

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

**Aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 30 de junio de 2016**

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

Esta fiscalización se plantea a iniciativa de las Cortes Generales que, en su sesión de 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”*.

### Ámbitos objetivo y temporal

El ámbito objetivo ha estado constituido por todos los expedientes de contratación pública formalizados, así como los ingresos y gastos, derivados de la **construcción, instalación, puesta en marcha, funcionamiento, mantenimiento y gestión de la explotación** del tranvía de Parla.

Su ámbito temporal se ha extendido **desde 2004** –año en el que se iniciaron las actuaciones de planificación- hasta 2014.

### Ámbito subjetivo

De acuerdo con lo previsto en las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas *“el ámbito subjetivo de la fiscalización abarcará al Ayuntamiento de Parla, así como a aquellos otros entes o entidades del sector público que hayan participado en la contratación y en la gestión de la explotación del citado tranvía, como es el caso, entre otros, del **Consortio Regional de Transportes de Madrid**”*:

### Antecedentes

El contrato de concesión de obra pública para la construcción, mantenimiento y explotación de la línea 1 del tranvía de Parla, **se adjudicó por el Consorcio Regional de Transportes de Madrid con fecha 24 de mayo de 2005**, por un importe total de **93.5 millones de euros** (IVA no incluido).

El importe total de la inversión inicial prevista fue de 103.5 millones de euros más unas subvenciones de capital de 34 millones –el 33% de la inversión-. Sin embargo, la inversión final realizada se elevó, a octubre de 2011, a 142.5 millones de inversión y a 47 millones de subvenciones, por lo que se produjo un **incremento sobre el coste inicialmente previsto del 38%**.

## Objetivos generales

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

## Informes preceptivos

El **Ministerio Fiscal** aprecia **indicios de posible responsabilidad contable relativos a tres aspectos:**

- **Responsabilidad contable derivada de modificaciones contractuales:** el dictamen abarca a todas las modificaciones del contrato inicial amparándose en criterios genéricos (insuficiente justificación de que surgieran necesidades nuevas o causas imprevistas; inexistencia de relación con el objeto principal del contrato; procedimiento administrativo no sujeto a la normativa, sin tramitación de un expediente, al margen de publicidad y concurrencia, o sin formalización contractual).

El procedimiento utilizado sí podría haber incurrido en **algún tipo de infracción administrativa** –incumplimiento de la Ley General Presupuestaria, por inexistencia de crédito adecuado y suficiente e inexistencia de aprobación del expediente por el órgano competente al haber adjudicado al concesionario la totalidad de las obras modificadas.

- **Responsabilidad contable derivada del sistema de retribución del concesionario:**
  - Por inaplicación del orden de prelación en los pagos del Ayuntamiento por la aportación a la inversión del Consorcio Urbanístico Parla Este, se podría haber producido un perjuicio para los fondos del Ayuntamiento, **al haberse realizado el pago con antelación a la fecha de vencimiento de la obligación** y no haberse restablecido el reequilibrio financiero con el concesionario.

- Aplicación de **revisiones de la tarifa técnica** propuestas por el concesionario y aceptadas por el Ayuntamiento que **superaban las previsiones de los Pliegos**, por unos importes de 1.1 y 0.8 millones.
- Ingresos por publicidad y arrendamientos obtenidos por el concesionario, sin que el Ayuntamiento haya reclamado la parte proporcional que le correspondía –importes no relevantes cuantitativamente-.
- **Responsabilidad contable derivada de la morosidad en el pago de las obligaciones del tranvía.**

La **Abogacía del Estado** aprecia la existencia de **tres supuestos de responsabilidad contable**:

- Adquisición de unidades móviles, mediante la modificación no suficientemente justificada del contrato inicial, con un incremento de costes de 290 miles y una revisión de precios no documentada de otros 903 miles de euros.
- **Revisión de tarifa técnica no justificada –supuesto en el que coincide con el Ministerio Fiscal-.**
- **Ingresos por publicidad –supuesto en el que coincide, igualmente, con el Ministerio Fiscal-.**

### **Conclusiones relevantes**

**Limitaciones al alcance:** no se han producido limitaciones al alcance de los trabajos desarrollados.

### **Insuficiente planificación de la construcción del tranvía e insuficiente coordinación entre Administraciones implicadas**

- La revisión del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de 1997, aprobado por la Comunidad de Madrid, no previó la red de transporte necesaria para el desarrollo de un nuevo barrio de 30.000 vecinos.
- Por su parte, el Consorcio Regional de Transportes de Madrid, dependiente básicamente de la Comunidad de Madrid, contrató los servicios de una empresa para la realización de un “*Estudio de movilidad y transporte público del desarrollo urbanístico de Parla Este*”, en septiembre de 2003.
- Por último, el Ayuntamiento de Parla encargó dos estudios de viabilidad, uno de viabilidad funcional y económica y otro de viabilidad del trazado. La empresa adjudicataria del primero fue la misma a la que ya el Consorcio había encargado otro estudio de viabilidad previo –el señalado en el inciso anterior-.

