Fiskalizazio Txostena

Informe de Fiscalización

Contrato de Prestación del Servicio Público de Transporte Colectivo Urbano en la Villa de Bilbao (BILBOBUS)

Herri-Kontuen
Euskal Epaitegia

Tribunal Vasco
de Cuentas Públicas

Herri-Kontuen
Euskal Epaitegia

Tribunal Vasco
de Cuentas Públicas

AURKIBIDEA/ÍNDICE

I SARRERA 5

II ONDORIOAK 7

I INTRODUCCIÓN 11

II CONCLUSIONES 13

ANEXOS 17

A.1 Antecedentes 17

A.2 Contrato entre el Ayuntamiento de BILBAO y transportes colectivos, S.A. para la PRESTACIÓN del servicio público de transporte colectivo urbano en la villa de BILBAO (20 de mayo de 1992) 18

A.3 Ejecución del Contrato de Prestación del Servicio Bilbobus en el período 2004-2007 28

ALEGAZIOA 29

ALEGACIONES 37

Vitoria-Gasteiz, 2009ko uztailaren5a
Vitoria-Gasteiz, 5 de junio de 2009

Herri-Kontuen
Euskal Epaitegia

Tribunal Vasco
de Cuentas Públicas

I. SARRERA

Herri-Kontuen Euskal Epaitegiak (HKEE) Eusko Legebiltzarraren Ekonomia, Ogasun eta Aurrekontuen Batzordeak hala eskatuta, "Bilboko Garraio Zerbitzua (BILBOBUS)" fiskalizatu du.

Epaitegiaren jarduera eremua mugatzeko, lehenik eta bat beharrezkoa da aztergai ditugun zerbitzuen zabala eta horiek emateko moldea zehaztea. Zerbitzuaren xedea Bilboko hiribilduko hiri garraio publiko kolektiboa autobusez ematea da eta kudeaketa zeharka enpresa pribatu baten bidez egiten da,

Ondotik, kronologikoki azken urteetan zerbitzua emateari dagokionez gauzatu diren jarduera nagusiak zehaztuko ditugu.

- 1948ko maiatzaren 5ean, Bilboko Udalaren Osokoak Bilboko Hiribilduan hiri garraio kolektiboaren zerbitzu publikoaren emakida Bilboko Hiri Tranbea Konpainia, SAri esleitu zion, honen tokian Transportes Colectivos, SA enpresa subrogatu zelarik, aurrerantzean TCSA.
- 1988ko apirilaren 14an Bilboko Udalak osoko bilkuran Udalaren eta TCSAren artean izenpetutako hiri garraio publikoaren zerbitzua emateko kontratua gaurkotzea onetsi zuen. 2006ko uztailaren 31ra arteko indarraldia zuen kontratu berri honek berariaz baliogabetu zuen Bilboko Hiribilduko Hiri Garraio Kolektiboen 1948ko Antolamenduari buruzko Hitzarmena eta 1990eko abenduaren 31ra arteko ezarpen aldi iragankorra ezartzen zuen, 1991ko uztailaren 19ko Osoko erabaki bitartez 1991ko abenduaren 31ra arte luzatu zena.
- Honela, bada, epe iragankor horretan zehar zenbait zailtasun azaleratu ziren, kontratuaren hainbat alderdi aldatzea komenigarri egin zutenak, kalkuluaren oinarriak finkatu eta buru egiten zuen kilometroko egiazko prezioa egozteko, hartara behin-betiko bihurtzearren.

  Horregatik guztiagatik, 1992ko maiatzaren 20an, Osokoak 1988ko ekainaren 28an izenpetutako zerbitzu publikoa emateko kontratua aldatzea onetsi zuen, 1992ko uztailaren 2an eskritura publiko bidez jaso zena. Honen ondorioz, 1992ko urtarrilaren 1etik aurrerako ondorioekin, Bilbobus zerbitzua izenekoak iraupena 2006ko uztailaren 31ra arte luzatu zuen. Behin epe hori amaitua zela, emakida automatikoki berritu ahal izango zen 2010eko uztailaren 31ra arte, baldin eta alde bietakoren batek berariazko salaketarik ez bazuen aurkezten 2004ko uztailaren 31 baino lehenago. Kontratu berri honek berariaz baliogabetzen zuen 1988ko apirilaren 14ko osoko erabakia, hiri garraio publiko kolektiboaren kontratua gaurkotzeari zegokionez.

1992ko kontratua onetsi zenetik txosten hau idatzi dugun datara bitartean, honako gertakari hauek jazo dira:

- Bilbobus zerbitzua emateari buruzko txosten diagnostikoa egin ondoren eta aipatutako azterlanean azaleratu ziren funtzionamenduzko akatsak aintzat hartuta, Babes Zibil eta Zirkulazio Alorreko Zinegotzi Ordezkariak 2003ko ekainaren 20ko ebazpen bitartez,

kontratuaren gaineko zegokion salaketa aurkeztu zuen, hasiera batean aurreikusitako epean amai zedin, 2006ko uztailaren 31n, alegia. 2004ko uztailaren 7an, Bilbo Hiribilduko Gobernu Batzordeak (aurrerantzean Gobernu Batzordeak) aipatutako ebazpena baitetsi zuen.

- 2006ko otsailaren 8an, Gobernu Batzordeak aurreko paragrafoan aipatutako erabakia baliogabe utzi eta kontratuaren iraupena 2008ko uztailaren 30era arte luzatu zuen.
- 2006ko apirilaren 26an, Gobernu Batzordeak kontratuaren oreka ekonomikoa berrezarri eta lansaio murrizketa eta zerbitzuan egindako hobekuntzak finantzatzearren, kontratua aldatzea onetsi zuen eta 2007 eta 2008ko ekitaldietarako urteko gastua baimentzea (uztailaren 31ra arte, mugaegun berria), hurrenez hurren, 21.990 eta 12.828 mila euroko zenbatekoekin.
- 2007ko urtean berriz aldatu zen kontratua, apirilaren 27an gauzatu zena, hamalau autobusetan CRT sistema modularra ezartzeko helburuarekin, kutsadura murrizteko iragazkiak jartzean zetzana. Aldaketa honek 129 mila euro egin zituen.

Kontratua 2008ko uztailaren 31n amaitzea aurreikusi zelarik, Gobernu Batzordeak 2007ko irailaren 5ean, prozedura ireki bitartez eta lehiaketa moldea erabiliz, Bilboko Hiribilduan autobusez hiri garraio kolektiboa egiteko zerbitzuaren kudeaketa kontratatzeko espedientea onetsi zuen, kontzesioaren moldepean eta 8 urteko eperako 2008ko abuztuaren 1etik aurrera kontatuta, 223.770 mila euroko gastuarekin.

Emakidadun berri bati 2008an esleitutako kontratu berria 2008ko abuztuaren 1ean hasi da exekutatzen.

Gure lanaren helburua Bilboko Udalaren eta TCSAren artean izenpetutako Bilbobus zerbitzua emateko kontratuaren 1988 eta 1992ko eguneratzeak aztertzea izan da, amaitu bitartera arte izan dituen eguneraketa eta aldaketak aztertuz, ezargarria zaion arautegia bete delaeta 2004-2007 aldian kontratua betetzetik eratorritako alderdi ekonomikoak egiaztatzearren.

II. ONDORIOAK

1992ko apirilaren 20an Bilboko Udalak osoko bilkuran Udalaren eta TCSAren artean izenpetutako hiri garraio publikoaren zerbitzua emateko kontratua aztertzetik eta horren gaurkotze eta aldaketetatik, zera azaleratu da:

Kontratuaren gaineko eguneraketak eta aldaketak

- 1988 eta 1992ko kontratuen gaurkotze espedienteetan ez dago jasoa Aholkularitza Juridikoaren nahitaezko txostena, Estatuko Kontratuei buruzko 1965eko Legearen 18. artikulua (EKL) eta EKLren Kontratuen Erregelamenduaren 51. artikulua urratuz. Honez gainera, Estatuko Kontseiluaren Irizpena dagoenik ere ez dago erasota, aurrez adierazitako aginduen arabera ere, eskagarri dena. Bi txostenen helburua da kontratazio atalen erabakiak legezkotasunari eta interes publikoari egokitzen zaizkiola bermatzea.
- 2003ko ekainaren 20an Babes Zibil eta Zirkulazio Alorreko Zinegotzi Ordezkariak kontratuaren gaineko salaketa aurkeztu zuen, hasiera batean aurreikusitako epean amai zedin, 2006ko uztailaren 31n, alegia. Erabaki hori Gobernu Batzordeak 2004ko uztailaren 7an baitetsi zuen. Gerora, 2006ko otsailaren 8an, Gobernu Batzordeak azken erabaki hau baliogabe utzi eta kontratuaren iraupena 2008ko uztailaren 31ra arte luzatu zuen (ikus A.2.2 eta A.2.3).Honi dagokionez, esan beharra dago, emandako justifikazioen artean, lehiaketa berri baten pleguak idazteko zailtasunari erreferentzia egiten dionak oso balio gutxi duela, izan ere, Udalak jada hiru urte izan baitzituen lehiaketa berri bat deitzeko salaketa jarri zenetik kontratua luzatu zen arte.
- 2006ko apirilaren 26an, Gobernu Batzordeak kontratuaren oreka ekonomikoa berrezarri eta lansaio murrizketa eta zerbitzuan egindako hobekuntzak finantzatzearren, kontratua aldatzea onetsi zuen eta 2007 eta 2008ko ekitaldietarako urteko gastua baimentzea; ordea, ez zuen aldaketa justifikatuko zuen atal bakoitzaren hedapen ekonomikoa zehazten. Honez gainera, inguruabar honek kontratuak izaten duen gastu igoeraren ehunekoa zehazten uzten ez duen neurrian, eragotzi egiten du Euskadiko Batzorde Juridiko Aholku-emailearen 9/2004 Legearen 3.1.j artikuluan aurreikusitako organo aholku-emailearen beharrezko txostenaren derrigortasunari buruz iritzia eman ahal izatea, EKLren[1] 18. eta EKLren Erregelamendu Orokorraren 51. artikuluei dagokienez, izan ere araudi hau gaur egun indargabetuta badago ere, indarrean baitzegoen kontratua gauzatu zen unean eta Udalak Kontratua aldatzeko euskarri juridiko modura erabili baitu.

  Bestetik, eta zerbitzua ematen ari den langileriari dagokionez, 2006an egindako aldaketak ezartzen zuen 2006ko azaroaren 30 baino lehen, TCSAk Udalarekin adostuta, Bilbobus zerbitzuari zegokion plantila esleituko zuela, Bizkaibus zerbitzuari atxikia zegoenetik bereizia egoteko moduan. Aipatutako obligazioa betetzean atzerapenak 12 mila euroko zigorra ezartzea ekarriko luke, finkatutako dataren gainean izandako atzerapenezko

[1] EKLren 18. art. "... Interpretazio eta ebazpen kasuetan, kontratuaren prezioa 100 milioi pezetatik gorakoa denean, eta azken hauen aldaketa kasuetan, aldaketaren zenbatekoak kontratuaren prezioaren % 20a gainditzen duenean, nahitaezkoa izango da Estatuko Kontseiluaren Irizpena."

hilabete bakoitzeko. Kontratuaren 64. artikuluan jasotako plantila atxikitzeko aurreikuspena ez da bete eta ez dago erasota inongo zigorrik jarri denik.

- Azkenik, esan beharra dago udalak etengabeko aldaketak egin dituela zerbitzuaren emakidan, kudeaketak berak hala eskatuta. Aldaketa horiek jada aurreikusiak zeuden kontratuan, zerbitzu kostuen urteko birkalkulatzea egiteko beharra ezartzen zuena, zeinetan udalak agindutako aldaketa guztien eragina txertatzen zen. Aribide honekin, eragin ekonomikoa zuten aldaketak kostua zehaztu gabe onetsi dira eta aurrekontuan izango zituzten ondorioak balio neurtu gabe, alderdi horiek guztiak gerora, urteko likidazioan onesten direnak. Gomendagarria zatekeen aldaketak aurrekontu eta administrazioko kontratazioaren zegozkion arauetan xedatutakoari jarraiki gauzatu eta izapidetzea.

