005. Durante los ejercicios 2010 y 2011, se le otorgaron a la ya Agencia de Obra Pública de Andalucía las competencias de construcción, conservación, mantenimiento y de explotación de las autovías, como fórmula de colaboración público-privada para el desarrollo de nuevas infraestructuras.

El informe ha analizado las actuaciones siguientes:

- Construcción y explotación de la Línea 1 Interurbana del Metro de Sevilla.
- Construcción y explotación de las Líneas 1 y 2 Interurbanas del Metro de Málaga.
- Construcción, conservación, mantenimiento y explotación de la Autovía del Almanzora A334, tramo Purchena-Autovía del Mediterráneo A-7.
- Construcción, conservación, mantenimiento y explotación de la Autovía A308, Iznalloz-Darro.

Durante la realización del informe, cuyos trabajos de campo concluyeron en mayo de 2014, estas actuaciones se encontraban en la situación siguiente:

- El Metro de Sevilla, en explotación desde 2009.
- El Metro de Málaga, en construcción, habiéndose inaugurado parcialmente el 30 de julio de 2014.
- La construcción de las dos autovías, suspendida.

Los objetivos del análisis realizado en el informe son:

- Concluir sobre el coste y la financiación de los proyectos de inversión seleccionados y sobre su tratamiento contable y presupuestario en el ejercicio 2013.
- Concluir sobre el cumplimiento de legalidad en cada uno de los proyectos de inversión.

- Concluir sobre la incidencia en las Cuentas Anuales de la Agencia y en los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de la eventual deuda generada y su repercusión en el déficit y la deuda de aquella.
- Concluir si la opción utilizada de financiación público-privada está sustentada en criterios objetivos una vez calculados los costes definitivos y la financiación resultante.

A continuación se señalan los resultados más relevantes del análisis realizado.

Metros de Sevilla y Málaga

Ambas actuaciones se han llevado mediante sendos contratos de Concesión de Obra Pública. De acuerdo con este modelo, el concesionario construye, financia, explota y, finalmente, transfiere a la administración la infraestructura. Para ello los costes correspondientes a estas operaciones han de sufragarse mediante el cobro por parte del concesionario de la llamada “tarifa técnica” que incluye la totalidad de los costes más la rentabilidad esperada. Esta tarifa técnica se recibe por el concesionario mediante dos clases de ingresos:

- El billete pagado por el usuario.
- Un complemento de tarifa aportado por la Junta de Andalucía.

Con el fin de reducir la tarifa técnica, el importe de la inversión en infraestructura e instalaciones fijas (excluido el material móvil y gastos capitalizados) es subvencionado parcialmente por la Junta de Andalucía. Además, el concesionario recibe de la Administración una subvención anual a partir del inicio de la explotación, que compensa la diferencia entre la tarifa técnica y el precio medio del billete percibido.

El contrato para la construcción y explotación del Metro de Sevilla se firmó el 24 de junio de 2006. En ese momento, la inversión prevista en la construcción y adquisición del material móvil suponía un total de 428.546.627 €. El plazo de ejecución de las obras, y por tanto de entrada en explotación de la línea 1, se fijaba en 36 meses, es decir, en julio de 2007. Sin embargo, la entrada en funcionamiento no se produjo hasta abril de 2009.

A 31 de diciembre de 2013 la inversión total certificada ascendía a 730.332.313 € de acuerdo con el desglose que aparece en el cuadro nº1. En esta cifra no se incluyen las posibles contingencias derivadas de las reclamaciones presentadas por la concesionaria por desacuerdos con la valoración de las obras realizadas que suman algo menos de 156 millones de euros.

	A la adjudicación	A 31.12.2013	Desviación
Construcción	382.031.627	680.694.239	78,2%
Material móvil	46.515.000	49.638.075	6,7%
Total	428.546.627	730.332.313	70,4%

Cuadro nº1. Costes de la construcción y material móvil del Metro de Sevilla.

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

Las desviaciones producidas en el coste de la construcción se han tramitado en unos casos como modificaciones del contrato, y, en otros, como costes facturados por la empresa concesionaria o por terceros.

Se han producido un total de 46 expedientes de modificación del contrato por importe de 202.423.601 €; un incremento del 53% de la oferta económica inicial. La Ley de Contratos de las Administraciones Públicas establece que cuando los modificados superan el 20% del contrato original, los expedientes correspondientes deben contener dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía, hecho que no se ha producido en 15 casos. Además, es destacable que la primera modificación contractual ascendió a 21.927.392,07 € y se propuso al año de la firma del contrato.

