



MEMORIA COMPLEMENTARIA RELATIVA A LAS OBSERVACIONES PLANTEADAS EN EL INFORME DE FISCALIZACIÓN PREVIA DEL EXPEDIENTE DE CONTRATACIÓN “CONCESIÓN PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE REGULAR INTERURBANO PERMANENTE DE VIAJEROS DE USO GENERAL POR CARRETERA DE ARAGON”

El pasado 19 de abril de 2022 se ha emitido informe de fiscalización previa del expediente de contratación “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 dicho informe, si bien se fiscaliza el expediente favorablemente, se plantean una serie de observaciones para consideración de este centro gestor, entre las cuales se encuentran las siguientes:

“ ...

- *En cuanto a la fórmula de gestión del servicio, se ha optado, con carácter general por la concesión de servicio indicando en la memoria que no se consideran otras opciones para la gestión del servicio, pero ni se citan ni se analizan en términos económicos esas otras opciones. Por ello, sería conveniente completar el informe justificativo con una memoria complementaria que analice dicha cuestión.*
- *La LOTT marca, como regla general, que las concesiones se adjudicarán para servicios de carácter lineal; no obstante se prevé la posibilidad de otorgar concesiones zonales que comprenderán todos los servicios regulares que hayan de prestarse en una determinada zona. En este sentido, se echa de menos en el expediente una mayor justificación, en términos económicos, en relación con la opción elegida. Téngase en cuenta que, la determinación de las zonas supone ciertas ventajas en la prestación del servicio diseñado, sin duda en cada zona se combinarán líneas deficitarias con otras que produzcan beneficios. Pero, por otra parte, resulta claro que limita la competencia ya que se reducen el número de las concesiones que pueden salir a licitación. Por último, la unificación de las líneas en zonas podría estar excluyendo a pequeñas empresas que en la actualidad prestan servicios o podrían prestarlos, si bien ello puede compensarse con la posibilidad de subcontratación prevista en el PCAP. Además, en algunos itinerarios que se puedan considerar alternativos entre sí, con importante volumen de viajeros, podría resultar positiva la competencia entre concesiones para fomentar la mejora en la calidad del servicio.*

...

- *Como se ha indicado, una parte del incremento del coste presupuestario se debe a que se van a integrar en nuestras concesiones algunas de las rutas que en la actualidad están adjudicadas por Estado. No se han justificado en el expediente los motivos por los que la Comunidad Autónoma pasa a prestar esos servicios por lo que esta Intervención General considera preciso ampliar la memoria teniendo en cuenta este aspecto.”*

En el sentido de atender a las observaciones del informe de fiscalización previa emitido por la Interventora General, se redacta la presente memoria complementaria justificativa de los extremos indicados, más allá del resto de observaciones del informe en relación diversas cuestiones relativas a los pliegos de licitación, cuestiones que se incorporan en los pliegos definitivos del expediente de contratación.



1. SOBRE LA FÓRMULA DE GESTIÓN DEL SERVICIO

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.



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

En primer lugar, conviene aclarar, con respecto a lo expuesto en el informe de fiscalización suscrito por la Interventora General, que si bien la LOTT prevé la posibilidad de que se puedan otorgar concesional 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, en el informe de la Interventora se expone que se echa de menos una mayor justificación de la opción escogida, entendiendo por ello esencialmente sobre la reducción del número de contratos.

En primer lugar, en la memoria justificativa de los Proyectos de Explotación aprobado ya se establece que:

“... de acuerdo con una serie de objetivos básicos definidos por la propia Administración en ejercicio de sus competencias de ordenación del territorio:

- *Generación de economías de escala derivadas de la concentración de contratos.*

...

El resultado de la reordenación realizada ha sido una concentración de servicios, como corolario a la búsqueda de la eficiencia -especialmente la medioambiental, para evitar kilómetros en vacío o con escasa ocupación-, con un total de 19 futuros contratos, estructurados en torno a los ejes principales de movilidad en la Comunidad, divididos en 15 contratos de carácter interurbano y 4 correspondientes a servicios metropolitanos que operan en el ámbito del Consorcio de Transportes del Área de Zaragoza.”

Es decir, la concentración de contratos derivado del proceso de planificación ha redundado en una mayor eficiencia en la prestación del servicio, tanto desde el punto de vista ambiental como económico. De hecho, llegados al extremo, si se hubiera previsto un número de lotes equivalente al actual número de contratos de concesión, con toda seguridad el coste de explotación determinado hubiera sido mucho mayor, cuestión contraria a la necesidad de que el gasto de las Administraciones Públicas sea lo más eficiente posible.



Sobre la cuestión planteada sobre si dicha configuración podría limitar la competencia y excluir a pequeños operadores, hay que destacar que entre los 15 lotes del contrato existen diferencias significativas sobre el volumen de producción y las necesidades de medios para la prestación del servicio (vehículos y conductores), así como las solvencias necesarias exigidas para su prestación, y que, adicionalmente, 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.

3. SOBRE LA INTREGACIÓN DE SERVICIOS ACTUALMENTE PRESTADOS EN CONTRATOS DE TITULARIDAD DEL ESTADO

Con respecto a los servicios atendidos en la nueva estructura prevista cuyos tráficos vienen siendo atendidos actualmente por contratos de titularidad de la Administración General del Estado (VAC), el motivo de incorporar dichos tráficos internos en la estructura del nuevo mapa deriva, en primer lugar, de la propia distribución competencial de los servicios a prestar por cada Administración, siendo esta Comunidad Autónoma competente para la prestación de los servicios que discurren íntegramente dentro de su ámbito territorial.

También conviene resaltar que todos los referidos tráficos internos están siendo atendidos actualmente por contratos de titularidad estatal que se encuentran caducados, de forma que, tal y como prevé el artículo 72.3. de la LOTT, con carácter general esta Administración ha solicitado al Estado su segregación como servicio independiente de competencia autonómica.

Obviamente, dicha incorporación conllevará un incremento de las dotaciones públicas para el sostenimiento de dichos servicios, dado su carácter deficitario por el débil tráfico en dichos tráficos internos atendidos, pero por otro lado supone disponer de un control sobre la prestación de los servicios que atienden las relaciones de movilidad de la Comunidad Autónoma, de forma que esta Administración tendrá en el futuro el control sobre, por ejemplo, el servicio que conecta las ciudades de Zaragoza y Teruel, dos de las capitales de provincia de esta Comunidad Autónoma y cuyo servicio actualmente está incluido en la VAC-133, dependiente del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA).

A más abundamiento, el nuevo mapa concesional presentado recientemente por el MITMA, prevé que los futuros servicios de competencia estatal incluirán exclusivamente los tráficos interautonómicos que competencialmente le corresponden a la AGE, de forma que la opción planteada por esta Administración está alineada con dicha previsión futura de los servicios que prestará la AGE.

En Zaragoza, a fecha de firma electrónica
EL JEFE DEL SERVICIO DE PLANIFICACIÓN
E INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE

David Sánchez Fraile