Kostuen esleipena

- TCSAk aztertutako urteetan Bilbobus eta Bizkaibus (Bizkaiko Foru Aldundiaren eskumeneko garraio zerbitzua) zerbitzuak ustiatzen zituen, kontabilitatean bi zerbitzuetarako komunak ziren kontzeptuak zituela, kontabilitate bereizirik egin gabe. Zerbitzu publikoaren operadore batek aldi berean garraio publikoko hainbat zerbitzu kudeatzen dituenean, kontularitzako ondorioetarako bakoitza jarduera bereizi modura tratatu behar da gardentasun handiagoa izateko, diru-laguntza gurutzatuak sortzeko aukera saihesteko eta Udalaren aldetik ekonomia kontrol egokia bermatzeko, kontularitzako banaketa aske modura kudeatuz (Lurrazaleko Garraioen Antolamenduari buruzko 16/1987 Legearen 19.7 artikuluak agintzen duen moduan –LGAL-, arau honi dagokio kontratuaren Azken Xedapena eta hala baitesten du urriaren 23ko 1370/2007 zk.ko EEko Erregelamendu berriak, trenbide eta errepide bidezko bidaiarien garraio publikoa emateko zerbitzuei buruzko Europako Legebiltzarrarenak eta Kontseiluarenak).
- Bilbobus (% 52) eta Bizkaibus (% 48) zerbitzuen artean kostu komunen banaketa, kontratua izenpetu zen unean egindakoa eta kilometro bakoitzeko prezioa kalkulatzeko erabilitakoa, TCSAren ordainsarirako oinarri dena, ez zaie azken ekitaldietan zerbitzua ematean sortutako aldaketei egokitu.

Zerbitzuaren ekonomia eta kontularitzako udal kontrola

- Kontratu honi lotutako sarrerei dagokienez, Bilboko Udalak kontabilitatean txarteletatik eratorritako haiek soilik erregistratu ditu. Creditrans-etik eratorritako sarrerek (aurreordainketa txartela) ez dute kontularitzan islarik izan (36.470 mila euro 2004-2007 aldian). Kontratistak sarrera hauek kudeatu, Bilboko Garraio Partzuergoarekin likidatu eta Udalak aurkezten zituen hileroko ziurtagirietatik kentzen zituen. Jokamolde honen ondorioz, udal kontuek ez dituzte Creditrans bitartez eskuratutako sarrerak islatu, ez eta guztira fakturatutako gastuak eta honenbestez, kontratuaren guztizko balioaren isla desegokia erakusten dute, Bizkaiko Lurralde Historikoaren Toki Erakundeen Aurrekontuzko abenduaren 2ko 10/2003 Foru Arauaren 5.4 artikulua urratuz (ikus A.2.8).
- 2004, 2005 eta 2006ko ekitaldietako urteko likidazio arruntak, ohiko aribide gisara, bederatzi hilabeteko atzerapenez gauzatu dira; honek, kontratuaren 59 eta 77 artikuluetan jasotako aurreikuspenak urratzen ditu, zeinak kontratistak gauzatutako jardueren gainean udalak gauzatu beharreko ekonomia kontrolari dagokionez, hurrengo ekitaldiaren lehenengo hiruhilekoan aurkeztu behar zirela agintzen baitzuen. Txosten hau idatzi dugun datan, egiteke dago 2007ko ekitaldiaren likidazio arrunta eta kontratuaren azken likidazioa.

Autobusen erosketa

- Udalak bere aurrekontuko inbertsio errealen kapituluaren kontura 2004-2007ko aldian, 59 autobus berri erosi ditu Bilbobus zerbitzua emateko, guztira 12.687 mila euroko zenbatekoarekin (ikus A.3). Administrazio Publikoen Kontratuen Legearen Testu Bateratuaren (APKLTB) xedapenei meneratutako erosketa hauek legez aurreikusitako prozedurak alde batera utzita gauzatu da eta honenbestez, administrazio kontratazioan buru egiten duten publizitate, lehia, berdintasun eta ez diskriminazio printzipioak urratuz; izan ere, zuzenean TCSAri erosi baitzaizkio eta honek aurretik hornitzaileei erosi zizkien eta gerora, udalari fakturatu (ikus A.2.6).

Kudeaketaren beste alderdi batzuk

- Espedientean jasoa dagoen dokumentazioa aztertzean ikusi dugu ez dagoela Bilboko Udalaren aldetik zerbitzua zuzenean emateko aukerari buruzko inongo azterketarik, sistema hau Euskal Autonomia Erkidegoaren beste bi hiriburuetan erabiltzen delarik (Donostia eta Gasteiz), dagozkion udal sozietate publikoen bitartez.
- Kontratuan finkatutako industri mozkinak, ustiaketa kostuaren gainean % 12a eta 2006ko ekitaldian % 6ra murriztu zen arte mantendu zenak, administrazioko kontratazioaren araudian finkatutakoa bikoizten zuen (208. artikulua, Estatuko Kontratuen Legearen Erregelamendu Orokorraren 68. eta 162. artikuluekin lotuta, ezarri zenean indarrean zegoena). Honez gain, zuzenean ustiaketa kostuaren gainean ezargarria zenez gero, ustiaketaren emaitza zein zen alde batera, ez zuen kontratista bultzatzen zerbitzuaren emakidan kostuak murrizteko politika egitera.

- Zerbitzuak sortutako sarreren diru-bilketak, kontratistak Udalaren kontura egindakoak, ordainsari bati edo zerbitzuaren emaitza ekonomikoari loturik egon gabe, trafiko-helburuak ez ezarri izanarekin batera, bidaiari kopuru jakin bat lortzeko edo kontratuak zirauen bitartean bidaiariak gehitzeko, ezin akuilatu izan dute enpresa zerbitzua ematerakoan kudeaketa hobetu ahal izateko. Bestalde, kontratuaren arabera TCSAren eskumeneko izan den ikuskatzailetza zerbitzuak eraginkortasuna eta motibazioa galdu ditu, diru-bilketari eta bidaiari kopuruari loturik ez zegoelako.

Aurrez adierazitako akatsak, eta bereziki, "Kostuen esleipena" atalari dagozkionak, zerbitzuaren kostua zorroztasunez zehaztea eragotzi dute. Mugaketa honek behartu du 2004-2007 aldian kontratuaren exekuziotik eratorritako alderdi ekonomikoak zehaztu eta baloratzeko, Epaitegiak lana udalak erregistratutako ordainagirietan jasotako informazioa berrikustera eta Hiri Garraio Kolektiboaren Zerbitzu Publikoa emateagatiko Tasa kontzeptuan aitortutako eskubideetara zedarritu behar izana. Aldi honetako gastuak eta sarrerak, hurrenez hurren 106.074 eta 7.721 mila eurokoak izan dira. Kopuru hauek 36.470 mila euroan gehitu behar dira Creditrans aurreordainketako txartelari dagokion diru-bilketa kontzeptuan (ikus A.2.8 eta A.3).

I. INTRODUCCIÓN

El Tribunal Vasco de Cuentas Públicas (TVCP), a petición de la Comisión de Economía, Hacienda y Presupuestos del Parlamento Vasco, ha fiscalizado el "Servicio de Transportes de Bilbao (BILBOBUS)".

Para delimitar el ámbito de actuación del Tribunal, en primer lugar es necesario detallar el alcance de los servicios que nos ocupan y su forma de prestación. La prestación del servicio tiene por objeto el transporte público colectivo urbano en autobús de la Villa de Bilbao y su gestión se realiza de manera indirecta a través de una empresa privada.

A continuación se detallan cronológicamente las principales actuaciones referidas a la prestación del servicio en los últimos años.

- El 5 de mayo de 1948, el Pleno del Ayuntamiento de Bilbao adjudicó la prestación del servicio público de transporte colectivo urbano en la Villa de Bilbao a la Compañía del Tranvía Urbano de Bilbao, S.A., entidad en cuyo lugar se subrogó Transportes Colectivos, S.A., en adelante TCSA.
- El 14 de abril de 1988, en sesión plenaria, el Ayuntamiento de Bilbao aprobó la actualización del contrato para la prestación del servicio público urbano de transporte suscrito entre el Ayuntamiento y TCSA. Este nuevo contrato, con vigencia hasta el 31 de julio de 2006, derogaba expresamente el Convenio de Ordenación de los Transportes Urbanos Colectivos de la Villa de Bilbao de 1948 y establecía un período transitorio de aplicación hasta el 31 de diciembre de 1990, ampliado hasta el 31 de diciembre de 1991 por acuerdo de Pleno de 19 de julio de 1991.
- Durante el período transitorio se detectaron dificultades que aconsejaron modificar determinados aspectos del contrato para sentar las bases de cálculo e imputación real del precio por kilómetro que lo regía y poderlo elevar a definitivo.

  Para ello, el 20 de mayo de 1992, el Pleno aprobó la modificación del contrato de prestación de servicio público suscrito el 28 de junio de 1988, formalizándose en escritura pública el 2 de julio de 1992. Con efectos desde el 1 de enero de 1992, el denominado servicio Bilbobus extendía su duración hasta el 31 de julio de 2006. Una vez finalizado dicho plazo, la concesión podría renovarse automáticamente hasta el 31 de julio de 2010, si no existía denuncia expresa por alguna de las partes con anterioridad al 31 de julio del año 2004. Este nuevo contrato derogaba expresamente el acuerdo plenario de 14 de abril de 1988 referente a la actualización del contrato del servicio público colectivo urbano.

Desde la aprobación del contrato de 1992 y hasta la fecha de este Informe se han producido los siguientes hechos:

- Tras la realización de un informe diagnóstico sobre la prestación del servicio Bilbobus y a la vista de las deficiencias que, en su funcionamiento, se detectaron en el citado estudio, la Concejala Delegada del Área de Protección Civil y Circulación por resolución de 20 de junio de 2003, formuló la correspondiente denuncia del contrato para que finalizara en la

fecha inicialmente prevista, el 31 de julio de 2006. El 7 de julio de 2004, la Junta de Gobierno del la Villa de Bilbao (en adelante, Junta de Gobierno) ratificó la citada resolución.

- El 8 de febrero de 2006, la Junta de Gobierno revocó el acuerdo citado en el párrafo anterior y prorrogó la duración del contrato hasta el 30 de julio de 2008.
- El 26 de abril de 2006, la Junta de Gobierno, con la finalidad de restablecer el equilibrio económico del contrato, financiar la reducción de la jornada laboral y las mejoras introducidas en el servicio, aprobó modificar el contrato y autorizar el gasto anual para los ejercicios 2007 y 2008 (hasta el 31 de julio, nueva fecha de vencimiento), por importes de 21.990 y 12.828 miles de euros, respectivamente.
- En el año 2007 se llevó a cabo una nueva modificación del contrato que fue formalizada el 27 de abril, con el fin de instalar en catorce autobuses un sistema modular CRT, consistente en la instalación de filtros reductores de contaminación. El importe de la modificación ascendió a 129 miles de euros.

Estando prevista la finalización del contrato el 31 de julio de 2008, la Junta de Gobierno aprobó, el 5 de septiembre de 2007, por el procedimiento abierto y bajo la forma de concurso, el expediente para la contratación de la gestión del servicio de transporte colectivo urbano en autobús de la Villa de Bilbao, bajo la modalidad de concesión y por un plazo de 8 años a partir del 1 de agosto de 2008, con un gasto de 223.770 miles de euros.

El nuevo contrato, adjudicado en 2008 a un nuevo concesionario, ha iniciado su ejecución el día 1 de agosto de 2008.

Nuestro trabajo ha consistido en revisar las actualizaciones de 1988 y 1992 del contrato que regula la prestación del servicio Bilbobus suscrito entre el Ayuntamiento de Bilbao y TCSA, analizando las distintas actualizaciones y modificaciones que ha sufrido hasta su finalización para verificar el cumplimiento de la normativa aplicable y los aspectos económicos derivados de la ejecución del contrato en el período 2004-2007.