Con respecto a los costes facturados por la empresa adjudicataria al margen del contrato, éstos han alcanzado la cifra de 41.146.794 € en 44 facturas emitidas durante el periodo 2007-2010. El 70% de estas facturas se han formalizado sin un procedimiento de adjudicación y tramitado como “expedientes de liquidación de gastos”, fórmula que no tiene cobertura legal. Por tal circunstancia, se ha procedido a su pago por la vía del “enriquecimiento injusto de la Administración”.

Y, por último, con respecto a los costes facturados por terceros no incluidos en la concesión, ha supuesto un incremento de 50.636.295,51 €, soportado en 18 expedientes de contratación.

Estas desviaciones soportadas por la Administración e indicadas en el cuadro nº 1, contradicen lo contemplado en la cláusula 33 del Pliego de Cláusulas Administrativas y Particulares, ya que establece que la totalidad del contrato de concesión, en sus aspectos de construcción, explotación, conservación y financiación se desarrolla a riesgo y ventura del concesionario.

El coste para la Junta de Andalucía del Metro de Sevilla ha aumentado como consecuencia de estas desviaciones. El aumento se ha materializado de diversas formas. En primer lugar, la subvención acordada a la construcción ha ido variando conforme se incorporaban modificaciones del proyecto. Por otro lado, la subvención futura a la explotación tendrá que incrementarse para acomodar esos mayores costes en la parte no subvencionada. Por último, los costes facturados por la concesionaria y por terceros han sido abonados en su totalidad por la Junta de Andalucía en lugar de haberlo sido parcialmente si se hubieran tramitado como modificaciones del contrato.

Como consecuencia de estas circunstancias se ha producido un cambio en la financiación prevista por parte de la Junta de Andalucía que asciende a 1.095 millones de euros, más del 75% de la cifra prevista en el momento de la adjudicación, de acuerdo con el desglose del cuadro nº2.

	A la adjudicación	A 31.12.2013	Desviación
A la construcción	126.070.437	377.936.526 ¹	199,8%
A la explotación	1.318.260.919	2.161.008.077	63,9%
Total	1.444.331.356	2.538.944.603	75,8%

Cuadro nº2. Previsión de coste para la Junta de Andalucía del Metro de Sevilla.

¹ Incluye la previsión de una anualidad por importe de 1.460.246 € correspondiente a 2015 y prevista en la Memoria de Cuentas Anuales para 2013.

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

A esta financiación pública contribuye la Administración Central mediante una aportación de 218.313.046 € en virtud de un Convenio suscrito con la Junta de Andalucía el 22 de diciembre de 2005. La financiación pactada no ha variado a pesar de las desviaciones registradas en el coste de la construcción.

Por último, cabe señalar que la Cámara de Cuentas ha detectado que entre la financiación pública empleada para subvencionar la construcción del Metro de Sevilla se han aplicado inadecuadamente transferencias de financiación de capital, entre los años 2005 y 2009, por importe de 165,4 millones de euros.

El contrato del Metro de Málaga se formalizó el 2 de diciembre de 2004. La inversión total prevista, incluido el material móvil, ascendía a 403.728.946 €. El compromiso de entrada en explotación era de 50 meses, es decir, para febrero de 2009. A 31 de diciembre de 2013, la inversión realizada ascendía a un total de 678.316.132 € sin que la construcción se haya concluido en el momento de redacción del presente informe, si bien se iniciaron las pruebas con pasajeros a partir del 10 de julio de 2014. El desglose de los costes previstos en el momento de la adjudicación y a 31 de diciembre de 2013 aparece en el cuadro nº 3.

	A la adjudicación	A 31.12.2013	Desviación
Construcción	362.297.077	636.884.263	75,8%
Material móvil	41.431.869	41.431.869	0,0%
Total	403.728.946	678.316.132	68,0%

Cuadro nº3. Costes de la construcción y material móvil del Metro de Málaga.

El presupuesto de adjudicación de este proyecto ha quedado alterado mediante un conjunto de modificaciones (en concreto, 19 expedientes que han supuesto 207.880.033 € así como el rescate de tres tramos a la concesionaria y que son construidos por otras empresas) que evidencian un defecto en el proyecto primitivo y por tanto en el presupuesto que sirvió de base para la adjudicación del contrato. A ello deben añadirse cambios en el trazado y en las demandas surgidos a lo largo de la construcción.

