

INFORME COMPLEMENTARIO RELATIVO A LA MAYOR JUSTIFICACIÓN EN MATERIA DE LA FÓRMULA DE GESTIÓN DEL SERVICIO Y ELECCIÓN ZONAL EN RELACIÓN CON EL EXPEDIENTE CON/03/2002 DE CONTRATACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE REGULAR METROPOLITANO PERMANENTE DE VIAJEROS, DE USO GENERAL, POR CARRETERA DEL ÁREA DE ZARAGOZA DEFINIDO EN LOS PROYECTOS DE ESTABLECIMIENTO DE LOS SERVICIOS APROBADOS POR ACUERDO DEL GOBIERNO DE ARAGÓN DE 19 DE ABRIL DE 2021

ABRIL DE 2022

1. OBJETO

Este informe se redacta como complemento a los emitidos por la Dirección Gerencia, con fechas 18 de marzo y 13 de abril de 2022, e incorporados al expediente de contratación CON/03/2002 al objeto de ampliar la justificación técnica en relación con la fórmula escogida para la gestión del servicio y de elección zonal para la configuración de los proyectos y lotes.

El pasado 19 de abril de 2022 se emitió informe de fiscalización previa, con resultado favorable, del expediente de contratación del Gobierno de Aragón “Concesión para la prestación del servicio público de transporte regular interurbano permanente de viajeros de uso general por carretera de Aragón” por parte de la Interventora General. En él se formulan algunas observaciones en relación a estos aspectos los cuales se considera incorporar también al mentado expediente de contratación que tramita el CTAZ en relación transporte público metropolitano del área de Zaragoza, mediante el presente Informe.

2. SOBRE LA FÓRMULA DE GESTIÓN DEL SERVICIO

La fórmula de gestión del servicio es abordada en el apartado 1 de la “MEMORIA JUSTIFICATIVA DEL PROCEDIMIENTO DE LICITACIÓN Y DEL TIPO CONTRACTUAL” suscrita con fecha 18 de marzo de 2022 e incorporada como documentación complementaria del Acuerdo de la Asamblea General del CTAZ de 21 de marzo de 2022 de inicio de la tramitación del expediente de contratación “CONCESIÓN PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE REGULAR METROPOLITANO PERMANENTE DE VIAJEROS, DE USO GENERAL, POR CARRETERA DEL ÁREA DE ZARAGOZA”.

El citado informe de fiscalización previa relativo al expediente de contratación del Gobierno de Aragón incide en la idoneidad de analizar otras opciones posibles de gestión descartadas en favor de la seleccionada.

Para ello, en primer lugar, procede incidir en que el artículo 3.1. del Reglamento (CE) nº 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2007 sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) nº 1191/69 y (CEE) nº 1107/70 del Consejo se establece que: *“Cuando una autoridad competente decida conceder al operador de su elección un derecho exclusivo o una compensación o ambas cosas, cualquiera que sea su naturaleza, en contrapartida por la ejecución de obligaciones de servicio público, deberá hacerlo en el marco de un contrato de servicio público.”*

No obstante, puesto que el concepto de contrato de servicio público no corresponde con ninguna de las tipologías previstas en la normativa estatal de contratación, se entiende que dicho contrato de gestión podría tipificarse tanto como un contrato de concesión de servicios o como un contrato de servicios, en el sentido de lo establecido en los artículos 15 y 17 de la LCSP en cada caso, siendo la diferencia principal entre ellos en si en dicho contrato existe un traslado del riesgo operacional en la explotación del servicio en el sentido del artículo 14.4. de la LCSP.

No obstante, dada la prelación normativa para este tipo de contratos, en la normativa especial de transportes, es decir la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (en lo sucesivo, LOTT), y el Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (en lo sucesivo, ROTT), se establece lo siguiente:

Artículo 71 de la LOTT: “Como regla general, la prestación de los mencionados servicios se llevará a cabo por la empresa a la que la Administración adjudique el correspondiente contrato de gestión”.

Artículo 66 del ROTT: “De conformidad con lo dispuesto en el artículo 71 de la LOTT, los servicios públicos de transporte regular de viajeros de uso general se prestarán, como regla general, por la empresa a la que la Administración adjudique el correspondiente contrato de gestión en la modalidad de concesión.”

Es decir, la normativa sectorial establece como regla general que los contratos de gestión del servicio público deberán prestarse en la modalidad de concesión. Más allá de lo expuesto, la fórmula prevista en la regulación para la prestación de los servicios de transportes de competencia por el mercado, que consiste en establecer por vía de los pliegos de licitación mecanismos de competencia entre las empresas para lograr ser los operadores autorizados por el regulador, tales como la valoración del precio de explotación, la calidad del servicio prestado u otros, renovándose cada cierto tiempo, de forma que la empresa proveedora pueda ser sustituida por otra que realice una mejor oferta, es un mecanismo que trata de replicar la competencia real entre las empresas, haciendo que éstas tengan algún tipo de presión competitiva por el resto de compañías rivales.