II. CONCLUSIONES

En la revisión del contrato para la prestación del servicio Bilbobus suscrito el 20 de mayo de 1992 entre el Ayuntamiento de Bilbao y TCSA y de sus actualizaciones y modificaciones se ha puesto de manifiesto lo siguiente:

Actualizaciones y modificaciones del Contrato

- En los expedientes de las actualizaciones del Contrato de 1988 y 1992 no consta el preceptivo informe de la Asesoría Jurídica, incumpliendo los artículos 18 de la Ley de Contratos del Estado (LCE) de 1965 y 51 del Reglamento de Contratos de la LCE. Además, tampoco consta la existencia del Dictamen del Consejo de Estado, también exigible conforme a los preceptos anteriormente citados. Ambos informes tienen por objeto garantizar el ajuste a la legalidad y al interés público de las decisiones de los órganos de contratación.
- El 20 de junio de 2003, la Concejala Delegada del Área de Protección Civil y Circulación denunció el contrato para que finalizara el 31 de julio de 2006. Esta resolución fue ratificada por la Junta de Gobierno el 7 de julio de 2004. Posteriormente, el 8 de febrero de 2006, la Junta de Gobierno revocó este último acuerdo y prorrogó la duración del contrato hasta el 31 de julio de 2008 (ver A.2.2 y A.2.3). En este sentido, es necesario señalar que, entre las justificaciones señaladas, la referida a la complejidad de redactar los pliegos de un nuevo concurso, tiene escaso valor, cuando el Ayuntamiento ya dispuso de tres años desde la denuncia hasta la ampliación del contrato para haber realizado una nueva licitación.
- La modificación del contrato, aprobada el 26 de abril de 2006 por la Junta de Gobierno, con la finalidad de restablecer su equilibrio económico y financiar la reducción de la jornada laboral y las mejoras introducidas en el servicio, incluía la autorización de un gasto global anual para los ejercicios 2007 y 2008, pero no consignaba el alcance económico de cada de uno de los apartados que justifican la modificación. Además, esta circunstancia, en la medida en que no permite concretar el porcentaje de incremento de gasto que experimenta el contrato, impide que podamos pronunciarnos sobre la obligatoriedad del necesario informe del órgano consultivo contemplado en el artículo 3.1.j de la Ley 9/2004 de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, en relación con los artículos 18 de la LCE[1] y 51 del Reglamento General de la LCE, normativa esta última que, derogada a la fecha, estaba vigente en el momento de la formalización del contrato y que el Ayuntamiento utiliza como soporte jurídico de la modificación del Contrato.

  Por otro lado y en relación con el personal que presta el servicio, la modificación de 2006 estableció que con anterioridad al 30 de noviembre de 2006, TCSA asignaría, de acuerdo con el Ayuntamiento, la plantilla que correspondía al servicio Bilbobus, de modo que estuviera diferenciada de la adscrita al servicio Bizkaibus. La demora en el cumplimiento

[1] Art.18 LCE. "....En los casos de interpretación y resolución, cuando el precio del contrato sea superior a 100 millones de pesetas, y los de modificación de estos últimos, cuando la cuantía de aquella exceda del 20% del precio del contrato, será además preceptivo el Dictamen del Consejo de Estado."

de la citada obligación daría lugar a la imposición de una penalización de 12 miles de euros por cada mes de retraso sobre la fecha señalada. La previsión de adscripción de plantilla contenida en el artículo 64 del contrato se ha incumplido y no consta que se haya impuesto penalización alguna.

- Por último, es preciso señalar que el Ayuntamiento ha introducido continuas modificaciones en la prestación del servicio, exigidas por su propia gestión. Esos cambios estaban previstos en el contrato que establecía un recálculo anual de los costes del servicio, en el que se incorporaba el efecto de todas las modificaciones ordenadas por el Ayuntamiento. Con esta práctica, las modificaciones con trascendencia económica se han aprobado sin concretar su coste y sin evaluar sus efectos presupuestarios, aspectos que se aprueban a posteriori en la liquidación anual. Hubiera resultado recomendable que las modificaciones se formalizaran y tramitaran atendiendo a lo dispuesto en las correspondientes normas presupuestaria y de contratación administrativa.

Asignación de costes

- TCSA explotaba en los años revisados los servicios Bilbobus y Bizkaibus (servicio de transporte competencia de la Diputación Foral de Bizkaia), manteniendo en su contabilidad conceptos comunes a ambos servicios sin disponer de una contabilidad separada. Para facilitar una mayor transparencia, evitar la posibilidad de que se produzcan subvenciones cruzadas y garantizar el adecuado control económico por parte del Ayuntamiento, cuando un operador de servicio público explota simultáneamente diversos servicios de transporte público, deben tratarse a efectos contables cada uno de ellos como actividades separadas, gestionándose como divisiones contables independientes (tal y como dispone el artículo 19.7 de la Ley 16/1987 de Ordenación de Transportes Terrestres –LOTT–, norma ésta a la que se remite la Disposición Final del contrato, y viene a confirmar el nuevo Reglamento CE nº 1370/2007, de 23 de octubre, del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los servicios públicos de transportes de viajeros por ferrocarril y carretera).
- La distribución de los costes comunes entre los servicios Bilbobus, (52%) y Bizkaibus (48%), realizada en el momento de la firma del contrato y utilizada para el cálculo del precio por kilómetro que sirve de base a la retribución de TCSA, no se ha adecuado a las variaciones producidas en la prestación del servicio durante los últimos ejercicios.

Control económico y contable municipal del servicio

- En relación con los ingresos asociados a este contrato, el Ayuntamiento de Bilbao ha registrado en su contabilidad únicamente los procedentes del billetaje. Los ingresos procedentes del creditrans (tarjeta prepago) no han tenido reflejo contable (36.470 miles de euros en el período 2004-2007). El contratista gestionaba estos ingresos, los liquidaba con el Consorcio de Transportes de Bilbao y los descontaba en las certificaciones mensuales que presentaba al Ayuntamiento. Esta práctica ha provocado que las cuentas municipales no reflejen los ingresos obtenidos a través del creditrans ni la totalidad de los gastos facturados y por lo tanto presenten una imagen no adecuada del valor total del contrato, incumpliéndose el artículo 5.4 de la Norma Foral 10/2003, de 2 de diciembre, Presupuestaria de Entidades Locales del Territorio Histórico de Bizkaia (ver A.2.8).
- Las liquidaciones ordinarias anuales correspondientes a los ejercicios 2004, 2005 y 2006, se han venido realizando, como práctica habitual, con un retraso de nueve meses, incumpliendo con ello las previsiones contenidas en los artículos 59 y 77 del contrato que, referido al control económico a ejercer por el Ayuntamiento de las actividades realizadas por el contratista, establecía su presentación dentro del primer trimestre del siguiente ejercicio. A fecha de este Informe está pendiente de realizarse la liquidación ordinaria del ejercicio 2007 y la liquidación final del contrato.

Adquisición de autobuses

- El Ayuntamiento ha adquirido en el período 2004-2007, con cargo al capítulo de inversiones reales de su presupuesto, 59 autobuses nuevos para el servicio Bilbobus por un importe total de 12.687 miles de euros (ver A.3). Estas adquisiciones, sujetas a las disposiciones del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (TRLCAP), se han realizado prescindiendo de los procedimientos legalmente previstos, e incumpliendo, por tanto, los principios de publicidad, concurrencia, igualdad y no discriminación que presiden la contratación administrativa, al comprarse directamente a TCSA, que a su vez los había adquirido previamente a los proveedores y posteriormente los facturó al Ayuntamiento (ver A.2.6).

Otros aspectos de gestión

- En la revisión de la documentación que obra en el expediente, no consta la existencia de estudio alguno referido a la posible prestación directa del servicio por parte del Ayuntamiento de Bilbao, sistema éste utilizado en las otras dos capitales de la Comunidad Autónoma de Euskadi (Donostia-San Sebastián y Vitoria-Gasteiz) a través de las correspondientes sociedades públicas municipales.
- El beneficio industrial fijado en el contrato, un 12% sobre el coste de explotación y que se mantuvo hasta su reducción al 6% en el ejercicio en 2006, doblaba el fijado en la normativa de contratación administrativa (artículo 208 en relación con los artículos 68 y 162 del Reglamento General de la Ley Contratos del Estado, vigente en el momento de su

establecimiento). Además, al ser aplicable directamente sobre el coste de explotación, con independencia del resultado de la explotación, no incentivaba en el contratista la necesidad de realizar una política de contención de costes en la prestación del servicio.

- La recaudación de ingresos generados por el servicio, realizada por el contratista por cuenta del Ayuntamiento, sin estar asociada a una remuneración o al resultado económico del servicio, así como la ausencia de fijación de objetivos de tráfico para alcanzar un número determinado de viajeros o de incremento de viajeros a lo largo de la duración del contrato, no han podido estimular a la empresa para mejorar la gestión en la prestación del mismo. Por otro lado, la labor inspectora, que según el contrato ha sido competencia de TCSA, ha perdido su eficacia y motivación al no estar vinculada a la recaudación y al número de viajeros.

Las deficiencias señaladas anteriormente y, en especial, las referidas al apartado "Asignación de Costes" impiden determinar con exactitud el coste del servicio. Esta limitación obliga a que el trabajo del Tribunal, a efectos de determinar y valorar los aspectos económicos derivados de la ejecución del contrato en el periodo 2004-2007 se haya circunscrito a la revisión de la información contenida en las facturas registradas por el Ayuntamiento y a los derechos reconocidos en concepto de Tasa por la prestación del Servicio Público del Transporte Colectivo Urbano. Los gastos e ingresos de este período han ascendido a 106.074 y 7.721 miles de euros, respectivamente. Esos importes deben incrementarse en 36.470 miles de euros por la recaudación correspondiente a la tarjeta prepago creditrans (ver A.2.8 y A.3)

ANEXOS

A.1 ANTECEDENTES

El Ayuntamiento de Bilbao, en sesión plenaria de fecha 14 de abril de 1988, aprobó la actualización del contrato para la prestación del servicio público urbano de transporte suscrito entre el Ayuntamiento y la empresa TCSA. Este acuerdo actualizaba el Contrato sobre Ordenación de los Transportes Urbanos Colectivos de la Villa de Bilbao, aprobado por el Ayuntamiento el 5 de mayo de 1948 con la Compañía del Tranvía Urbano de Bilbao, S.A., entidad en cuyo lugar se subrogó TCSA.

El 28 de junio de 1988 se formalizó la citada actualización que tenía vigencia desde el momento de su firma hasta el 31 de julio de 2006, existiendo un período transitorio de aplicación hasta el 31 de diciembre de 1990, durante el cual se pudieran recoger datos reales justificados para hacer definitivo el contrato. Posteriormente, por acuerdo de Pleno de 19 de julio de 1991 se decidió la ampliación del período transitorio hasta el 31 de diciembre de 1991.

Los aspectos económicos que se desprenden del contrato aparecen recogidos, de forma global, en el Capítulo V (características económicas de la explotación) y en las Disposiciones Transitorias (por lo que se refiere al período transitorio). Asimismo, como anexo figuran los cálculos y criterios estimativos aplicados para la obtención del coste estimado por kilómetro correspondiente al ejercicio 1988.

Durante el período transitorio se estuvo aplicando el precio aprobado para cada ejercicio considerándose, no obstante, el importe obtenido al aplicar dicho precio como cantidad a cuenta pendiente de un posterior análisis fundamentado en base a la situación real reflejada en una liquidación definitiva.

Habida cuenta de que el contrato no definía claramente la forma de cálculo de los gastos reales imputables al servicio de transporte colectivo urbano, durante el período transitorio se detectaron dificultades e interpretaciones posibles de los distintos artículos del contrato-programa, que aconsejaban su puntualización previa a la finalización del período transitorio para sentar las bases de cálculo e imputación real y poder elevar a definitivo el precio por kilómetro que lo regía.

El 20 de mayo de 1992, el Pleno aprobó la modificación de varios artículos del contrato de prestación de servicio Bilbobus, suscrito el 28 de junio de 1988 entre el Ayuntamiento y TCSA. La actualización del contrato se elevó a escritura pública el 2 de julio de 1992.

A.2 CONTRATO ENTRE EL AYUNTAMIENTO DE BILBAO Y TRANSPORTES COLECTIVOS, S.A. PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE COLECTIVO URBANO EN LA VILLA DE BILBAO (20 DE MAYO DE 1992)

El contrato para la prestación del servicio Bilbobus fue firmado por el Ayuntamiento de Bilbao con TCSA con fecha 20 de mayo de 1992, aunque sus disposiciones tuvieron efecto desde el 1 de enero de 1992.