Al igual que en el caso de Sevilla, parte de las inversiones se han facturado por terceros fuera de la concesión. De entre estas inversiones, las más sustanciales han sido las derivadas del rescate parcial de dos tramos: Dr. Domínguez-Cocheras (Modificado 4) y Renfe-Guadalmedina (Modificado 6). La Cámara de Cuentas ha analizado muestras de los expedientes que soportan tanto las modificaciones del contrato inicial como las facturas de terceros. Las incidencias detectadas figuran en el informe.

A consecuencia de estos sobrecostes la financiación a aportar por la Junta de Andalucía ha aumentado respecto de la inicialmente prevista en 1.391 millones de euros como recoge el cuadro nº4. Este incremento supone más del 112% respecto de la previsión inicial.

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

	A la adjudicación	A 31.12.2013	Desviación
A la construcción	135.665.351	425.389.235 ²	213,6%
A la explotación	1.096.779.143	2.197.562.227	100,4%
Total	1.232.444.494	2.622.951.462	112,8%

Cuadro nº4. Previsión de coste para la Junta de Andalucía del Metro de Málaga.

De manera análoga al caso del Metro de Sevilla, la Administración General del Estado contribuye a la financiación del Metro de Málaga mediante un convenio suscrito en la misma fecha con un importe de 175.110.253 €.

Autovías del Almanzora e Iznalloz-Darro

El Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, mediante acuerdos de 13 de octubre de 2010 y 2 de agosto de 2011, autorizó a la Agencia la celebración de los contratos de Concesión de Obra Pública para la construcción, mantenimiento, conservación y explotación de ambas autovías. La concesión se realizó por un periodo de 30 años y la concesionaria ejecutaría las obras y conservaría las infraestructuras financiado el coste total de las mismas. Una vez finalizadas las obras, y durante los años de concesión, la adjudicataria recibiría de la Agencia un canon anual denominado Pago por Disponibilidad hasta el final de la concesión.

Según el contrato de concesión de la Autovía del Almanzora las obras se iniciarían a los 11,5 meses de la firma del contrato que fue el 15 de marzo de 2012, mientras que la de Iznalloz-Darro se debería haber iniciado a los ocho meses de la firma que fue el 11 de julio de 2011. A la fecha de realización de este informe las obras de estas infraestructuras están suspendidas y sin ejecutar.

Repercusión de las actuaciones analizadas en el déficit y la deuda de Comunidad Autónoma

El modelo de Concesión de Obra Pública empleado por la Junta de Andalucía para Metro de Sevilla y Metro de Málaga satisface formalmente los criterios sentados por EUROSTAT, ya que se considera que se traslada la mayoría del riesgo de construcción y de demanda al concesionario. Por lo tanto, el proyecto no afecta al nivel de déficit de la Junta de Andalucía más que a medida que ésta satisfaga anualmente las subvenciones en la construcción o a la tarifa. El endeudamiento del concesionario no computa como endeudamiento de la Junta de Andalucía.

De lo anterior no se desprende que estas actuaciones no tengan efecto en la situación financiera de la Comunidad Autónoma ya que el compromiso contraído a futuro para el abono de las subvenciones suponen unas obligaciones ciertas a lo largo de la vida de la concesión que deberán aparecer en los sucesivos Presupuestos. La Cámara de Cuentas estima la cuantía total de estas obligaciones en, al menos, 4.359 millones de euros; 4.129 si se descuentan los compromisos pendientes de la Administración General del Estado.

² Incluye tres anualidades de aportación financiera a la construcción por importe de 47.628.449 €, 53.114.764 €, y 59.691.299 € para los ejercicios 2014, 2015 y 2016 respectivamente previstas en la Memoria de Cuentas Anuales de 2013.



CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

En cuanto a las autovías, dada la suspensión de las obras, no cabe hablar de momento del impacto en el endeudamiento de la Comunidad Autónoma. Los gastos incurridos hasta el 31 de diciembre de 2013 son de una cuantía poco significativa en comparación con las magnitudes analizadas en este informe (398.351 €).

Justificación de la adopción de la fórmula público-privada

En el Metro de Sevilla, la Administración andaluza ha financiado, hasta el 31 de diciembre de 2013, la cifra de 376.476.275,99 €, a la que hay que añadir la previsión de aportación financiera a la construcción para el ejercicio 2015 de 1.460.246 € que se recoge en la Memoria de Cuentas Anuales de la Agencia para 2013, publicada con posterioridad a la finalización del trabajo de campo.