### **Deficiencias en la adjudicación del contrato de concesión de la ejecución de las obras y de explotación del servicio**

- El **órgano de contratación**, tanto por las competencias atribuidas en su propia Ley de creación como por la encomienda de gestión suscrita con el Ayuntamiento de Parla, correspondió a la **Gerencia del Consorcio Regional de Transportes de Madrid**.
- El **Ayuntamiento de Parla** se reservó, exclusivamente, las **competencias en materia de aprobación del gasto**, dado que la titularidad de las obras y del material móvil era suya y se comprometió al pago de la inversión en su totalidad, con la excepción del déficit de explotación que sería compartido, al 50%, entre el Consorcio y el Ayuntamiento.
- Deficiencias de carácter general en los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares, aprobados por el Consorcio: no justificaron la imposibilidad de fijar el precio de las obras, dejando a los licitadores la realización de los correspondientes estudios; el alcance de las mejoras -como en muchos otros contratos de la Administración en general-, no se precisó suficientemente, motivando una cierta indeterminación en el objeto del contrato, e, incluso, en su precio; y los criterios de valoración de las mejoras no se objetivaron suficientemente.
- Los informes soportando los criterios de valoración de las ofertas, presentados por Ayuntamiento y Consorcio, eran insuficientemente detallados y precisos.

### **Deficiencias en la ejecución de las obras**

- La primera fase de ejecución de las obras fue aprobada unilateralmente por el Ayuntamiento, dado que el Consorcio entendió que no le correspondía intervenir en esta fase a pesar de ser el órgano de contratación, por ser el Ayuntamiento el titular de las infraestructuras y material móvil. No obstante, **Ayuntamiento y Consorcio receptionaron de conformidad y de forma conjunta las obras ejecutadas y aprobaron la autorización para su puesta en servicio**.
- La segunda fase de las obras sí fue aprobada conjuntamente por ambas administraciones, así como la recepción y la autorización para la puesta en servicio.
- **El Consorcio**, en su calidad de órgano de contratación de las obras, contrató una **asistencia técnica para la “inspección, vigilancia y trabajos de coordinación en materia de seguridad y salud, de las obras de construcción de la línea 1 del tranvía de Parla”**. Entre las funciones del adjudicatario se encontraban las de efectuar un seguimiento, entre otras, de las modificaciones que se produjesen durante el desarrollo de la obra –control y supervisión de los proyectos modificados que pudieran redactarse durante la ejecución de la obra-, por lo que **el Consorcio estuvo puntualmente informado de las incidencias surgidas en la ejecución de las obras**.

- Se ejecutaron diversas modificaciones del contrato de obras, no suficientemente justificadas, que supusieron incrementar el precio, en un 38,6% (36 millones). El coste total de las obras de construcción del tranvía, pasó de los iniciales 94 millones a los 130 millones.

Algunas de estas modificaciones, según el Informe, podrían haber sido imputadas al contratista, por defectos en la elaboración del proyecto, y otras podrían haberse licitado nuevamente, por no traer causa directa del proyecto inicial.

**Las modificaciones no contaron con la aprobación explícita del Consorcio** -a pesar de ser el órgano de contratación-, sin respetar los trámites del procedimiento e incluso cuando las obras estaban ya en ejecución o incluso totalmente ejecutadas.

Por su parte, el Ayuntamiento se limitó a aprobar el gasto de las modificaciones que debían ser aprobadas por el Consorcio. **La aprobación del gasto sin la previa aprobación del expediente de modificación del contrato podría suponer una infracción administrativa por incumplimiento de las previsiones de la Ley General Presupuestaria** –existencia de crédito adecuado y suficiente y expediente administrativo aprobado por órgano competente-.

- Las modificaciones más relevantes hacen referencia a la remodelación de la estación centro de cercanías (incremento de 3.7 millones); nuevo paso inferior bajo carretera M 408 (incremento de 1.2 millones); adecuación urbana (incremento de 13.9 millones) –especialmente relevante por haber resultado adjudicataria la oferta que presentaba mejoras en la traza urbana del tranvía y, sin embargo, dar posteriormente lugar a un incremento de la partida del 454%; no obstante, el Informe reconoce que esta posibilidad estaba prevista en el Pliego de Prescripciones Técnicas, aprobado por el Consorcio, e informado favorablemente por la Asesoría Jurídica de la Comunidad de Madrid-; mobiliario urbano y elementos ornamentales (incremento de 5.5 millones); o el expediente de liquidación (con un incremento de otros 5.5 millones).