Las características principales de este contrato eran las siguientes:

- Regulaba en régimen de concesión los servicios urbanos de transporte de viajeros que se llevaban a cabo dentro del municipio de Bilbao.
- El Ayuntamiento se reservaba la planificación y ordenación del servicio de Transporte Colectivo Urbano de viajeros, pudiendo introducir las modificaciones en el mismo que considerase necesarias (nuevas líneas, servicios especiales,.etc.).
- La duración de la concesión abarcaba hasta el 31 de julio el año 2006. Una vez finalizado dicho plazo, la concesión podría renovarse automáticamente hasta el 31 de julio de 2010, si no había denuncia expresa por alguna de las partes con anterioridad al 31 de julio del año 2004.
- El concesionario se obligaba a la aportación de todos los elementos necesarios para la normal prestación del servicio, entre los que se incluían vehículos, instalaciones auxiliares, personal, seguros, etc.

  El Ayuntamiento se comprometía a construir cocheras de propiedad municipal, que aportaría a la prestación del servicio.
- Los vehículos adscritos al servicio debían cumplir con características técnicas fijadas por el Ayuntamiento de Bilbao y, en ningún caso, podían superar la edad máxima de 14 años.

  El número total de vehículos adscritos al servicio se definiría en base a criterios establecidos por el Ayuntamiento de Bilbao, incluyendo una reserva mínima del 12%.

  La renovación anual de la flota sería fijada por el Ayuntamiento de Bilbao, quien también adjudicaría la compra de los nuevos vehículos.

  El Ayuntamiento de Bilbao podía decidir la compra directa de los vehículos de la renovación anual, los cuales serían de su propiedad y se incorporarían al servicio sin cargo alguno.

  En todo caso, el mantenimiento y limpieza de todo el material móvil afecto al servicio sería responsabilidad de TCSA, fuera o no de su propiedad.

  La propiedad de los vehículos adquiridos por TCSA, una vez finalizado el periodo de amortización y retirados del servicio, se trasladaría al Ayuntamiento de Bilbao.
- El concesionario se obligaba a constituir un fondo especial de reserva, que no sería inferior a las amortizaciones del ejercicio y la previsión para cancelación de deudas reconocidas, para poder realizar las inversiones necesarias.

- Las tarifas del servicio se determinarían por el Ayuntamiento de Bilbao, que asimismo se encargaba de la política tarifaria homogénea y de determinar los diferentes títulos de transporte a expender, así como de establecer la red de venta de dichos títulos.
- La empresa concesionaria recaudaba totalmente por cuenta del Ayuntamiento de Bilbao
- La remuneración que percibía TCSA por la prestación del servicio se establecía en función del número de kilómetros en servicio de línea realmente efectuados (o no efectuados por causas no imputables a TCSA), fijándose para cada ejercicio un precio por kilómetro. A este precio obtenido se le añadía el 12% de beneficio industrial.

  Los costes del kilómetro se calcularon para el momento de la firma del contrato a partir de una fórmula polinómica en la intervienen ocho factores de coste (mano de obra, conservación de materiales y suministros , combustible, lubricantes, neumáticos, seguros de vehículos, alquiler de instalaciones fijas y varios de explotación) y se definieron mecanismos de actualización anual, con un porcentaje de ponderación para cada factor y con índices de actualización, para calcular el precio por kilómetro en cada ejercicio.
- El pago del servicio se distribuye de la siguiente forma:
  - Coste de amortización del inmovilizado: se calculaba en base a su coste de reposición al inicio de cada ejercicio, y se liquidaba mediante certificación en el primer trimestre del ejercicio.
  - Certificaciones mensuales: a presentar dentro de los 10 primeros días de cada mes y se calculaban en función de:
    - Kilómetros efectuados por línea, día y vehículo.
    - Precio por kilómetro establecido para el ejercicio
  - Liquidación anual: a realizar dentro del primer trimestre del ejercicio siguiente para las diferencias que se hubieran producido en el ejercicio anterior en:
    - Amortización del inmovilizado
    - Compensación por variación de la demanda
    - Actualización del coste de mano de obra
    - Otros conceptos
- Se establecieron por parte del Ayuntamiento, tanto el control del servicio prestado por TCSA (a través de hojas de ruta, resúmenes de liquidación, partes de reclamaciones) como el control económico de las actividades realizadas (auditorías, revisión de la liquidación, memorias, etc.).

INCIDENCIAS

A continuación se detallan las incidencias detectadas en la revisión de la documentación facilitada por el Ayuntamiento.

1. Diagnóstico del contrato realizado en el año 2003

En el año 2003, el Ayuntamiento a través de una consultoría externa realizó un diagnóstico del contrato para la prestación del servicio Bilbobus firmado el 20 de mayo de 1992 entre el Ayuntamiento de Bilbao y TCSA, analizando su contenido y aplicación y las tendencias existentes en relación con los contratos de servicio público de transporte de viajeros.

En este diagnóstico se destacaban, entre otras las siguientes deficiencias del contrato:

- Larga duración y contrato no ajustado a procedimiento de licitación alguna.
- Ausencia de incentivos económicos a la gestión.
- Falta de responsabilidad sobre los ingresos y el número de viajeros.
- Pérdida de eficacia de la inspección.
- Falta de definición clara de la información a facilitar a los usuarios.
- Instrumentos de gestión y coordinación poco ágiles.
- Alto beneficio empresarial.
- Falta de exigencia de separación contable de Bilbobus.
- Otros aspectos no recogidos en el contrato.
    - Implantación de certificaciones de calidad.
    - Obligación de realizar encuestas o muestreos periódicos para conocer la opinión de los usuarios sobre la prestación del servicio.
    - Implantación de un sistema de quejas y sugerencias.
    - Cláusulas relacionadas con la accesibilidad de personas con problemas de movilidad.
    - Cláusulas relacionadas con actuaciones en situaciones de emergencia.
    - Procedimientos de arbitraje en caso de conflictos o disputas entre el Ayuntamiento y la empresa adjudicataria.

Por su parte, las conclusiones del diagnóstico fueron las siguientes:

1. Necesidad de introducir criterios y parámetros de calidad en la prestación de evaluación del servicio, de cara a conseguir una mejora de dichos servicios y una mayor satisfacción de los usuarios y/o ciudadanos con su transporte público urbano.

Estos criterios de calidad abarcan aspectos como:

- Incentivos económicos a la gestión en función del rendimiento.
- Duración de los contratos.
- Certificaciones de calidad.
- Satisfacción del usuario.
- Establecimiento de estándares de calidad en temas como limpieza, comodidad, seguridad, etc.
- Información a los usuarios.
- Sostenibilidad y accesibilidad.
- Responsabilidad sobre ingresos y viajeros."

2. Por la antigüedad y el origen del contrato se considera conveniente que el Ayuntamiento de Bilbao elabore un nuevo Contrato que lo sustituya, y regule las relaciones con el operador del servicio Bilbobus, en base a las líneas y criterios definidos anteriormente.

3. Necesidad de realizar denuncia expresa del Contrato actual con anterioridad al 31 de julio de 2004, ya que de no ser así, la concesión se renovará automáticamente hasta el 31 de julio de 2010 a la finalización del plazo actual.

2. Denuncia del contrato

La Dirección de Circulación y Transportes, tras analizar las conclusiones del estudio encomendado sobre el diagnóstico del contrato que regía el servicio Bilbobus y vistas las deficiencias que en el funcionamiento de este servicio quedaron patentes en el citado estudio, y al amparo de los artículos 10 y 11 del contrato, consideró oportuno denunciar el contrato, de modo que éste concluyera en la fecha inicialmente prevista, el 31 de julio de 2006.

El 20 de junio de 2003, a la vista de la propuesta de la Dirección de Circulación y Transportes, la Concejala Delegada del Área de Protección Civil y Circulación resolvió que se comunicara a TCSA que el contrato se extinguiría, por el cumplimiento de su plazo de vigencia, el 31 de julio de 2006; que esa comunicación tendría a todos los efectos legales y contractuales la consideración de denuncia del contrato y cerraba la posibilidad de aplicación de la prórroga tácita a que se refería el artículo 11 del mismo. La fecha de la comunicación a TCSA, según consta en el expediente, fue el 3 de julio de 2003.

El 7 de julio de 2004, la Junta de Gobierno de la Villa de Bilbao ratificó la resolución citada anteriormente.

3. Revocación del acuerdo de la Junta de Gobierno de 7 de julio de 2004

El 8 de febrero de 2006, la Junta de Gobierno de la Villa de Bilbao revocó el acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno de 7 de julio de 2004 y determinó el despliegue de la eficacia de la prórroga del contrato suscrito con TCSA para la prestación del servicio Bilbobus hasta el 31 de julio de 2008, fecha en la que, conforme a lo manifestado por dicha empresa, el contrato se extinguiría automáticamente y sin necesidad de requerimiento previo alguno. Esta revocación tenía en cuenta el informe de la Subdirección del Área de Circulación y Transportes, de fecha 23 de enero de 2006, en el que se señalaba que a siete meses de la conclusión del contrato existían, a juicio de la Subdirección, una serie de circunstancias que aconsejaban la prolongación del contrato hasta el 31 de julio de 2008, fecha en la que se extinguiría de forma automática. Estas circunstancias eran:

- "Proceso de modernización de sistemas de ayuda a la explotación (SAE). Se preveía que quedara implantado durante los años 2006 y 2007, requiriendo entre otras cosas el traslado físico de las instalaciones de Malmasín a las bajeras de Deusto, la adecuación y dotación del personal necesario, el establecimiento de procedimientos de actuación, etc. Para concluir este proceso y con objeto de que el nuevo contrato comenzara con un sistema de ayuda a la explotación ya en óptimo funcionamiento, sería necesario un tiempo de puesta en marcha de aproximadamente 18 meses.
- Asignación de plantilla de TCSA al servicio Bilbobus.
- Las importantes obras que se ejecutaban en Bilbao, que generaban importantes y eventuales modificaciones de recorridos de las líneas del servicio con variaciones de recorridos, bajadas de velocidad comercial, etc. con el resultado de una difícil valoración de los costes de explotación durante este período, que podría dificultar los cálculos para la nueva contratación y hacer poco factible la presentación de ofertas.
- La necesidad de completar la renovación de la flota. Este proceso finalizaría en el 2008 por lo que a partir de esta fecha se pondría a disposición de los licitadores el nuevo contrato con una flota ya renovada.
- La previsible complejidad en la fijación de las condiciones técnicas, elaboración del pliego correspondiente y transcurso del período necesario para ello; los propios plazos de obligada observancia y consiguiente duración del proceso licitatorio o la también previsiblemente compleja liquidación del actual contrato (devolución en condiciones de instalaciones fijas y material móvil de propiedad municipal, ejercicio o no del derecho de opción de compra previsto en el artículo 82 del contrato del otro material móvil propiedad de TCSA afecto al servicio y demás operaciones).
- Por otra parte, la Comisión Europea estaba elaborando un reglamento para mejorar y clarificar las condiciones en las que se desarrollan las concesiones de servicio de transporte público, por lo que parecía conveniente esperar a la promulgación del mismo para iniciar el proceso licitatorio."

4. Modificación del contrato del servicio Bilbobus en el año 2006

La Dirección del Área de Circulación y Transporte informó que el contrato vencía el 31 de julio de 2008. No obstante, manifestó que concurrían evidentes razones de interés público que aconsejaban modificar el contrato a fin de restablecer el equilibrio económico del mismo, financiar la reducción de la jornada laboral y las mejoras introducidas en el servicio, que implicaban la necesidad de incluir y adaptar el clausulado del contrato. La propuesta modificativa fue expresamente aceptada por TCSA el 16 de febrero de 2006.

La modificación afectó a los siguientes aspectos:

- Restablecimiento del equilibrio económico del contrato causado entre otros, según argumentó la Dirección del Área, por una disminución de la velocidad comercial, un incremento de las bases de cotización a la Seguridad Social y por un aumento en el consumo de combustible.
- Financiación de la reducción de la jornada laboral pactada con motivo de la negociación colectiva del año 2003.
- Mejoras en el servicio, ocasionadas por la asignación de plantilla al servicio Bilbobus, colaboración en proyectos estratégicos y confección de un informe de evaluación de gestión.

El Área de Circulación y Transportes informaba que de la propuesta modificativa se derivaba un gasto en los ejercicios presupuestarios de 2006, 2007 y 2008. El 10 de marzo de 2006, la Junta de Gobierno autorizó el gasto para todo el ejercicio 2006 por un importe de 21.990 miles de euros, en el que se incluían los importes correspondientes a la modificación del contrato para ese año. El 26 de abril de 2006, la Junta de Gobierno aprobó modificar el contrato y autorizar el gasto anual para los ejercicios 2007 y 2008 (hasta el 31 de julio, fecha de su vencimiento), por importes de 21.990 y 12.828 miles de euros, respectivamente).