Al comparar este total financiado con el importe que la concesionaria presentó como coste inicial de la obra de construcción, que ascendió a 382.031.627 €, se observa que el 98% de ese coste inicial ha sido atendido con recursos presupuestarios cuando la previsión inicial era subvencionarlos al 33%.

En cuanto al Metro de Málaga las certificaciones de costes de construcción presentadas por la Concesionaria más la facturación de otros contratistas, han supuesto una financiación pública, hasta el 31 de diciembre de 2013, de 308.786.616,53 €.

Al comparar este total con el importe que la concesionaria presentó como coste inicial de la obra de construcción, que ascendió a 362.297.077 €, se observa que el 85% de ese coste inicial ha sido atendido con recursos presupuestarios.

A esto deben añadirse tres anualidades de aportación financiera a la construcción por importe de 47.628.449 €, 53.114.764 €, y 59.691.299 € para los ejercicios 2014, 2015 y 2016 respectivamente, previstas en la Memoria antes citada. Incluyendo estas cifras, el coste presupuestario es del 130% del coste inicial.

Además, las anualidades a satisfacer en el periodo de explotación del servicio en ambos Metros se han incrementado, por lo que la premisa de ausencia de desviaciones con respecto al presupuesto contratado no se ha cumplido, siendo ésta una de las ventajas que se atribuyen a este modelo de financiación.

En cuanto a las autovías, la suspensión de las obras impide comparar el coste real con los datos del contrato. Para suplir esta carencia, la Cámara de Cuentas, ha realizado un ejercicio de simulación de los flujos económicos previsibles para comparar los costes del contrato con los que se derivarían de acometer la construcción y el mantenimiento de la infraestructura con financiación presupuestaria.

El resultado de esta simulación se presenta en el Cuadro nº 5 y muestra que, descontando los flujos a la tasa que se prescribe en los pliegos de condiciones de ambos contratos, la alternativa pública resulta notablemente más económica que la elegida definitivamente.

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

	Almanzora	Iznalloz-Darro
Alternativa Pública	136.265.283,73	164.626.139,72
Alternativa Público-Privada	249.491.881,00	281.045.610,00
Diferencia	113.226.597,27	116.419.470,28
En porcentaje sobre el total	83,09%	70,72%

Cuadro nº5. Valor Actual Neto de la ejecución y mantenimiento de las autovías bajo los supuestos de financiación presupuestaria y Concesión de Obra Pública.

Consultada la Consejería de Fomento y Vivienda sobre si existía algún estudio que comparara ambas alternativas previamente a la decisión de optar por la Concesión de Obra Pública, la respuesta ha sido: *"...no consta en este centro directivo información ni análisis, ni se tiene conocimiento de información sobre si cuando se tomó la decisión de optar por la concesión de obra pública como fórmula de colaboración público privada para desarrollar estas nuevas infraestructuras, se evaluaron otros modelos de financiación alternativos al que finalmente resultó elegido."*

Recomendaciones

A juicio de la Cámara de Cuentas, en ningún caso debe ser la repercusión en el déficit y el endeudamiento el argumento definitivo sobre el que descansa la decisión de optar por el modelo de Concesión de Obra Pública. El uso de esta modalidad debe justificarse mediante un análisis previo que compare la alternativa pública con la público-privada.

Dentro de las características exigibles para que la fórmula de Concesión de Obra Pública no afecte al cómputo del déficit y el endeudamiento se encuentra la transferencia efectiva del riesgo de construcción al contratista. Para que esto sea así, se recomienda no incluir en el objeto del contrato la redacción del proyecto constructivo correspondiente, quedando éste a cargo de la propia Administración o de un tercero independiente.

Por último, dado el tratamiento contable de este tipo de concesiones, el Parlamento no tiene conocimiento ni autoriza el volumen de compromisos adquiridos, lo que no ocurre si la infraestructura es financiada a través de las formas tradicionales.

En consecuencia, la Cámara de Cuentas recomienda que en la documentación que acompaña al proyecto del Presupuesto anual se incorpore de forma explícita información suficiente sobre estas operaciones y los compromisos que suponen a lo largo de todo su plazo de vigencia.

NOTA: Los resúmenes se realizan para facilitar la labor de los medios de comunicación y contienen las principales conclusiones del informe. Sin embargo, para realizar un análisis completo de los trabajos de fiscalización de la Cámara de Cuentas es necesario conocer el texto completo del informe que se encuentra en www.ccuentas.es.