En este escenario, el traslado del riesgo de operacional de demanda al operador adjudicatario del contrato es deseable en el sentido que dicho traslado supone un incentivo para el operador mantenga las condiciones de calidad en la prestación del servicio e intente mejorar la rentabilidad económica obtenida mediante el incremento de la demanda del servicio, es decir los ingresos reales obtenidos.

Es por ello que, tal como concluye la memoria justificativa del procedimiento de licitación de 18 de marzo de 2022, “se ha seleccionado, en definitiva, el contrato de concesión de servicios al considerarse que existe realmente un riesgo operacional”, que se evalúa y justifica en los apartados siguientes al mencionado de la citada memoria.

3. SOBRE LA JUSTIFICACIÓN EN LA DETERMINACIÓN DE LAS DISTINTAS ZONAS DE PRESTACIÓN DEL SERVICIO

La segmentación territorial y funcional del contrato es abordada en el apartado 4, *justificación de la división en lotes*, de la “MEMORIA JUSTIFICATIVA DEL PROCEDIMIENTO DE LICITACIÓN Y DEL TIPO CONTRACTUAL” suscrita con fecha 18 de marzo de 2022 e incorporada como documentación complementaria del Acuerdo de la Asamblea General del CTAZ de 21 de marzo de 2022 de inicio de la tramitación del expediente de contratación “CONCESIÓN PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE REGULAR METROPOLITANO PERMANENTE DE VIAJEROS, DE USO GENERAL, POR CARRETERA DEL ÁREA DE ZARAGOZA”.

El citado informe de fiscalización previa relativo al expediente de contratación del Gobierno de Aragón incide en la idoneidad de analizar los beneficios de la concesión zonal respecto a la lineal y sus implicaciones sobre la opciones de pequeñas empresas prestatarias de servicios de transporte en la actualidad.

En primer lugar, conviene aclarar, con respecto a la modalidad de concesión lineal o zonal, que si bien la LOTT prevé la posibilidad de que se puedan otorgar concesiones zonales, su artículo 78 establece que: *“Como regla general, las concesiones se otorgarán, únicamente, para servicios predeterminados de carácter lineal; no obstante, la Administración podrá otorgar concesiones zonales que comprenderán todos los servicios regulares permanentes o temporales y de uso general o especial que hayan de prestarse en una determinada zona, salvo los que expresamente se exceptúen. Será de aplicación a las concesiones zonales el régimen jurídico establecido para las lineales en tanto resulte compatible con su específica naturaleza.”*

Es decir, las concesiones zonales previstas en la LOTT se refieren a una modalidad en la que incluyen en un ámbito territorial concreto, todos los servicios regulares permanentes o temporales tanto de uso general como de uso especial, es decir, está previendo que puedan prestarse en un mismo contrato tanto los servicios de transporte público de uso general como los de uso especial (como el transporte escolar, por ejemplo). No obstante, en el presente Contrato los únicos servicios a prestar incluidos en el mismo son los servicios de uso general, de forma que el resto de tipologías no se incluyen en el mismo.

Más allá de eso, la incidencia del nuevo contrato sobre las pequeñas empresas se ve determinado por el número de lotes establecido y su correspondiente tamaño.

Esta cuestión es ya abordada en el Informe de 21 de marzo cuando se señala que el diseño de las líneas agrupadas en los proyectos se ha regido por unos objetivos previamente definidos en las Directrices Metropolitanas de Movilidad de Zaragoza que incluyen la agrupación de líneas en un número limitado de zonas al objeto de aprovechar las mayores sinergias económicas y operativas con las que alcanzar un sistema más eficiente y mejor dotado.

Sobre la cuestión planteada sobre si dicha configuración podría limitar la competencia y excluir a pequeños operadores, hay que destacar que en el proceso de elaboración de los proyectos de explotación se justifica la idoneidad de configurar un reparto del área de Zaragoza en cuatro zonas, y

no en las dos, que inicialmente preveían las citadas Directrices de Movilidad, al objeto de conseguir un tamaño de contratos equiparable al tamaño de las empresas que actualmente prestan servicio en este ámbito. Puede ratificarse que esta solución adoptada es acorde con la intención trasladada por el informe de fiscalización. A más redundancia, los pliegos de licitación prevén tanto la posibilidad de que varias empresas puedan concurrir agrupadamente como la posibilidad de que puedan subcontratarse parcialmente algunos servicios, por lo que se entiende que, con carácter general, queda garantizado el acceso a las PYMEs en la futura prestación del servicio.

En Zaragoza, a fecha de firma electrónica.

Fdo. Juan Ortiz Taboada
Director Gerente del CTAZ