El 28 de junio de 2006 se formalizó la modificación en contrato administrativo.

5. Modificación del contrato del servicio Bilbobus en el año 2007

La Subdirección de Circulación y Transportes, mediante informe fechado el día 7 de marzo de 2007, propuso la modificación del contrato que regía la prestación del servicio Bilbobus. Se pretendió con la modificación propuesta la instalación en catorce autobuses del sistema modular CRT, que consistía en la instalación de filtros reductores de contaminación, cuyo precio total ascendió a 111 miles de euros sin IVA, según el acta de fijación de precios contradictorios de 5 de marzo de 2007.

El 21 de marzo de 2007, el Director de la Asesoría Jurídica informó favorablemente la modificación.

El 4 de abril de 2007, la Junta de Gobierno de la Villa aprobó el acta de precios contradictorios y la modificación del contrato para incorporar a determinadas unidades de la flota de Bilbobus filtros reductores de contaminación. El importe de la modificación ascendió a 129 miles de euros, de los que 18 miles de euros corresponden al IVA deducible.

El 27 de abril de 2007 se formalizó la modificación en contrato administrativo.

6. Flota y renovación

El detalle de la flota de autobuses, líneas y kilómetros efectuados en el período 2004-2007, relacionados con la prestación del servicio Bilbobus es el siguiente:

	2004	2005	2006	2007
FLOTA (a)				
Nº autobuses a 31-12	139	157	144	149
Antigüedad media flota	8,21	6,82	5,98	ND
LÍNEAS (a)	49	38	40	44
Nº de líneas diurnas	43	32	34	ND
Nº de líneas nocturnas	6	6	6	ND
VELOCIDAD COMERCIAL (a)				
Velocidad comercial media - km/h	10,15	10,01	9,85	ND
KILÓMETROS (b)				
Kilómetros recorridos	5.935.887	6.101.594	6.174.604	ND
Kilómetros no recorridos	30.635	33.280	42.452	ND

(a) Datos obtenidos de las Memorias Anuales y de los Informes de Gestión auditados presentados por TCSA
(b) Datos obtenidos de las liquidaciones ordinarias del servicio facturadas por TCSA.
ND No disponible

El artículo 26 de contrato establece que:

"Al objeto de garantizar un mantenimiento constante de la calidad del servicio, será obligación de Transportes Colectivos, S.A. la renovación ininterrumpida del parque de vehículos, de forma que ninguno supere la edad máxima de 14 años.

El proceso de adquisición de los vehículos destinados a la prestación del servicio se realizará de acuerdo con las siguientes formalidades:

- El Excmo. Ayuntamiento de Bilbao redactará las especificaciones de tres tipos básicos de autobuses, que cubran la totalidad del servicio municipal. El número de tipos básicos no podrá aumentarse, salvo acuerdo previo con la empresa TCSA Transportes Colectivos, S.A.
- Para cada uno de los tres tipos básicos, el Excmo. Ayuntamiento de Bilbao decidirá, previa consulta con Transportes Colectivos, S.A, los modelos de autobús susceptibles de ser incorporados a la flota. El número de marcas de chasis (parte mecánica del vehículo), computando este número a partir de la inauguración del servicio BILBOBUS y sin considerar a estos efectos las marcas anteriores existentes, será de dos. La incorporación de una nueva marca exigirá el correspondiente estudio económico y cálculo del incremento de costes que conlleve, de forma que se respete el equilibrio económico y, si la decisión lo hubiera alterado, se incorpore su repercusión al coste del servicio.
- El Excmo. Ayuntamiento de Bilbao, previa consulta a Transportes Colectivos, S.A., fijará en los tres primeros meses la renovación de flota correspondiente al año natural, de

acuerdo con lo estipulado en el presente Convenio. Para ello, Transportes Colectivos, S.A. solicitará ofertas a todos los fabricantes de vehículos que normalmente compiten en el mercado, de acuerdo con las especificaciones y formalidades que el Excmo. Ayuntamiento de Bilbao le señale.

- Las ofertas se presentarán por duplicado, en sobre cerrado y sellado, en las oficinas de Transportes Colectivos, S.A., dentro del plazo que se señale en la solicitud, y serán abiertas en el acto que a tal efecto se convoque en el Excmo. Ayuntamiento de Bilbao, levantándose acta del mismo.
- El Excmo. Ayuntamiento de Bilbao adjudicará la compra de los vehículos a la firma cuyas ofertas sean la más ventajosa para los intereses municipales, de acuerdo con lo anteriormente mencionado.

Cualquier iniciativa del Excmo. Ayuntamiento de Bilbao en orden a introducir vehículos de tecnologías innovadoras habrá de ser adoptada por Transportes Colectivos, S.A., sin perjuicio de salvaguardar el equilibrio económico, conforme a este Convenio.

El Excmo. Ayuntamiento de Bilbao podrá decidir, llegado el caso, la compra directa de los vehículos de la renovación anual y Transportes Colectivos, S.A. tendrá la obligación de incorporarlos al servicio, sin cargo alguno, en el capítulo de amortización anual."

A pesar de lo previsto en el artículo 26 del contrato, que contempla la compra de autobuses con o sin participación de TCSA, el procedimiento efectivamente utilizado ha sido el siguiente:

En el periodo 2004-2007 el Ayuntamiento solicita a TCSA la petición de ofertas a diferentes empresas. Recibidas las mismas son informadas por el área de circulación y transportes del Ayuntamiento, formulando la correspondiente propuesta. Sin embargo, el Ayuntamiento no adjudica el contrato a los distintos proveedores sino que acuerda autorizar y disponer gasto a favor de TCSA que es quien factura al Ayuntamiento por el importe total de cada uno de los autobuses. En este periodo, el Ayuntamiento ha adquirido con cargo a los presupuestos de inversiones de cada uno de los ejercicios un total de 59 autobuses por un importe de 12.687 miles de euros. Estas adquisiciones, sujetas a las disposiciones del TRLCAP se han realizado prescindiendo de los procedimientos legalmente previstos e incumpliendo, por tanto, los principios de publicidad, concurrencia, igualdad y no discriminación que presiden la contratación administrativa

7. Plantilla

En relación con el personal que presta el servicio Bilbobus, la modificación del contrato aprobada en el 2006 estableció que antes del 30 de noviembre de 2006, TCSA asignaría, de acuerdo con el Ayuntamiento, la plantilla que correspondía al servicio Bilbobus, de modo que estuviera diferenciada de la adscrita al servicio Bizkaibus. Esta previsión contenida en el artículo 64 del contrato se ha incumplido. No obstante el personal que se estima está relacionado con la prestación del servicio Bilbobus en el período 2004-2007 es el siguiente:

	2004	2005	2006	2007
PERSONAL				
Plantilla media TCSA (a)	1.138	1.173	1.241	1.353
Plantilla media estimada servicio Bilbobus (b)	592	610	645	704

(a) Datos obtenidos de las Memorias Anuales y de los Informes de Gestión auditados presentados por TCSA.

(b) Estimación obtenida de aplicar el 52% a la plantilla total de TCSA, en base al porcentaje acordado en el contrato de distribución de costes comunes con Bizkaibus.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 64 del contrato, la demora en el cumplimiento de la obligación de asignación de plantilla daría lugar a la imposición de una penalización de 12 miles de euros por cada mes de retraso sobre la fecha señalada. Esta previsión se ha incumplido y no consta que se haya impuesto penalización alguna.

8. Ingresos

El detalle de los ingresos registrados por el Ayuntamiento en su contabilidad procedentes de la tasa por la prestación del servicio de transporte público urbano en el período 2004-2007, es el siguiente:

Miles de euros

RECAUDACIÓN	2004	2005	2006	2007	TOTAL
Derechos Reconocidos Billetaje	2.174	1.839	1.701	2.007	7.721

El 11 de marzo de 1997, el Ayuntamiento de Bilbao, el Gobierno Vasco, la Diputación Foral de Bizkaia y el Consorcio de Transportes de Bizkaia (en adelante CTB) firmaron un Acuerdo Marco para acometer actuaciones en materia de coordinación de tarifas del transporte público de viajeros. Se estableció una tarjeta de crédito o prepago común a todos los operadores, el creditrans, que permite despenalizar los trasbordos. La gestión del título se realiza de forma centralizada por el CTB, que lo emite y distribuye entre los distintos operadores.

El artículo tercero, referente al marco financiero del período de realización de actuaciones, establece que:

- La financiación de los déficits de explotación y de la inversión se seguirán cubriendo, en el ámbito de sus competencias y de acuerdo con los contratos-programa existentes, por cada una de las administraciones afectadas.
- El Ayuntamiento de Bilbao asume las inversiones necesarias en TCSA para la coordinación tarifaria.
- El resultado económico de la gestión del creditrans por el CTB se imputará a las instituciones participantes o al operador que ellas nominen, en función de las cancelaciones válidas certificadas en su ámbito competencial.

El 21 de septiembre de 2000 el CTB y TCSA suscribieron el denominado "Contrato regulador de las relaciones entre el CTB y TCSA en relación a la implantación del billete único creditrans en las líneas de Bizkaibus y Bilbobus". Desde el inicio del servicio regulado en este contrato y en virtud del mismo, el CTB sería "dueño de los ingresos que se recojan por recaudación de TCSA que los incorporará a sus activos a cuenta de las liquidaciones que le correspondan por la prestación del servicio."

Respecto al registro contable de los ingresos asociados al contrato, el Ayuntamiento únicamente ha registrado en su contabilidad los procedentes del billetaje. Los ingresos procedentes del creditrans no han tenido reflejo contable. Estos ingresos, que han sido gestionados y liquidados por el contratista al CTB y descontados en las certificaciones mensuales que presentaba al Ayuntamiento, ascienden a 36.470 miles de euros en el periodo 2004-2007.

A.3 EJECUCIÓN DEL CONTRATO DE PRESTACIÓN DEL SERVICIO BILBOBUS EN EL PERÍODO 2004-2007

De la revisión de la información contenida en las facturas registradas por el Ayuntamiento en el período 2004-2007 y correspondientes a la prestación del servicio Bilbobus, obtenemos el siguiente detalle:

Miles de euros

CONCEPTO	2004	2005	2006	2007	TOTAL
GASTOS	**19.420**	**21.324**	**25.587**	**27.056**	93.387
Prestación del servicio BILBOBUS	17.942	19.488	21.535	24.120	83.085
Importes complementarios facturas ejercicios anteriores	2	-	223	153	378
Liquidación anual a cuenta prestación servicio	-	743	280	2.129	3.152
Liquidación ejercicio anterior prestación servicio	280	345	1.346	-	1.971
Actualización precio kilometraje prestación servicio	-	-	1.590	-	1.590
Amortización anual prestación servicio	909	748	613	525	2.795
Gastos gestión y mantenimiento SAE	268	-	-	-	268
Varios menores	19	-	-	129	148
INVERSIONES	**4.332**	**3.293**	**2.974**	**2.088**	**12.687**
Renovación flota autobuses	4.332	3.293	2.974	2.088	12.687
Nº de autobuses	21	15	14	9	59
Coste medio por autobús	206	220	212	232	215
TOTAL	23.752	24.617	28.561	29.144	106.074

Como se ha comentado anteriormente, TCSA ha liquidado al CTB el importe del creditrans y lo ha descontado en las certificaciones mensuales que presentaba al Ayuntamiento, por lo que al total de gasto reflejado en el cuadro anterior habría que sumarle ese importe con lo que obtendríamos un gasto total de 142.544 miles de euros.

HERRI-KONTUEN EUSKAL EPAITEGIAK "BILBOBUS" BILBO HIRIKO GARRAIO PUBLIKO KOLEKTIBOEN ZERBITZUA KUDEATZEARI BURUZ EGINDAKO FISKALIZAZIO TXOSTENARI JARRITAKO ALEGAZIOAK.

KONKLUSIOEI

I.- KONTRATU-ALDAKETAK ETA EGUNERAKETAK

I.1. 1988-1992 ALDIKO KONTRATUA. EZ DAGO AHOLKULARITZA JURIDIKOAREN MANUZKO TXOSTENIK, EZTA ESTATUKO KONTSEILUAREN TXOSTENIK ERE.