Con independencia de la construcción del trazado, también se produjo un incremento sobre el precio inicial en la adquisición de unidades móviles (2.6 millones de euros).

### **Coste total de la construcción del tranvía**

El coste total de ejecución se elevó a **129.6 millones de euros**, de los que 93.5 correspondieron al proyecto inicial, 30.8 a partidas modificadas y 5.3 a nuevos proyectos incorporados al proyecto inicial.

Con independencia de lo anterior, el importe total de los estudios de viabilidad se elevó a 101 miles de euros y el del contrato de inspección y vigilancia a 996 miles.

## Régimen económico de la concesión del tranvía

- La retribución del concesionario se ha compuesto de cinco componentes financieros: subvención de capital, aportaciones a la inversión, billeteaje, aportaciones a la explotación e ingresos complementarios.
- El tranvía se financió, parcialmente, con una **inversión de capital de 47 millones**, importe que debía sufragar íntegramente el Ayuntamiento.

Sin embargo, por parte del Consorcio Urbanístico Parla Este, participado por la Comunidad de Madrid al 55% y por el Ayuntamiento de Parla al 45% restante, con personalidad jurídica propia y capacidad de obrar, se realizaron pagos por importe de 42 millones de euros directamente a la concesionaria *“con cargo a los recursos generados en el Sector urbanístico, recibiendo el concesionarios estas cantidades a cuenta de la inversión subvencionable”*.

Estos pagos fueron **aprobados por el Consejo de Administración del Consorcio Urbanístico Parla Este a propuesta conjunta del Consorcio Regional de Transportes de Madrid y del Ayuntamiento de Parla.**

En algunos supuestos, los **pagos parciales se realizaron con anterioridad a los plazos previstos, sin que el Ayuntamiento realizara revisión alguna del plan de reequilibrio financiero**, lo que habría podido encarecer el coste final de la inversión.

- El control del billeteaje, realizado por parte del CRTM, para proceder a la compensación económica a favor del concesionario fue correcto.

El déficit de explotación durante los cinco primeros años debía calcularse por diferencia entre un precio por kilómetro y tren y la recaudación por billeteaje. Este déficit debía ser financiado al 50% por el Consorcio y el Ayuntamiento. Sin embargo, **el Consorcio, indebidamente, calculó el déficit de tarifa en función del número de viajeros –como correspondía a partir del sexto año-, por lo que dejó de financiar 5.9 millones de euros que le correspondía y que, indebidamente, tuvo que asumir el Ayuntamiento.**

Asimismo, **el concesionario aplicó indebidamente unos factores de actualización por encima del 100% del incremento del IPC, lo que provocó un exceso por actualización indebida del déficit de explotación, en estos primeros cinco años, de 1.1 millones de euros. Este importe fue asumido, indebidamente, por el Ayuntamiento** sin comprobación alguna de su corrección.

A partir del sexto año, el Consorcio soportó, correctamente, su 50% del déficit de explotación, pero sin considerar el déficit por asistencia social –viajeros con título de transporte gratuito concedido y sufragado por el Ayuntamiento, sin que éste realizara comprobación alguna sobre la veracidad o no de los datos facilitados por el concesionario, por un importe 1.7 millones de euros-, ni el exceso por actualización por seguir aplicando unos factores de actualización por encima del

100% del incremento del IPC, por un total de 0.8 millones de euros. Todo ello sin que el Ayuntamiento realizara comprobación alguna.

Según los cálculos realizados por el Tribunal en el Informe, **la concesionaria utilizó un método de cálculo incorrecto de este déficit de tarifa, sin que a ellos se opusiera el Ayuntamiento, lo que supuso un exceso de déficit próximo a los dos millones de euros.**

- A pesar de que el 75% de los ingresos complementarios o adicionales al transporte que se puedan obtener corresponden al **Ayuntamiento**, éste **no ha realizado comprobación alguna sobre la información facilitada al respecto por el concesionario –facturaciones a terceros por un total de 32.695 euros en todo el período-**.

#### **Análisis de costes de la concesión del tranvía**

- El Informe reconoce explícitamente que el número de viajes entre 2007 y 2011 fue **superior al previsto**, y critica que desde 2012 a 2014 no se cumplieran las previsiones.
- La repercusión del coste de mantenimiento al Ayuntamiento y al Consorcio supuso, en 2007, el 77% del coste total, habiéndose estabilizado **en 2013 y 2014 en torno al 27%**.

Junio 2016

\*\*\*