1988ko kontratua 1948an sinatutakoaren berritzea besterik ez da. Kontratua Bilboko Udalaren eta Bilbo Handiko Hiri barruko Garraioen enpresaren (TUGBSA) –gaur egun Garraio Kolektiboak, S.A. edo TCSA- artekoa izan zen, eta hirurogei urterako sinatu zen arriskuaren eta zoriaren printzipioen arabera. Herri Kontuen Euskal Epaitegiak beren beregi adierazi du ez duela kontratu horretako edukira jo.

Ondorioz, 1988. urtera arte, emakidadunak txartelak saltzetik ateratzen zuen irabazia, ez beste inondik. Urte horretan, Udalak ulertu zuen emakidan orekarik ez zegoela eta horrek zerbitzua behar bezala eskaintzea eragotzi zezakeela, eta, are gehiago, zerbitzua bera ematea ere arriskuan egon litekeela. Horregatik, 1948ko kontratuan jasotako oinarriak eguneratzea erabaki zuen. Aldaketa horien artean, zerbitzua ordaintzeko era aldatu zen, alegia, aurrerantzean "egindako kilometroko eta egin gabeko kilometroko horrenbeste" formularen arabera ordainduko zitzaion. Eta hori diogu, 1988. urtera arte ez daukagulako zerbitzuari buruzko datu ekonomiko fidagarririk eta datu horiek ikertzeko ahalegina eginda ere ezin izango zatekeelako zehaztu prezioa % 20 baino gehiago ala gutxiago aldatu zen eta, ondorioz, beharrezkoa zen ala ez kontratuaren eguneratzea Estatuko Kontseiluari jakinaraztea.

Beste alde batetik, kontratuaren berritzea legezkoa eta interes publikokoa zela bermatuta zegoen, berritzea osoko bilkurak onartu baitzuen eta, beraz, osoko bilkuran parte hartu zutenak erabakiaren bermatzaile ziren, hau da, legeari eta interes orokorrari lotuta hartutako erabakiaren bermatzaile.

I.2. GOBERNU BATZORDEAK 2006KO OTSAILAREN 8AN HARTUTAKO ERABAKIA, 2003KO EKAINAREN 20AN HARTUTAKOA BALIOGABETZEN ZUENA ETA KONTRATUA 2008KO UZTAILAREN 31RA ARTE LUZATZEA ERRAZTEN ZUENA.

Neurri hori justifikatzeko, Udalak sei arrazoi eman zituen eta horietatik bat baino ez du jarri ezbaian Kontuen Epaitegiak: kontratu berriaren baldintzak idazteko konplexutasuna.

Horregatik, bestetara edo *"sensu kontrario"*, ulertu behar dugu: ezbaian jarri ez diren bost argudioak zuzenak eta balekoak direla. Hauek dira:

a) SAE modernizatzea.

b) Bilbobuseko plantilla bideratzea.

c) Bilboko zenbait obrek –Zabalburun, Karmelon, Indautxun…- merkataritza gutxitzea, bideratzeak egitea eta abar dakar.

d) Autobus berriak eskuratzea.

e) Europako arautegi berria.

Gainera, egokitasun-arrazoiak ere badaude, formula juridikoetatik edo ekonomikoetatik haratago doazenak, une jakin batean horrelako erabakiak hartzera bultzatzen dutenak, beste inguruabar batzuetan hartuko ez liratekeenak. Interes publikoak hala eskatuta hartutako erabakiak, alegia.

Interes publiko hori dago baita, "ius varandi"aren atzean, alde bakarrak (hau da, Administrazioak) administrazio-kontratuak aldatzeko eskubidearen atzean; izaera pribatuko kontratuetan, ordea, "*pacta sunt servanda*" (hitzartutakoa bete egin behar da) printzipioak agintzen du. Hala ere, Administrazioa ezin da behartuta egon hasieran erabaki okerra hartu duelako edota kontratua gauzatzeko orduan kontuan hartutako inguruabarrak aldatu direlako. Interes orokorrak agintzen du beti, edozein inguruabarren gainetik dago; horrela izan ezean, ondorioak komunitateak jasango lituzke-eta.

I.3. KONTRATUAREN ALDAKETA, 2006KO APIRILAREN 26AN GAUZATUA.

Denborarekin, zerbitzu publikoak gestionatzeko kontratu guztietan, eta oro har, jarraipena duten kontratuetan, aldaketak gertatzen dira kontratuok sinatzeko orduan kontuan hartutako inguruabarretan. Ala gorabehera juridiko, ekonomiko eta teknikoetatik aparte eduki zitekeen era honetako kontratu bat, azken egokitzapenak orain dela hemezortzi urte izan zituen kontratua?

Izan ere, ez da oso azkarra izan behar ohartzeko azken hemezortzi urteetan aldaketa pentsaezinak gertatu direla ekonomian, lan-harremanetan, teknikan, teknologian, informatikan eta beste arlo batzuetan. Eta jakina, garraio publikoan ere bai, aipatutako arlo horiekin lotura estua baitu eta aldakorra baita.

Horiek horrela, aldaketak zeintzuk diren azalduko dugu orain:

- Lanaldia murriztea finantzatzea. Asteko lanaldia 35 ordura arte murriztearen kostua bere gain hartua zuen Udalak 2003ko uztailetik kontratua amaitu arte, hau da, 2006ko uztailaren 31ra arte. Beraz, luzapena da, baleko erabaki baten ondorioz datorrena eta lehendik hartuta zegoena; gainera, ez dakar gastua handitzerik.
- Oreka ekonomikoa berrezartzea. Honaino iritsita, azpimarratu behar da oreka ekonomikoa berrezartzea 06-3130-000058 zenbakiko espedientean[1] izapidetu zela. Espediente horretan bai adierazi ziren hura eragin zuten kontzeptuen zenbatekoa. Diru-kopuru horiek gehituta ez da kontratuaren prezioaren % 20ra iristen, askogatik, eta, ondorioz, ez zegoen Batzorde Juridiko Aholkulariaren txostena egin beharrik.

[1] HKEEren erantzuna: Udalak ez fiskalizazioan zehar, ez alegazioen euskarri modura ere, ez du Epaitegi honen eskura jarri aldaketa justifikatzen zuten atal bakoitzaren eragin ekonomikoa.

- *Hobekuntzak zerbitzuan.* Kontratua aldatzean sartutako hobekuntzek ez zuten aurrekontua gehitzerik ekarri. Hobekuntza horiekin etekin industriala % 12tik % 6ra jaitsi zen eta TCSAk konpromisoa hartu zuen ustiaketa-marjinaren ehuneko zati bat zerbitzuaren intereseko proiektuetarako gordetzeko.

- *06.11.30a baino lehenago "Bilbobus" zerbitzuari esleitutako TCSAko langileen zerrenda eta zigorren aplikazioa horretarako ezarritako epea ez betetzeagatik.* Kontratuaren 64. artikuluaren aldaketan, eta TCSAren langileen zati bat "Bilbobus" zerbitzura esleitzeko obligazioa jaso ondoren, bigarren paragrafoan hau adierazi zen: "alde biek dokumentu bat sinatuko dute "Bilbobus" zerbitzura esleitutako langileak nortzuk diren jasotzeko".

Egia da hasieran erabakiaren sinadurarako hori ezarri zela, baina egia da baita TCSA ez zela berandutzan erori, Udalak ez baitzion eraz eskatu hura aipatutako eguna baino lehenago sinatzeko ados egoteko, kontuan hartu zelako horrek sindikatuen tentsioak eta lan-gatazkak areagotu zitzakeela eta, ondorioz, eragina izan zezakeela zerbitzua emateko orduan.

Izan ere, interes orokorrak hala eskatzen zuelako, honako honetan, beste edozein gauzaren gainetik, zerbitzua behar bezala ematea zen garrantzitsuena -komunitatearentzat funtsezkoa baita zerbitzu hori-, eta enpresaren eta sindikatuen arteko harreman onak ez apurtzea. Udalarentzat ez zen gustuko gaia.

Hortaz, konpromiso hori bete ez izana ezin zaio TCSAri –edo behinik behin TCSAri bakarrik- egotzi eta, ondorioz, ez da bidezkoa zigorra jartzea.

Atal hau amaitzeko, adierazi behar dugu langileen banaketa 2007ko udaberrian egin zela.

Horiek horrela, aldaketa egin zen zerbitzuaren baldintzak berrantolatzeko eta orekatzeko, sortzen zihoan desorekari aurre egin nahian, desoreka hori egiturazkoa izateko arriskuan zegoen-eta.

Azpimarratzekoa da Udaleko Aholkularitza Juridikoak aldaketa horren aldeko txostena egin zuela , eta horrela dago jasota administrazio-espedientean.

I.4. ALDAKETAK ZERBITZUA EMATEAN, HAIN ZUZEN ERE LIKIDAZIOA EGITEA ZERBITZUAREN KOSTUA URTERO KALKULATU GABE.

Aldaketa mota bi daude:

- Batzuk, urte jakin batean egiten direnak, eta urte horretako likidazioan sartzen direnak.
- Beste batzuk, irauteko asmoarekin egiten direnak.

Azken horiek, esaterako Bezoarentzako Informazio Bulegoa zabaltzea eta SAEren gestioaren kostua, zinegotziaren ebazpenen bidez berretsi ziren eta euren urteko kostua

kuantifikatu zen; hala ere, behin-behinean kalkulatutako indizearekin urte hasieran egiten zen eguneraketaren eta benetan aplikatu beharrekoaren arteko diferentzia jasotzen zen urteko likidazioetan.

Alde horiek eragin ekonomiko txikia dute eta kontratua aldatzeko prozedura zorrotzaren aldean azkarragoak eta moldaerrazak dira.

Nolanahi ere, Epaitegiak ez du puntu honi buruzko kexarik egin, gomendioa baino ez da izan.

II.- KOSTUEN ESLEIPENA.

II.1. GARRAIO PUBLIKOKO ZENBAIT ZERBITZU BATERA USTIATZEA (BIZKAIBUS-BILBOBUS).

Beharrezkoa litzateke kontabilitateak banatzea, baldin eta gestio-kostuak zuzenean "Bilbobus"i eta "Bizkaibus"i egozten bazaizkio.

Hala ere, jakina denez, "Bilbobus" zerbitzuagatik "zerbitzu-kilometroak" parametroaren arabera ordaintzen da. 1992an TCSAren kostuak finkatu ziren, jakiteko "Bilbobus" zerbitzuari zegokiona. Datu horiek oinarritzat hartuta, egindako eta egin gabeko kilometroko prezioak kalkulatu ziren eta harrezkero, eguneratzeak egiteko irizpideak ezarrita, haien arabera ordaindu izan zaio TCSAri zerbitzua.

Ondorio modura, esan dezakegu TCSAren urte horietako kostuek eta Udalak enpresari egindako ordainketek ez dutela loturarik euren artean, bilakaera desberdina izan dutela eta, hortaz, ez du inongo eraginik kostuon banaketa zelan egiten den "Bilbobus" eta "Bizkaibus" zerbitzuen artean.

Horrek esan nahi du TCSAk aparteko likidazioan Bilbobusen eta Bizkaibusen artean egiten duen gastuen banaketa kontuan hartu gabe ordaintzen duela Udalak zerbitzua eta, beraz, banaketa horrek ez duela eragin ekonomikorik.

TCSA enpresak aurkezten duen informazio gehigarria da, eta informazioa ematea beste eraginik ez duela.

III.- ZERBITZUAREN GAINEKO KONTROL EKONOMIKOA ETA KONTABILITATEKOA, UDALAK EGITEN DUENA

III.1. KONTRATUARI LOTUTAKO DIRU-SARRERAK KONTABILITATEAN JASOTZEA.

2000. urteko irailaren 20an kontratua sinatu zen Bizkaiko Garraio Partzuergoaren eta Transportes Colectivos, S.A.ren arteko harremanak arautzeko, Bizkabusen eta Bilbobusen lineatan creditrans txartel bakarra ezartzeko. Kontratu hori 1997ko ekainaren 11an Eusko Jaurlaritzak, Bizkaiko Foru Aldundiak, Bilboko Udalak eta Bizkaiko Garraio Partzuergoak Bizkaiko garraio publikoko sistema guztietan txartel bakarra edukitzeko tarifak koordinatzeko sinatutako kontratu-markoa gauzatzeko sinatu zen.

Kontratu horretako bosgarren klausularen arabera, Transportes Colectivos, S.A.k Bilbobuseko lineatan creditrans txartel bakarra erabiltzearren Bizkaiko Garraio Partzuergotik jasoko duen konpentsazio ekonomika zehazteko, kontuan hartuko da creditrans txartelak zenbatetan kantzelatzen diren, eta horretarako, faktura aurkeztu beharko du.

Horregatik, Transportes Colectivos S.A.k Bizkaiko garraio Partzuergoari fakturatzen zizkion kopuruak ez zizkion fakturatzen Bilboko Udalari, horrela Bilbobus zerbitzuak birritan ez fakturatzeko.

III. 2. ATZERAPENAK URTEKO LIKIDAZIOAK EGITERAKOAN

Egia da atzerapenak egon direla urteko likidazioetan. Zerbitzuari buruzko datu guztiak batu, datuok aztertu eta auditoretzako txostena prestatu behar delako gertatu dira atzerapenok.

Hori esanda, aipatu beharra dago egoera hori arintzeko, "prelikidazioak" egin izan direla, hau da, behin betiko likidatu beharreko kopuruak ordaintzea TCSAri, ondo oinarritutako kalkuluen arabera: hortaz, azken likidazioak eta atzerapenak eragin txikia dute, kopuru txikia egokitu beharra bakarrik.

Horregatik enpresak ez du inoiz presa handirik eduki likidazioa egiteko.

IV.- AUTOBUSAK ESKURATZEA.

Hiri barruko garraio-zerbitzua emango duten autobusak eskuratzeko prozedura zehatz-mehatz araututa dago 1988an Bilboko Udalak eta Transportes Colectivos S.A. enpresak sinatutako kontratu-programan. Kontratu horren arabera, zerbitzuaren esleipendunak, Udalak adierazitako zehaztapenak kontuan hartuta, merkatuko ibilgailu fabrikatzaile guztiei eskatu behar dizkie eskaintzak; horniduraren esleipenduna izango da Udalaren interesentzat onena den eskaintza egiten duena.

Horiek horrela, ez du garrantzirik Udala izatea ibilgailuak benetan eskuratu zituena eta gero kontratistaren eskura jarri zituena; Udalaren asmoa zen ziklo ekonomikoan zehar finantzazko baliabideak hobeto erabiltzea, une hartako egoera ekonomiko ona baliatu –gehiago inbertitu zitekeen-, zerbitzuaren kostua benetan jaisteko, amortizazio-kargak gutxitzearen bidez, dirua gehiago aurrezteko aukera ematen baitzuen, gero ziklo ekonomikoaren beheraldiko gastu-premiak betetzeko.

V.- GESTIOARI BURUZKO BESTE ALDERDI BATZUK.

V.1. Zerbitzua Bilboko Udalak zuzenean eskaintzeko aukerari buruzko azterlana.

Gogoratu 1988an ez zela lizitazio berria egin, baizik eta 1948an sinatutako kontratua berritu. Kontratua balekoa zen eta hirurogei urterako -2008. urtera arte- sinatu zen eta, beraz, ez zegoen zertan Kontuen Epaitegiak adierazten duen azterlana egin.

Argi dago kontratua erreskatatu zitekeela, emakida-erregimenean gestionatzen diren kontratu guztiak bezala- baina esan beharra da erreskatea gauzatzeko arrazoi sendoak behar direla.

Beste alde batetik, ez ahaztu emakida kenduz gero kalte-ordaina ordaindu beharko litzaiokeela, eragindako kalte-galerengatik.

Gogoan izan 1948an formalizatu zen kontratuak 2008. urtera arteko indarraldia zuela.

V.2. % 12ko etekin industriala.

Kontratazioko Araudi Orokorreko 208. artikuluan ezarrita dagoenez, "zerbitzuen gestioa Kontratuei buruzko legearen I. tituluan eta araudi honetako II. tituluan ezarritakoak arautuko du, betiere araudi honetan xedatutakoaren aurkakoa ez bada; salbuespenak dira haren barruan pribatiboak direnak".

Jakina da arau berezia arau orokorraren gainetik dagoela. Hala, bada, Kontratazioko Araudiko 211. artikuluan –zerbitzu publikoen gestioari buruzko tituluari lotuta- adierazten denez, zerbitzuak ustiatzeko baldintzetan alderdi hauek aurreikusi behar dira: 6. "Administrazioari ordaindu beharko litzaiokeen kanona edo partaidetza, edo, bestela, aldeetakoren bati legokiokeen gutxieneko etekina".

Aurrekoa kontuan hartuta, aipatutako Araudian ez dago finkatuta etekinaren portzentajea zerbitzuen gestioari dagokionez; itxuraz, portzentaje hori kontratu-egilearen esku uzten du.

V.3. Gestioa hobetzeko binkulazio eza, enpresaren aldetik

Kontratuaren 58. artikuluan eskaria gehituz edo gutxituz gero dauden sariak eta zehapenak finkatu ziren. Horrekin lortu nahi zen batetik, enpresa emakidadunak parte har zezala zerbitzua sustatzean eta hobetzean, eta bestetik, zerbitzua ordaintzerakoan egon zitezkeen desbideratzeak –egindako kilometroak gehitu edo gutxitu izanaren ondorioz- zuzentzea.

Izan ere, kontratuaren arabera, ikuskarien lanaren emaitza ez zaio bildutakoari lotzen; indarreko kontratuan, ordea, bai jaso da alderdi hori. Hain zuzen ere, zehapenen ondorioz bildutakoaren % 20 Udalarentzat izango da eta gainerakoa, % 80a, emakidadunarentzat. Horrez gain, zerbitzua ordaintzeko formularen barruan kontuan hartu den aldagaietako bat da bidaiari bakoitzeko horrenbeste ordaintzea.

V.4. Epaitegiak ezin du zehatz jakin zerbitzuaren kostua

Hilero egiten diren ziurtagirietan argi eta garbi, eta atalka, banakatzen dira TCSAri ordaintzen zaizkion kontzeptuak eta guztira ordaindu beharreko kopuruari egiten zaizkion gutxipenak, enpresak beste bide batzuetatik lortutako diru-sarrerak direla-eta.

Ziurtagiri horien azterketa sakona -eta ez ausazkoa eta partziala[2]- eginez gero, zerbitzuaren kostuari buruzko informazio argia eta fidagarria lor daiteke.

[2] HKEEren erantzuna: Alegaziogileak hemen eta beste batzuetan hitz eta balorazio guztiz subjektiboak darabiltza, batere mesedegarri ez direnak eta Epaitegi honek erantzun behar ez dituenak. Nolanahi dela ere, "A.3 Bilbobus zerbitzua emateko kontratuaren exekuzioa, 2004-2007 aldian" atalean zehaztu den legez, beharrezkoa da esatea gauzatutako azterketak aipatutako aldiari dagozkion egiaztagiri guztiak barne hartu dituela, "gastua, kostua eta ordainketa" kontzeptuek zein adiera duten gogoraraztea beharrezkoa ez dela

ALEGACIONES AL INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL TRIBUNAL VASCO DE CUENTAS PÚBLICAS SOBRE LA GESTIÓN DEL SERVICIO DEL TRANSPORTES PÚBLICOS COLECTIVOS URBANO DE LA VILLA DE BILBAO, "BILBOBUS"

CONCLUSIONES

I.- ACTUALIZACIONES Y MODIFICACIONES DEL CONTRATO

I.1. CONTRATO PERIODO 1988-1992. NO CONSTA PRECEPTIVO INFORME DE ASESORÍA JURÍDICA NI DICTAMEN CONSEJO DE ESTADO.

El contrato del año 1988 no es sino una novación del firmado en el año 1948 entre el Excmo. Ayuntamiento de Bilbao y la empresa Transportes Urbanos del Gran Bilbao (TUGBSA) -hoy Transportes Colectivos S.A. (TCSA)-, por un plazo de sesenta años y con arreglo al principio de riesgo y ventura.

En consecuencia, hasta el año 1988, el concesionario se retribuía única y exclusivamente con las sumas ingresadas por la venta de billetaje. Es en este año, cuando el Ayuntamiento entiende que se viene produciendo un importante desequilibrio en la concesión, que amenaza con perturbar la correcta prestación del servicio, y lo que es más grave, pone en riesgo la misma prestación de éste. Por ello, decide proceder a una profunda actualización de la bases del contrato de 1948, y dentro de ésta, a la modificación de la forma de retribución del servicio, que en adelante se calculará mediante la fórmula de precios-kilómetro recorrido y no recorrido. Decimos esto, porque a falta de datos económicos fidedignos del servicio hasta 1988, por mucho que se hubiera hecho el esfuerzo de intentar indagar éstos, no habría sido posible determinar si el precio se modificaba en más o menos del 20% y, consecuentemente, si era preciso o no someter la actualización del contrato al conocimiento del Consejo de Estado.

De otro lado, el ajuste a la legalidad y al interés público de la novación operada, estaban perfectamente garantizados, puesto que dicha novación fue aprobada por el Pleno Municipal, con la intervención de todos los garantes de que la decisión a adoptar por el mismo, tuviera el adecuado encaje, tanto en lo referente a aquélla legalidad ,como en cuanto a su alineación con el interés general del mismo.

I.2. ACUERDO DE LA JUNTA DE GOBIERNO DE FECHA 8 DE FEBRERO DE 2006, QUE REVOCABA EL DE FECHA 20 DE JUNIO DE 2003, Y QUE PROPICIABA LA PRÓRROGA DEL CONTRATO HASTA EL 31 DE JULIO DE 2008.

Para justificar esta medida, el Ayuntamiento adujo seis motivos, de los cuales sólo uno (la complejidad en la redacción de los Pliegos del nuevo contrato) ha sido cuestionado por el Tribunal de Cuentas.

Por ello, "sensu contrario", hemos de entender que los cinco argumentos no cuestionados y que se relacionan a continuación, son correctos y perfectamente válidos:

a) Modernización del SAE.

b) Asignación de plantilla de Bilbobus

c) Obras en Bilbao -Zabalburu, Karmelo, Indautxu etc.- que implica descenso de la velocidad comercial, desvíos etc...,

d) Renovación de la flota

e) Nuevo Reglamento europeo.

Además existen razones de oportunidad, no reducibles a esquemáticas fórmulas jurídicas o económicas, que en un determinado momento aconsejan tomar decisiones distintas a las que en circunstancias diferentes parecían correctas, porque así lo demanda el interés público.

Este interés público es el mismo que subyace, por ejemplo, en el instituto del *"ius variandi"* o derecho de modificación unilateral de los contratos administrativos que se atribuye a la Administración, que a diferencia de lo que es norma en los contratos de naturaleza privada, en los que rige el principio de *"pacta sunt servanda"* (los pactos deben cumplirse), no puede verse constreñida por una decisión inicial errónea, o por un cambio en las circunstancias originariamente tenidas en cuenta en el momento de contratar. El interés general debe prevalecer en todo caso y en cualquier circunstancia, porque de otra forma sería la propia comunidad la que habría de padecer las consecuencias.

I.3. MODIFICACIÓN DEL CONTRATO, OPERADA CON FECHA 26 DE ABRIL DE 2006.

Con el tiempo, en todos los contratos de gestión de servicios públicos y, en general en los de tracto sucesivo, se producen modificaciones en las circunstancias tenidas en cuenta en el momento de su suscripción. ¿Acaso se podía mantener al margen de los vaivenes jurídicos, económicos y técnicos un contrato como el que nos ocupa, cuya última adaptación databa de hace dieciocho años?

Y es que, en efecto, no se ha de ser especialmente sagaz para advertir que de modo galopante, durante los últimos dieciocho años se han producido cambios impensables en la economía, en las relaciones laborales, la técnica, la tecnología, la informática, etc, a los que como es lógico, no es ajeno un sector tan íntimamente ligado a ellos y tan sensible a los cambios, como el del transporte público.

Dicho esto, pasamos seguidamente a explicar los extremos a que se contrae la referida modificación:

- *Financiación de la reducción de jornada laboral.* La financiación de la reducción de jornada hasta 35 horas semanales, ya había sido asumida por el Ayuntamiento desde el mes de julio de 2003, y hasta la finalización del contrato (31 de julio de 2006). Por tanto,

la inclusión de este concepto en el informe de modificación del contrato, no supone sino una prórroga de un acuerdo perfectamente válido y adoptado con anterioridad, sin que de ello derive un incremento del gasto.

- *Restablecimiento del equilibrio económico.* Llegados a este punto, conviene reseñar que el restablecimiento del equilibrio económico se tramitó en el expediente[1] de signatura 06-3130-000058. En éste sí se consignaban las cuantías a que ascendían los conceptos que habían motivado aquél, cuantías que sumadas, no suponen ni con mucho el 20% del precio del contrato, por lo que en ningún caso era preciso el informe de la Comisión Jurídica Asesora.
- *Mejoras del servicio.* Las mejoras introducidas en la modificación contractual no implicaban un incremento presupuestario, ya que consistían en una reducción del 12 al 6% del beneficio industrial, y en el compromiso adoptado por TCSA de reservar una dotación porcentual de su margen de explotación para proyectos del interés del servicio.
- *Relación del personal de TCSA asignado al servicio "Bilbobus" con anterioridad al 30.11.06, y la aplicación de penalizaciones por incumplimiento del plazo fijado para ello.* En la modificación del artículo 64 del contrato, y después de referirse a la obligación de TCSA de asignar parte de su plantilla al servicio "Bilbobus", se incluía un segundo párrafo en el que se señalaba que " las partes suscribirán un documento en el que figure el personal asignado al servicio `Bilbobus´".

Es cierto que inicialmente se estableció un término para la firma del acuerdo correspondiente, pero no es menos cierto que TCSA no incurrió en mora, toda vez que tampoco el Ayuntamiento requirió formalmente a esta mercantil para que se aviniese a la firma de aquél con anterioridad a dicha fecha, al sopesarse las tensiones sindicales y la conflictividad laboral que ello podría generar, con las consiguientes consecuencias en la correcta prestación del servicio.

En efecto, el interés general exigía en este caso, y por encima de todo, tratar de preservar el buen funcionamiento de un servicio esencial para la comunidad, y no soliviantar las buenas relaciones entre empresa y sindicatos, en un asunto del que el Ayuntamiento no había hecho bandera.

Por consiguiente, el incumplimiento de este compromiso no es imputable -o no es imputable solamente- a TCSA, por lo que no procede imposición de sanción alguna.

Para finalizar este apartado, procede indicar que la separación de plantillas se llevó a cabo en la primavera de 2007.

---

[1] Respuesta del TVCP: El Ayuntamiento no ha puesto a disposición de este Tribunal, durante la fiscalización ni como soporte de sus alegaciones, el alcance económico de cada uno de los apartados que justificaban la modificación.

Así pues, la modificación operada trataba de reordenar y equilibrar las condiciones del servicio, a fin de atajar los desajustes que se iban produciendo y que amenazaban con convertirse en estructurales.

Interesa subrayar que esta modificación fue informada favorablemente por la Asesoría Jurídica Municipal, tal y como se puede constatar con el simple examen del expediente administrativo.

I.4. MODIFICACIONES EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO QUE SE LLEVAN A LIQUIDACIÓN SIN RECÁLCULO ANUAL DE LOS COSTES DEL SERVICIO.

Hay dos tipos de modificaciones:

- Unas, que se producen puntualmente un año, y que se incluyen en la liquidación de ese año.
- Otras, que se adoptan con vocación de continuidad.

Estas últimas, como la apertura de la Oficina de Atención al Cliente y el costo de la gestión del SAE, fueron refrendadas por resoluciones de la Concejalía y se cuantificaron anualmente, si bien, únicamente se consignaba en las liquidaciones anuales la diferencia entre la actualización que al principio de año se efectuaba con un índice calculado de forma provisional, y la que resultaba definitivamente aplicable.

Estas variaciones son de escasa trascendencia económica, y requieren de una agilidad y versatilidad incompatibles con el alambicado procedimiento de modificación contractual.

En todo caso, procede matizar que lo que el Tribunal indica en este punto, no constituye un reproche, sino que es simplemente una recomendación.

II.- ASIGNACIÓN DE COSTES.

II.1. EXPLOTACIÓN SIMULTÁNEA DE DIVERSOS SERVICIOS DE TRANSPORTE PÚBLICO (BIZKAIBUS-BILBOBUS).

La separación de contabilidades sería necesaria, en el caso que los costes de gestión se imputasen directamente a los servicios “Bilbobus” y “Bizkaibus”.

Sin embargo –como es sabido- el pago por el servicio “Bilbobus” se efectúa según el parámetro de realización de kilómetros de servicio. Así, en el año 1992 se fijaron los costes de TCSA, al objeto de cuantificar los que correspondían al servicio “Bilbobus”. Sobre estos datos, se calcularon los importes correspondientes de los precios/km. recorrido y no recorrido, con arreglo a los cuales y desde aquella fecha, se ha venido abonando a TCSA el costo del servicio y se han establecido los criterios para su actualización.

De ello se desprende, que los costes de TCSA a lo largo de los años y los pagos que el Ayuntamiento ha efectuado a dicha mercantil, han evolucionado de forma independiente y

sin interrelación alguna, por lo que el reparto de los costes que en la práctica se realice entre los servicio "Bilbobus" y "Bizkaibus", resulta irrelevante.

Quiere ello decir, que el Ayuntamiento abona el servicio sin tener en cuenta el reparto de gastos que en la liquidación extraordinaria, TCSA efectúa entre "Bizkaibus" y "Bilbobus", por lo que dicho reparto no tiene incidencia económica.

Supone únicamente una información adicional que aquella mercantil presenta, sin más trascendencia que la meramente informativa.

III.- CONTROL ECONÓMICO Y CONTABLE MUNICIPAL DEL SERVICIO.

III.1. REFLEJO CONTABLE DE LOS INGRESOS ASOCIADOS AL CONTRATO.

El contrato regulador de las relaciones entre el Consorcio de Transportes de Bizkaia y Transportes Colectivos S.A., en relación a la implantación del billete único creditrans en las líneas de Bizkaibus y Bilbobus, fechado el 20 de septiembre de 2000, resulta de la ejecución del Acuerdo Marco, de fecha 11 de junio de 1997, suscrito por el Gobierno Vasco, la Diputación Foral de Bizkaia, el Ayuntamiento de Bilbao y el Consorcio de Transportes de Bizkaia, para la coordinación tarifaria tendente a la consecución de un billete único aplicable a todo el sistema de transporte público de viajeros de Bizkaia.

De conformidad a la cláusula quinta del referido contrato, "la determinación de la compensación económica que Transportes Colectivos S.A. percibirá del Consorcio de Transportes de Bizkaia, por la utilización del billete único Creditrans en sus líneas de Bilbobus, se hará por la cantidad correspondiente a las cancelaciones realizadas de los billetes Creditrans", previa presentación de la factura correspondiente.

Por tal motivo, Transportes Colectivos S.A. dejó de facturar al Ayuntamiento de Bilbao las cantidades facturadas al Consorcio de Transportes de Bizkaia, a fin de evitar duplicidades en la facturación del Servicio de Bilbobus.

III. 2. RETRASO EN EFECTUAR LAS LIQUIDACIONES ANUALES.

Efectivamente, se ha venido produciendo un retraso en las liquidaciones anuales, retraso motivado por la necesidad de recabar todos los datos necesarios del servicio, tratarlos y disponer del correspondiente informe de auditoría.

Dicho esto, interesa reseñar que esta situación ha sido notablemente paliada con la realización de lo que podríamos llamar "preliquidaciones", en las que se abonaban a TCSA las sumas que, con arreglo a cálculos sólidos y muy fundados, se preveían liquidar definitivamente, por lo que la liquidación final y su retraso, tiene una incidencia menor, suponiendo un ajuste de escasa entidad.

Ello da sentido a la poca urgencia de la mercantil, a que se materialice dicha liquidación.

IV.- ADQUISICIÓN DE AUTOBUSES.

El procedimiento para la adquisición de autobuses destinados al servicio de transporte urbano viene minuciosamente regulado en el Contrato- Programa, suscrito en el año 1988 por el Ayuntamiento de Bilbao y la mercantil Transportes Colectivos S.A., en cuya virtud, el adjudicatario del servicio, en base a las especificaciones técnicas señaladas por el Ayuntamiento, está obligado a solicitar ofertas a todos los fabricantes de vehículos que compiten en el mercado, resultando adjudicataria del suministro la firma cuya oferta sea la más ventajosa para los intereses municipales.

A tales efectos, resulta irrelevante la circunstancia de que sea la Administración municipal la que, en realidad, adquirió los vehículos, para su posterior puesta a disposición del contratista, guiado por el propósito de optimizar la utilización de los recursos financieros a lo largo del ciclo económico, aprovechando la bonanza económica del momento que permitía un mayor nivel de inversión, con el objetivo claro de lograr una disminución efectiva en el coste del servicio, a través de la minoración de las cargas de amortización, que permitiera la disposición de un mayor nivel de ahorro presupuestario para cubrir las necesidades de gasto en la fase descendente del ciclo económico.

V.- OTROS ASPECTOS DE GESTIÓN.

V.1. Estudio sobre posible prestación directa del servicio por parte del Ayuntamiento de Bilbao.

Recuérdese que en el año 1988 no se produjo una nueva licitación, sino una novación de un contrato firmado en el año 1948, perfectamente válido y con un plazo de vigencia de sesenta años -hasta 2008-, por lo que no procedía efectuar el estudio a que se refiere el Tribunal de Cuentas.

Resulta evidente que cabía el rescate del contrato, como en cualquier contrato gestionado en régimen de concesión, pero ha de añadirse que dicho rescate ha de estar seriamente fundado.

De otro lado, conllevaría -no lo olvidemos- la obligación de indemnizar al concesionario despojado, por los daños y perjuicios que se le irrogasen.

Téngase en cuenta que la vigencia del contrato formalizado en 1948, llegaba hasta el año 2008.

V.2. Beneficio Industrial del 12%.

Dispone el artículo 208 del Reglamento General de Contratación “que la gestión de servicios se regulará por lo establecido en el título I de la ley de Contratos y título II de este Reglamento, en cuanto no se oponga a las disposiciones del presente Reglamento y exceptuando las que sean privativas de la naturaleza de aquél”.

Sabido es que la norma especial prima sobre la norma general. Pues bien, el artículo 211 del Reglamento de Contratación, incardinado en el Título dedicado a la gestión de servicios públicos, señala que los pliegos de cláusulas de explotación deberán contemplar los siguientes puntos: 6."Canon o participación que hubiera de satisfacerse a la Administración, o en su caso, beneficio mínimo que corresponda a alguna de las partes".

A tenor de lo anterior, ha de deducirse que el citado Reglamento, para el caso de la gestión de servicios no fija el porcentaje del beneficio, cuestión que al parecer deja en manos del órgano de contratación.

V.3. Falta de vinculación de la empresa con la mejora de la gestión.

En el artículo 58 del contrato se fijaban primas y sanciones por el incremento o disminución de la demanda. Se intentaba con ello involucrar a la empresa concesionaria en la promoción y mejora del servicio y corregir las posibles desviaciones en la retribución del servicio, que surgiesen como consecuencia del aumento o disminución de los kilómetros realizados.

En efecto, el contrato no vincula el resultado de la labor inspectora a la recaudación, previsión que sí se ha recogido en el contrato vigente, en el que se recoge que el 20% de lo recaudado por la imposición de sanciones se ingresará al Ayuntamiento, siendo el resto (80%) para el concesionario. Además, dentro de la fórmula de retribución del servicio, una de las variables contempladas es el abono de una cantidad por persona transportada.

V.4. Imposibilidad del Tribunal de conocer con exactitud el costo del servicio

En las certificaciones que se elaboran con periodicidad mensual, se desglosan claramente y en apartados separados, los diferentes conceptos a abonar a TCSA y las minoraciones que han de efectuarse en la suma total a pagar, debido a los ingresos obtenidos por esta mercantil por otras vías.

Un examen exhaustivo de estas certificaciones, -que no sea aleatorio y sesgado[2]- permite obtener una información clara y fiel del coste del servicio.

---

[2] Respuesta del TVCP: El alegante utiliza en esta y otras ocasiones términos y valoraciones subjetivas y nada edificantes que este Tribunal no debe responder. En todo caso, tal y como se especifica en el apartado "A.3 Ejecución del contrato de prestación del servicio Bilbobus en el período 2004-2007", es preciso señalar que la revisión realizada ha incluido la totalidad de las certificaciones del citado período, sin que sea necesario recordar lo que significan los conceptos: gasto, coste y pago.